

Sudska kontrola nezakonitih ulazaka u Republiku Hrvatsku

Likar, Dora Robin

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:433780>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za upravno pravo

Dora Robin Likar

**SUDSKA KONTROLA NEZAKONITIH ULAZAKA U REPUBLIKU
HRVATSKU**

Diplomski rad

Mentor: izv.prof.dr.sc. Mateja Held

Zagreb, 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Dora Robin Likar pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Dora Robin Likar

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| 1. Uvod..... | 1 |
| 2. Državna granica..... | 2 |
| 2.1. Schengenski prostor..... | 3 |
| 2.2. Nadzor državne granice..... | 3 |
| 2.3. Prelazak državne granice..... | 5 |
| 3. Ulazak i boravak stranaca u Republiku Hrvatsku..... | 5 |
| 3.1. Protuzakoniti ulazak i boravak stranaca u Republiku Hrvatsku..... | 7 |
| 4. Mjere za prestanak nezakonitog boravka..... | 8 |
| 4.1. Postupanje prema državljanima država članica EGP-a i članovima njihove obitelji..... | 8 |
| 4.2. Postupanje prema državljanima trećih zemalja..... | 9 |
| 5. Zaštita prava stranaca u Republici Hrvatskoj povodom nezakonitog boravka..... | 11 |
| 5.1. Upravni spor..... | 12 |
| 5.2. Odluke upravnog suda..... | 14 |
| 5.2. Žalbeni upravni spor..... | 15 |
| 5.3. Obnova upravnog spora..... | 16 |
| 5.4. Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude..... | 16 |
| 6. Ustavna tužba..... | 17 |
| 6.1. Postupak povodom ustavne tužbe..... | 18 |
| 7. Sudska praksa..... | 19 |
| 8. Zaključak..... | 20 |
| Literatura..... | 21 |

1. Uvod

Sudska kontrola očituje se kroz institut upravnog spora kao najboljeg oblika kontrole zakonitosti upravnih, pojedinačnih akata te djelovanja upravnih tijela. Kako i nalaže načelo diobe vlasti, svaka od tri grane vlasti, zakonodavna, izvršna i sudbena, djeluje samostalno bez međusobnog ograničavanja. Međutim, u stvarnosti je nemoguće postići potpunu neovisnost jedne grane vlasti od druge, što je zapravo i poželjno kako bi se spriječilo da jedna vlast postane nadređena drugima. Uvažavanje ideje o diobi vlasti rezultiralo je kontrolom uprave od strane sudova, kakvu poznajemo danas, a radi zaštite subjektivnih prava samih građana i objektivne zakonitosti.¹

U radu će naglasak biti na kontroli akata Ministarstva unutarnjih poslova koje donosi za strance zatečene pri prelasku granice suprotnom propisanim uvjetima ili pokušaju istog te zatečene u boravku na području Republike Hrvatske za koji nisu ispunili propisane uvjete. Radi lakšeg razumijevanja pojma nezakonitog prelaska granice, prvo se objašnjava sam pojam državne granice te djelatnost nadzora nad granicom koji obavlja granična policija. S obzirom da je RH punopravna članica Europske unije, a danas i Schengenskog prostora, važno je pojasniti kakav je to utjecaj imalo na provođenje kontrole i zaštite granica te slobodu kretanja. Nakon toga, slijedi preciziranje pojma stranca u RH s obzirom da razlikujemo kategorije stranaca za koje vrijede različiti uvjeti u pogledu njihovih kretanja iz država članica ili trećih zemalja prema i u RH. Zatim su navedene mjere koje nadležna tijela poduzimaju kako bi se spriječilo ilegalne migracije, moguće kriminalne radnje vezane uz trgovinu ljudima, švercanja i drugih oblika ugrožavanja života stranaca i sigurnosti države. Pri donošenju različitih odluka kojima se osigurava vraćanje, RH postupa u skladu sa zajedničkim standardima² osiguravajući da postupci oko prestanka nezakonitih boravaka budu transparentni, učinkoviti, pravični i objektivni. Nadležna tijela moraju biti pažljiva prilikom utvrđivanja okolnosti svakog pojedinog nezakonitog prelaska i boravka stranaca jer nije svaki takav čin prijetnja za sigurnost i javni poredak određene države. Tome u prilog ide i činjenica da su posljednjih godina migracije najvećim dijelom potaknute razlozima koji se odnose, prije svega, na bijeg iz vlastite države zbog ugroženosti života što rezultira traženjem zaštite u drugim državama. A u skladu s mnogim međunarodnim i nacionalnim propisima, takvu su zaštitu države dužne osigurati i

¹ PPT; Upravni spor u Republici Hrvatskoj; doc. dr. sc. Mateja Held; dostupno na sustavu Merlin 2021/2022, pristupljeno 24. lipnja 2023.

² Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008.)

pružiti, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi poštujući ljudsko dostojanstvo. S obzirom da je riječ o osjetljivom području ljudskih prava i temeljnih sloboda potrebno je osigurati učinkovite mehanizme nadzora nad odlukama i postupanjem nadležnih tijela, a u RH to je osigurano putem prvostupanijskih upravnih sudova i Visokog upravnog suda pokretanjem upravnog spora, uz dodatnu mogućnost zaštite putem Ustavnog suda, kao posebnog tijela.

2. Državna granica

Državna je granica zamišljena linija kojom je okruženo državno područje pojedine države, a što proizlazi i iz teorije međunarodnog prava kojom je državna granica propisana kao linija do koje se proteže državno područje ili kao ploha koja presijeca graničnom crtom zračni prostor, zemljinu površinu i podzemlje između susjednih zemalja.³ Granica nerijetko služi razdvajanju državnog područja od područja pod suverenosti dviju ili više država ili od područja koje je podvrgnuto posebnom međunarodnom režimu.

U Hrvatskoj, državna granica definirana je, Zakonom o nadzoru državne granice,⁴ kao „...ploha koja okomito prolazi graničnom crtom po Zemljinoj površini te odvaja kopneno područje, morski prostor, unutarnje vode, zračni prostor i podzemlje Republike Hrvatske od susjednih država, kao i državna granica na području graničnih prijelaza na aerodromima, morskim lukama i lukama unutarnjih voda preko kojih se odvija međunarodni promet...“.

Što se tiče podjele granica, s obzirom na članstvo u Europskoj Uniji, važna nam je podjela na unutarnje i vanjske granice. Prema toj podjeli, „unutarnje su granice zajedničke kopnene granice, granice na rijekama i jezerima država članica, zračne luke država članica za unutarnje letove te morske, riječne i jezerske luke država članica za redovne unutarnje trajektne linije.“ S druge strane, „vanjske granice su kopnene granice država članica, uključujući granice na rijekama i jezerima, granice na moru i njihove zračne, riječne, pomorske i luke na jezerima, ako se ne radi o unutarnjim granicama.“⁵ Drugim riječima, vanjske granice su one koje države članice imaju sa trećim zemljama, odnosno onim zemljama koje nisu članice EU-a; unutarnjim granicama zapravo je omeđeno područje EU-a, tj. to su granice koje države članice imaju jedne s drugima. Republika Hrvatska danas graniči sa pet susjednih zemalja, Slovenijom, Bosnom i Hercegovinom, Mađarskom, Srbijom i Crnom Gorom, na kopnu te s Italijom na moru (manjim dijelom na moru graniči sa Slovenijom, Crnom Gorom i Bosnom i Hercegovinom). Na poseban

³ Andrassy, Juraj; Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, 1995., str. 150

⁴ Zakon o nadzoru državne granice (NN 83/13, 27/16, 114/22, 151/22), čl. 4. st. 1, t. 2.

⁵ Staničić, Frane; Policijsko upravno pravo, NN, Zagreb, 2015., str. 125.

su način uređene granice sa ostalim državama članicama EU-a, odnosno kretanje preko granica država koje su pridružene Schengenskom prostoru.

2.1. Schengenski prostor

Prostor slobodnog i sigurnog kretanja građana Europske unije i državljana trećih zemalja koji žive u nekoj od država članica EU-a, odnosno posjećuju područje Unije kao turisti, studenti na razmjeni ili iz poslovnih potreba; drugim riječima sloboda kretanja za svakoga tko zakonito boravi u Europskoj uniji. Građanima EU-a omogućeno je da žive, rade i putuju u države članice EU-a bez specifičnih formalnosti koje su uobičajene u praksi većine država.

Osim 23 države članica EU-a, schengensko područje obuhvaća i četiri države koje su članice *Europskog udruženja slobodne trgovine* (EFTA), a to su Švicarska, Lihtenštajn, Island i Norveška. Bugarska i Rumunjska trenutno su u procesu pridruživanja, a za Cipar se provodi evaluacija u svrhu procjene spremnosti za pridruživanje schengenskom području.⁶ Schengenska pravna stečevina u punoj je primjeni u Hrvatskoj od 1. siječnja 2023. godine kada je Hrvatska postala službena članica schengenskog prostora.

Specifičnost Schengena očituje se kroz odsustvo kontrole na unutarnjim granicama EU-a i drugih pridruženih zemalja, s jedne strane, te kroz univerzalnu primjenu zajedničkih pravila za intenzivniju kontrolu na vanjskim granicama, s druge strane. Osim na vanjske granice, zajednička se pravila odnose i na vrste viza potrebnih za prelazak granica i njihovo izdavanje te druge vrste potrebnih dokumenata, pravosudnu i policijsku prekograničnu suradnju, usklađivanje uvjeta i pravila kratkotrajnog boravka te na Schengenski informacijski sustav (SIS).⁷ Zajednička pravila sadržana su u posebnoj Uredbi Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. godine o utvrđivanju Zakonika o schengenskim granicama kojim se uređuje kretanje osoba preko granica, a koju su obvezne primjenjivati države schengenskog prostora.

2.2. Nadzor državne granice

Nadzor se obavlja s ciljem praćenja stanja i procjene rizika na državnoj granici, odnosno kako bi se osiguralo zakonito i neometano odvijanje prometa preko državne granice. Djelatnost

⁶ Schengen, granice i vize; https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en; pristupljeno 23. lipnja 2023.

⁷ Schengenski informacijski sustav najrašireniji je sustav razmjene informacija radi sigurnosti i upravljanja granicama u Europi. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_hr; pristupljeno 23. lipnja 2023.

nadzora državne granice obuhvaća graničnu kontrolu i zaštitu državne granice. Nadzor se provodi kako bi se osigurala nepovredivost državne granice i područja RH, radi zaštite života i zdravlja ljudi, zatim da bi se spriječila i otkrila kaznena djela i prekršaji te njihovi počinitelji, radi onemogućavanja nezakonitih migracija te otkrivanja i suzbijanja drugih opasnosti za javnu sigurnost, pravni poredak i nacionalnu sigurnost.⁸

Granična kontrola odvija se na samim graničnim prijelazima, iznimno izvan područja graničnog prijelaza, a sastoji se od provjere putnika, tj. osoba koje namjeravaju prijeći ili su već prešle granicu, provjere predmeta koje imaju pri sebi te provjere prijevoznog sredstva kojim se koriste. Kontrolu podliježu sve osobe, s time da, oni koji imaju pravo slobodnog kretanja u EU-u podliježu osnovnoj kontroli, dok se državljane trećih zemalja podvrgava opsežnijoj kontroli. U iznimnim situacijama i u slučaju neočekivanih okolnosti kontrola može biti blaža kako bi se osiguralo normalno odvijanje prometa.⁹

Zaštita državne granice jedan je od glavnih strateških ciljeva EU-a, pa tako i same Hrvatske, prije svega zbog osiguranja vanjskih granica. Svrha je spriječiti nezakonite prelaskе granice uz istodobnu prevenciju prekograničnog kriminala te poduzimanje odgovarajućih mjera prema onima koji su zatečeni u nezakonitom prelasku ili počinjenju drugih povreda državne granice. Zaštita granica odvija se između graničnih prijelaza, a izvan redovnog radnog vremena i na samim graničnim prijelazima.¹⁰

Ministarstvo unutarnjih poslova (dalje: MUP) nadležno je za nadzor državne granice, čije provođenje i uređuje „Pravilnikom o obavljanju poslova nadzora državne granice“¹¹ te surađuje i razmjenjuje podatke s drugim tijelima javne vlasti te pravnim osobama, može sklapati sporazume o suradnji i osnivati koordinacijska tijela. *Granična policija* obavlja poslove nadzora, a kada je to potrebno, u tome im mogu pomagati Oružane snage Republike Hrvatske; iznimno Ministarstvo može utvrditi postojanje određenih razloga da službenici Carinske uprave provode graničnu kontrolu, o čemu će odlučiti Vlada Republike Hrvatske uredbom.

Hrvatska, kao članica EU-a, u poslovima nadzora granice ima pomoć *Frontexa*, Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, a koja se očituje kroz raspoređivanje dodatnih službenika,

⁸ Op. cit. (bilj. 4), čl. 3, st. 1, 2

⁹ *Ibid.*, čl. 25. - 27.

¹⁰ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća, od 9. ožujka 2016., o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 77, 23.3.2016.), čl. 2., t. 12.

¹¹ Pravilnik o obavljanju poslova nadzora državne granice (NN 30/14, 42/14, 72/17, 01/23)

radi zaštite vanjskih granica područja slobodnog kretanja EU-a, odnosno na vanjska pogranična područja gdje je neophodna dodatna pomoć.¹² Glavni instrument Frontexa, koji služi poboljšanju informiranosti i suradnje u zaštiti vanjskih granica, je *Europski sustav nadzora granica* (EUROSUR) koji čine nacionalna tijela država članica odgovorna za upravljanje granicama.¹³

2.3. Prelazak državne granice

Kretanje ljudi preko državne granice odvija se, u pravilu, u za to određeno vrijeme i na točno određenim mjestima za prijelaz, odnosno na graničnim prijelazima. To se osobito odnosi na vanjske granice RH na kojima se primjenjuju odredbe Schengenskog zakonika prema kojem se vanjske granice prelaze u određeno radno vrijeme (ako prijelazi nisu otvoreni 24 sata dnevno), na jasno označenim graničnim prijelazima poštujući ostale propisane uvjete te uz potrebnu dokumentaciju za prijelaz državne granice. Što se tiče unutarnjih granica, njih u RH, od potpune primjene Schengenskog zakonika, mogu prelaziti osobe bez obzira na državljanstvo, bez granične kontrole, u bilo koje vrijeme i na bilo kojem mjestu. Nadležna tijela država članica mogu i dalje izvršavati policijske ovlasti u skladu s nacionalnim pravom, a da se tim ovlastima ne ostvaruje učinak jednak graničnoj kontroli.¹⁴

3. Ulazak i boravak stranaca u Republiku Hrvatsku

Stranci, koji namjeravaju ili već jesu ušli u RH, dijelimo na one osobe koje imaju pravo slobodnog kretanja, točnije državljane država članica *Europskog gospodarskog prostora*¹⁵ (*EGP-a*) i *Švicarske Konfederacije*, zatim na *državljanke trećih zemalja*, odnosno državljane zemalja koje nisu članice EGP-a niti Švicarske konfederacije i na kraju, *apatride* kao osobe bez državljanstva. S obzirom na različiti status stranaca, postoje i različiti uvjeti za njihov ulazak i boravak u RH.¹⁶

¹² <https://frontex.europa.eu/hr/>; pristupljeno 23. lipnja 2023.

¹³ [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_hr?ettrans=hr](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_hr?ettrans=hr;); pristupljeno 23. lipnja 2023.

¹⁴ Op. cit. (bilj. 10), čl. 5., čl. 22., 23.

¹⁵ Europski gospodarski prostor uspostavljen je u svrhu uređenja unutarnjeg tržišta istim osnovnim pravilima; cilj je slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i ljudi EGP-om u otvorenom i konkurentnom tržištu. (<https://www.eesc.europa.eu/hr/tags/europski-gospodarski-prostor>, pristupljeno 24. lipnja 2023.)

¹⁶ PPT – Status stranaca, putne isprave i rad stranaca; prof. dr. sc. Frane Staničić; dostupno na sustavu Merlin 2021/2022, pristupljeno 24. lipnja 2023.

Tako za državljane država članica EGP-a i članove njihove obitelji vrijedi da za ulazak u RH moraju imati važeću putnu ili osobnu dokumentaciju te ne smiju predstavljati ugrozu za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje, za ulazak im nije potrebna viza niti odobrenje boravka. Oni, također, mogu raditi u RH bez dozvole za rad i boravak, nije im potrebna potvrda o prijavi rada. Međutim, članovi obitelji koji sami nisu državljani EGP-a, moraju za ulazak imati odgovarajuću putnu dokumentaciju uz vizu (ako je ona neophodna), odnosno putovnicu i važeću boravišnu iskaznicu izdanu od nadležne policijske postaje ili uprave ili druge države članice EGP-a te da ne ugrožavaju nacionalnu sigurnost, javni poredak i javno zdravlje. Ulazak državljanima EGP-a i članovima njihovih obitelji, može i bit će odbijen, ukoliko ne ispunjavaju neki od propisanih uvjeta, rješenjem MUP-a.¹⁷

Što se tiče boravka, državljani EGP-a mogu boraviti u RH do tri mjeseca od dana ulaska (kratkotrajni boravak) bez obveze da takav boravak prijave, sve dok nisu neprimjeren teret sustavu socijalne skrbi. U slučaju boravka dužeg od tri mjeseca (privremeni boravak) moraju opravdati svrhu radi koje namjeravaju boraviti u RH uz posjedovanje putne ili osobne dokumentacije, dostatnih sredstava za uzdržavanje te zdravstvenog osiguranja. Ukoliko je državljanin EGP-a, pet godina kontinuirano, boravio zakonito u RH, stječe uvjete za stalni boravak što se potvrđuje izdavanjem boravišne iskaznice.¹⁸

Državljanima trećih zemalja u drugačijoj su situaciji jer za njih vrijede stroža pravila za ulazak na područje država članica. Na njih se primjenjuju pravila Schengenskog zakonika, prema kojem je obavezno da granicu prelaze na označenim graničnim prijelazima uz podvrgavanje graničnoj kontroli. Za boravak u trajanju najduže 90 dana moraju posjedovati važeću putnu dokumentaciju uz važeću vizu (ukoliko se ona zahtijeva), razlozi boravka moraju biti opravdani te je bitno da imaju dostatna sredstva za uzdržavanje tijekom boravka, ali i za povratak. Od iznimne je važnosti da za te osobe nema upozorenja, u Schengenskom informacijskom sustavu, koje se odnosi na zabranu ulaska te da ne ugrožavaju javni poredak ili javno zdravlje te unutarnju sigurnost ili međunarodne odnose. Iznimno, kada to traže humanitarni razlozi, zbog ispunjenja međunarodnih obveza ili radi nacionalnog interesa, državljaninu treće zemlje dopustit će se ulazak u RH iako ne ispunjava propisane uvjete za ulazak, o čemu se izdaje

¹⁷ Zakon o državljanima država članica Europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji (NN 66/19, 53/20, 144/20, 114/22), čl. 7., 8., 9.

¹⁸ *Ibid.*, čl. 11., 13., 27.

potvrda.¹⁹ Ako državljanin treće zemlje namjerava boraviti u RH duže od 90 dana mora opravdati svrhu takvog boravka. Osim toga, treba imati važeću putnu dokumentaciju, zdravstveno osiguranje te dostatna sredstva za uzdržavanje tijekom boravka. Dodatno, mora priložiti potvrdu o nekažnjavanju, ne smije postojati upozorenje u SIS-u ili izdana zabrana ulaska i boravka u RH te da ne ugrožava javni poredak, javno zdravlje ili nacionalnu sigurnost. Državljanin treće zemlje može dobiti i dugotrajno boravište u RH ukoliko je pet godina kontinuirano i zakonito bio na privremenom boravku u RH, imao odobren azil ili supsidijarnu zaštitu. Uz to, mora ispunjavati i uvjete privremenog boravka uz poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma.²⁰

3.1. Protuzakoniti ulazak i boravak stranaca u Republiku Hrvatsku

Protuzakoniti ulazak u RH svaki je ulazak, odnosno prelazak granice suprotan propisanim uvjetima – ulazak u državu temeljem lažirane ili tuđe putne dokumentacije, vize ili drugih dokumenata, izbjegavajući graničnu kontrolu kojoj je osoba obavezna podvrći se, zanemarujući izdanu zabranu ulaska i boravka u RH te prelazeći granicu na mjestu koje nije određeno kao granični prijelaz.²¹

Državljan EGP-a i članovi njihove obitelji u nezakonitom su ulasku i boravku kada, zanemarujući izdanu zabranu ulaska i boravka, borave na prostoru RH. Iznimka postoji u slučaju trajanja upravnog spora u kojem državljanin ili član obitelji trebaju iznijeti svoju obranu; tada smiju boraviti u RH i za vrijeme trajanja zabrane, osim ako ugrožavaju nacionalnu sigurnost i javni poredak ili se tužba odnosi upravo na izrečenu zabranu.²²

Za državljanina treće zemlje koji nije na kratkotrajnom boravku, nema važeću potvrdu za privremeni ili stalni boravak, ne poštuje odluku kojom mu je ograničeno kretanje ili nije obuhvaćen programom mobilnosti te nema, u skladu sa Zakonom o međunarodnoj ili privremenoj zaštiti, pravo na zakoniti boravak, smatrat će se da nezakonito boravi na području RH. Prema tom će se državljaninu poduzeti propisane mjere kako bi se osiguralo da on bez odgode napusti prostor RH.²³

¹⁹ Op. cit. (bilj. 10), čl. 6.

²⁰ PPT - Ulazak, izlazak i boravak stranaca; prof. dr. sc. Frane Staničić; dostupno na sustavu Merlin 2021/2022, pristupljeno 24. lipnja 2023.

²¹ Zakon o strancima (NN 133/20, 114/22, 151/22), čl. 45.

²² Op. cit. (bilj. 17), čl. 51., st. 1, 2

²³ Op. cit. (bilj. 21), čl. 183.

4. Mjere za prestanak nezakonitog boravka

U svrhu suzbijanja nezakonitih migracija i nezakonitog useljavanja, trgovine ljudima i zapravo, svakog drugog oblika graničnih incidenata i zlouporabe prava, zakonima i drugim propisima uređene su mjere koje se mogu poduzeti prema strancima zatečenim u pokušajima ili u počinjenim nezakonitim prelascima državne granice te nezakonitim boravcima na području RH. Mjere se provode s namjerom ostvarenja postavljenih ciljeva uvažavajući načela učinkovitosti i proporcionalnosti, uz poštovanje temeljnih ljudskih prava stranaca te njihova dostojanstva, u transparentom postupku temeljem objektivnih faktora.²⁴

4.1. Postupanje prema državljanima država članica EGP-a i članovima njihove obitelji

Za državljanina EGP-a i člana njegove obitelji koji se nezakonito nalaze na prostoru RH, *rješenjem o protjerivanju*, koje će donijeti MUP, odredit će se rok za napuštanje i trajanje zabrane ulaska i boravka u RH. Ako su zanemarili određeni rok za odlazak ili izrečenu zabranu ulaska i boravka, bit će *prisilno udaljeni*, neovisno o njihovoj suglasnosti, pod nadzorom policije, u državu članicu EGP-a. Ukoliko se opravdano sumnja da će državljanin EGP-a ili član njegove obitelji pokušati pobjeći, bit će *uhićeni i zadržani* do donošenja potrebne odluke kojom će ih se udaljiti s područja RH. Zadržavanje smije trajati najdulje 24 sata, uz produljenje od najviše 48 sati, ako za to postoje opravdani razlozi te ako će se u tom roku moći osigurati odlazak. Konačno, kada manje stroge mjere neće ostvariti željeni učinak, MUP će rješenjem odlučiti o *smještaju u centar* radi sprečavanja mogućeg bijega. Manje stroge mjere odnose se na ostavljanje putne dokumentacije i financijskih sredstava pri nadležnom tijelu, obvezu javljanja zadanoj policijskoj postaji u određeno vrijeme te zabranu napuštanja zadane adrese smještaja. Smještaj u centru može se i produžiti rješenjem MUP-a, ako državljanin EGP-a ili član njegove obitelji ne surađuju s nadležnim tijelima ili se čeka dostava isprava od drugog nadležnog tijela. Tijekom boravka u centru, kada se državljanin EGP-a ili član njegove obitelji neprimjerenom ponašaju ili ugrožavaju svoju i sigurnost ostalih, MUP će preko Centra donijeti rješenje kojim određuje stroži policijski nadzor nad određenim osobama.²⁵

²⁴ Op. cit. (bilj. 10), točka (6)

²⁵ Op. cit. (bilj. 17), čl. 46., 53., 54., 55., 56., 59., 62.

4.2. Postupanje prema državljanima trećih zemalja

Kako bi se spriječio nezakoniti ulazak i osigurao prestanak nezakonitog boravka državljanina trećih zemalja na području RH, prema njima se primjenjuju mjere kojima se osigurava njihov povratak u zemlju iz koje su došli u Hrvatsku, a o čemu brine MUP. Kod primjene tih mjera posebno se pazi na potrebe i interese ranjivih osoba i maloljetnika, na obiteljsku situaciju i zdravstveno stanje državljanina treće zemlje. Pri tom se osigurava i jamči objektivna procjena činjenica temeljem kojih se utvrđuju okolnosti prelaska granice i boravka. Prema državljanima trećih zemalja koji uživaju pravo slobodnog kretanja sukladno pravu EU-a neće se primijeniti ove mjere.

Ako su, na samoj vanjskoj granici, državljani treće zemlje zatečeni prilikom nezakonitog ulaska ili netom nakon ulaska, zadržat će ih se radi provjere njihove dokumentacije i utvrđivanja identiteta te im se uručuje *obavijest o postupanju na granici*. Tom obavijesti upozorava se državljanina da je nezakonito na prostoru RH te da će biti prisilno udaljen u zemlju iz koje je došao. Ukoliko vraćanje nije moglo biti izvršeno ni nakon 72 sata od kada je zatečen, donijet će se rješenje o povratku.²⁶

Rješenje o povratku donijet će se za državljanina u nezakonitom boravku uz određenje roka za dobrovoljni odlazak sa područja EGP-a. Istaknut će se mogućnost prisilnog udaljenja ako u dobrovoljnom roku ne napusti EGP i obveza javljanja na graničnom prijelazu ili diplomatskoj misiji, tj. konzularnom uredu RH. Rješenje donosi MUP posredstvom nadležne policijske uprave ili postaje, a može ga donijeti i bez provođenja prekršajnog postupka, u slučaju nezakonitog prelaska ili pokušaja prelaska vanjske granice i nezakonitog boravka. Za državljanina treće zemlje koji ima odobren boravak u drugoj državi članici EGP-a, a u RH se nalazi nezakonito, rješenje o povratku donijet će se ako nije napustio RH u roku određenom *upozorenjem* MUP-a po kojem bio dužan napustiti područje RH.²⁷

Nadalje, državljanin treće zemlje koji nije postupio u skladu s rješenjem i nije napustio EGP u ostavljenom mu roku za dobrovoljni odlazak, protjerat će se iz Hrvatske *rješenjem o protjerivanju*. Istim rješenjem, državljaninu treće zemlje odredit će se i *zabrana ulaska i*

²⁶ Pravilnik o postupanju prema državljanima trećih zemalja (NN 136/21)

²⁷ Op. cit. (bilj. 21), čl. 184, 186., 199.

boravka koja se odnosi samo na područje RH ili na čitavo područje EGP-a (uključujući i Švicarsku Konfederaciju), u trajanju najkraće 3 mjeseca, a najduže 20 godina.²⁸

Još jedna mjera koja će se primijeniti prema državljaninu treće zemlje, koji nije poštovao dragovoljni rok za odlazak iz RH, je prisilno udaljenje. *Rješenje o prisilnom udaljenju* donijet će MUP i kada postoji opasnost od izbjegavanja, a udaljenje će provesti nadležna policijska uprava ili prihvatni centar za strance, u državu iz koje je državljanin došao ili zemlju podrijetla, a uz njegovu privolu i u neku drugu treću zemlju.²⁹

Kada postoji opravdana sumnja da će državljanin treće zemlje pokušati pobjeći, nakon što je zatečen u nezakonitom prelasku granice ili boravku, moguće je *uhititi ga i zadržati* najduže 48 sati, uz obavještanje o razlozima. Svrha uhićenja je zadržavanje pojedine osobe dok joj se utvrdi identitet, odnosno utvrde okolnosti oko nezakonitog prelaska ili boravka te priprema za sami postupak vraćanja. Ako bi se utvrđivanje tih činjenica odužilo, zadržavanje se može produžiti za još 24 sata, uz uvjet da je to produženje opravdano te da se očekuje da će u tom vremenu činjenice biti utvrđene. Drugi oblik *ograničavanja slobode kretanja* je smještaj u prihvatni centar, ukoliko manje stroge mjere nisu efikasne, a opravdano se sumnja da bi osoba mogla izbjeći svoju obvezu napuštanja RH. Pod manje strogim mjerama za osiguranje povratka i udaljenja državljanina treće zemlje, misli se na obvezu javljanja policijskoj postaji u zadano vrijeme, zabranu odlaska sa zadane adrese smještaja, davanje putnih dokumenata i određenih financijskih sredstava nadležnom tijelu, o čemu rješenje donosi MUP. Što se tiče smještaja u centar, njegovo trajanje treba odgovarati potrebi, tj. razlozima zbog kojih je smještaj određen. *Rješenje o smještaju u centar* donijet će MUP preko nadležne policijske postaje ili uprave, a po potrebi će odlučiti i o produljenju smještaja. Kao dodatna mjera, kojom se nastoji zaštititi život i zdravlje pojedinog državljanina treće zemlje i ostalih koji su smješteni u centar, može se odrediti *stroži policijski nadzor*. Na taj se način ograničava određenu osobu, koja krši pravila boravka i neprimjereno se ponaša, na kretanje isključivo unutar centra uz intenzivan nadzor nad njezinim ponašanjem, o čemu rješenje donosi MUP.³⁰

²⁸ Op. cit. (bilj. 21) Čl. 190., 192.

²⁹ *Ibid.*, čl. 203.

³⁰ *Ibid.*, čl. 211., 212., 213., 216., st. 1, 2 i čl. 219.

5. Zaštita prava stranaca u Republici Hrvatskoj povodom nezakonitog boravka

S jedne strane, Hrvatska ima dužnost zaštititi vanjske granice te uvijek paziti na sigurnost svojih državljana i svih drugih koji se u Hrvatskoj zakonito nalaze iz različitih razloga. S druge strane, u skladu s različitim međunarodnim dokumentima, ali i nadnacionalnim (pravom EU-a) te nacionalnim pravom, mora poštovati prava i pružiti zaštitu onima koji su u Hrvatskoj nezakonito jer su u vlastitoj zemlji izloženi raznim opasnostima po njihov život, a to nalaže i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP) u kojoj stoji „Visoke ugovorne stranke osigurat će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode...“ te da „Svatko ima pravo na slobodu i na osobnu sigurnost.“³¹ Također, od iznimne je važnosti i uvažavanje *non refoulement načela* kojim se osigurava da državljani treće zemlje neće biti prisilno udaljeni u onu državu u kojoj postoji opasnost po njegov život i slobodu, a zbog njegovih osobnih svojstava i stavova te ako postoji vjerojatnost da će biti izložen „...mučenju ili neljudskom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju ili bi nad njim mogla biti izvršena smrtna kazna...“³² ili da neće biti udaljen u drugu državu gdje postoji opasnost od prisilnog udaljenja u državu u kojoj bi bio ugrožen. Uzimajući navedeno u obzir, svakom pokušaju ili činu nezakonitog prelaska granice i svakom nezakonitom boravku treba pristupiti s pažnjom, utvrditi sve bitne okolnosti i riješiti situaciju na način koji uvažava interese uključenih. Pri tom se naglašava i odgovarajuća primjena načela proporcionalnosti i učinkovitosti uz pravo na pravni lijek.

Dodatno, Ustavom Republike Hrvatske određeno je: „Svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti“,³³ uz zajamčenu zaštitu prava svakoga da o njegovim pravima i obvezama nadležni sudovi i tijela odlučuju objektivno i pravično.

Zaštita ljudskih prava, pravnih interesa i temeljnih sloboda stranaca osigurana je kroz posebni dvostupanjski sustav upravnog sudovanja, koji u Hrvatskoj danas čine prvostupanjski upravni sudovi (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) i Visoki upravni sud (Zagreb), koji će provesti kontrolu zakonitosti odluka i postupanja, tj. propuštanja postupanja uprave u pojedinačnim slučajevima.

³¹ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17), čl. 1.1, 5.1

³² Op. cit. (bilj. 21), čl. 207.

³³ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), čl. 26.

Zaštita je dodatno ojačana posebnim oblikom ustavnosudske kontrole, odnosno mogućnošću podnošenja i ustavne tužbe Ustavnom sudu RH kada postoji sumnja o povredi ustavnih prava.

5.1. Upravni spor

Upravni spor najснаžнији је инструмент којим се осигурава заштита права и правних интереса fizičkih i правних osoba povrijeđenih od strane upravnih tijela i njihovih službenika.

Protiv rješenja MUP-a, koja donosi po službenoj dužnosti ili preko nadležne policijske uprave ili postaje, ne može se podnijeti žalba već se pokreće upravni spor, što je i propisano Zakonom o strancima.³⁴ To se, u smislu nezakonitog prelaska granice i boravka, odnosi na rješenje o povratku u dobrovoljnom roku, rješenje o protjerivanju kojim se ujedno izriče i zabrana ulaska i boravka, zatim na rješenje kojim se prisilno udaljava iz RH, rješenje o blažim mjerama ograničavanja slobode kretanja te na rješenje o smještaju u prihvatni centar i rješenje kojim se određuje stroži policijski nadzor.

Upravni se spor ne vodi u slučajevima kada je sudska zaštita omogućena izvan upravnog spora, kada je javnopravno tijelo diskrecijskom ocjenom donijelo odluku (ne ulazi se u pitanje pravilnosti takve odluke, već se ispituje zakonitost, granice ovlasti i svrha davanja ovlasti) i kada je riječ o procesnoj odluci javnopravnog tijela. Kako bi se osiguralo pravilno vođenje upravnog spora, sud odlučuje isključivo temeljem Ustava i zakona, djelujući brzo i u razumnom roku, izbjegavajući suviše radnje i troškove (načelo zakonitosti i učinkovitosti), strankama omogućava očitovanje o činjenicama i pravnim pitanjima te održava usmenu, javnu raspravu, no iznimno može odlučiti bez očitovanja stranaka i bez održavanja rasprave (načelo izjašnjavanja stranke i usmene rasprave) i pazi na prava stranaka i ostalih sudionika sprječavajući da im njihovo nepoznavanje zakona ne ide na štetu (načelo pomoći neukoj stranci).³⁵

Kao stranke u upravnom sporu državljani trećih zemalja imaju pravo na *besplatnu pravnu pomoć*³⁶ u svrhu pravnog savjetovanja, kada im je ono potrebno te radi pripremanja tužbe i kao pomoć u obliku odabranog zastupnika prilikom postupka pred upravnim sudom. Državljaninu treće zemlje daje se *Obavijest o pravnoj pomoći* radi upoznavanja s uvjetima pod kojima je može ostvariti.³⁷

³⁴ Op. cit. (bilj. 21), čl. 187., st. 2, čl. 193., st. 1, čl. 203., st. 8, čl. 213., st. 4, čl. 216., st. 3

³⁵ Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), čl. 4., 5., 6., 7., 8., 9.

³⁶ Op. cit. (bilj. 21), čl. 198.

³⁷ Pravilnik o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku povratka (NN, 132/21), čl. 3., 5.

Kako je i određeno Zakonom o upravnim sporovima, da bi se upravni spor pokrenuo potrebno je da tužitelj podnese tužbu nadležnom upravnom sudu. Tužbom može zatražiti da se pojedinačna odluka poništi ili oglasi ništavom, da se odluka donese ako uopće nije bila donesena u određenom roku, odnosno traži se od suda da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu i redovitom pravnom lijeku pojedine stranke. Tužba se, sa propisanim sadržajem i od strane ovlaštene osobe, prije proteka 30 dana otkada je stranci dostavljena pojedinačna odluka (iznimno, u roku 90 dana) podnosi nadležnom sudu. Može se dostaviti sudu izravno u pisanom obliku ili podnijeti kod suda usmeno na zapisnik, može se poslati poštom ili u elektroničkom formatu (*e-mail*) i, u pravilu, podnošenje tužbe ne odgađa izvršenje konkretne odluke.³⁸

Sud, po primitku, provjerava jesu li zadovoljeni uvjeti za postupanje po primljenoj tužbi. Utvrđuje svoju nadležnost prema poznatim činjenicama i podacima, a ako utvrdi da je nenadležan, o tome će obavijestiti stranku i tužbu proslijediti nadležnom sudu. Zatim provjerava postoje li nedostaci u sadržaju tužbe, upozorava na eventualne greške i ostavlja podnositelju rok za ispravak, u suprotnom tužbu odbacuje. Završno utvrđuje postoje li uopće opravdani razlozi za vođenje spora te tužbu odbacuje ukoliko nema temelja za pokretanje spora.³⁹

Kada govorimo o rješenju kojim se određuje smještaj u centar i o određivanju strožeg policijskog nadzora, postoji određena posebnost glede pokretanja upravnog spora. Naime, kada MUP putem nadležne policijske uprave ili postaje, donese rješenje o smještaju ili produljenju smještaja, spis predmeta dostavit će se upravnom sudu kako bi potvrdio ili ukinuo rješenje u roku od 5 dana od dostave⁴⁰. Isto se postupa i kada se radi o rješenju o strožem policijskom nadzoru, s time da u ovom slučaju spis predmeta dostavlja sam prihvatni centar upravnom sudu koji će onda ukinuti ili potvrditi rješenje, idućeg radnog dana od dostave.⁴¹ U ovim slučajevima, spor nije pokrenut podnošenjem tužbe, već dostavom spisa predmeta, stoga je riječ o svojevrsnom *kvazi-upravnom sporu*, kada upravni sud odlučuje o drugim, zakonom određenim predmetima.⁴²

³⁸ Op. cit. (bilj. 35), čl. 22., 24., 25., 26.

³⁹ *Ibid.*, čl. 27., 28., 29., 30.

⁴⁰ Primjer: točka 1. obrazloženja presude Upravnog suda u Zagrebu, UsI-2753/22-2 od 27. rujna 2022.; točka 2. obrazloženja presude Upravnog suda u Osijeku, 2 Us I-154/2023-2 od 6. veljače 2023.

⁴¹ Op. cit. (bilj.21), čl. 219., st. 5

⁴² Čeko Đanić, Ana; Held, Mateja; Judicial control of administrative acts and measures regarding unlawful residence of foreigners in Croatia in the european context; str. 187.

5.2. Odluke upravnog suda

Upravni sud u odlučivanju, činjenice i dokaze utvrđuje slobodno, djelujući u okviru podnesene tužbe, no nije vezan razlozima navedenim u tužbi.

Sud će o tužbi protiv rješenja odlučiti *presudom* o primarnoj stvari i eventualnim sporednim zahtjevima. Donijet će presudu kojom odbija zahtjev tužitelja kao neosnovan ili kada je u prethodnom postupku bilo određenih nedostataka, no oni nisu imali utjecaj na samo donošenje rješenja. Može donijeti i presudu kojom usvaja zahtjev tužitelja te poništava ili oglašava ništavom spornu odluku, kada utvrdi nezakonitost ili ništavost osporavane odluke. Kada poništi spornu odluku, ako je to moguće s obzirom na prirodu stvari te ako odluka nije donesena diskrecijskom ocjenom, sam će riješiti određenu upravnu stvar. Na isti način postupit će i u slučaju kada nadležno tijelo uopće nije donijelo odluku koju je bilo dužno donijeti u propisanom vremenu. Uz glavni zahtjev istaknut u tužbi, sud odlučuje o naknadi nastale štete i povratu stvari. Donesena prvostupanjska presuda pravomoćna je i obvezujuća, za stranke i njihove pravne sljednike, istekom roka za podnošenje žalbe, kada ona nije podnesena, odnosno od dana donošenja, kada žalba nije dozvoljena.⁴³

Ukoliko se tijekom postupka pojave sporna procesna pitanja upravljanja samim postupkom sud donosi *rješenje* kojim će odlučiti o tim pitanjima. Takvo rješenje, doneseno izravno pred strankama na raspravi, učinak ima odmah, a rješenje doneseno naknadno, tj. izvan rasprave, učinak će imati s danom uredno obavljene dostave.⁴⁴

Što se tiče izvršenja odluka suda, ono se odvija prema pravilima izvršenja iz općeg upravnog postupka, a omogućiti i stvoriti uvjete da se odluke izvrše pada na tuženika, tj. tijelo ovlašteno za izvršenje. Iznimka postoji kada sud sam izvršava donesenu odluku, točnije sam izvršava rješenje protiv kojeg nije dozvoljeno izjaviti žalbu. Prilikom izvršenja postupka se u skladu s izrekom presude ili rješenja, pritom je poseban naglasak na pravnom shvaćanju i primjedbama suda, u protivnom će se rješenjem, na zahtjev tužitelja, utvrditi nepoštivanje roka ili izreke, tj. naložit će se izvršenje ili ustanoviti neprihvatljivost izvršenja.⁴⁵

⁴³ Op. cit. (bilj 35), čl. 55. - 59., 63.

⁴⁴ *Ibid.*, čl. 65.

⁴⁵ *Ibid.*, čl. 80., 81., 82.

5.2. Žalbeni upravni spor

Svrha izjavljivanja žalbe na odluke upravnih sudova je da, s jedne strane, doprinosi otklanjanju nezakonitosti u radu tih sudova, a, s druge strane, osigurava ostvarenje ustavom zajamčenog prava na pravni lijek.

Kada postoji sumnja da je prilikom vođenja upravnog spora došlo do značajne povrede propisanog pravila postupka ili neispravne primjene materijalnog prava ili su netočno i nedostatno utvrđene bitne činjenice i okolnosti slučaja, stranke imaju mogućnost podnijeti žalbu na presudu. Važno je da se razlog podnošenja žalbe temeljito objasni, bez isticanja novih činjenica. Podnošenje žalbe odgodit će provedbu sporne presude. Nije dozvoljeno podnijeti žalbu ako je sporna odluka poništena ili oglasena ništavom i postupak se prvi put ponovno provodi, ni u slučaju kada tek treba donijeti pojedinačnu odluku, što je nadležno tijelo propustilo napraviti. Protiv rješenja suda žalba je moguća samo kada je to zakonom dozvoljeno i nema odgodni učinak. Na stranci je da odluči hoće li podnijeti žalbu ili se može odreći tog prava, do protoka roka u kojem se podnosi žalba, a može i odustati od podnesene žalbe, prije donošenja presude drugostupanjskog suda. Kako god da odluči, ne može kasnije promijeniti svoju odluku o odricanju ili povlačenju.⁴⁶

Povodom žalbe, koja se podnosi sa zadanim sadržajem i u propisanom roku (15 dana od dostave presude), upravni sud će utvrditi ako je ona podnesena od strane osobe koja na to nije ovlaštena, je li protekao određeni rok ili ako nije dopuštena u konkretnom slučaju. Ustanovi li se neka od tih činjenica ili u žalbi postoje nedostaci, koje po nalogu suda podnositelj nije ispravio, sud donosi rješenje o odbacivanju na koje je moguće uložiti žalbu. Ukoliko ne postoje razlozi za odbacivanje žalbe, ona će se, sa potrebnim spisima, dostaviti *Visokom upravnom sudu* na odlučivanje.⁴⁷

Visoki upravni sud prvo će ispitati postojanje razloga za odbacivanje žalbe, ako je došlo do propusta upravnog suda. Nakon toga upušta se u preispitivanje presude prvog stupnja shodno navodima u žalbi. Na sjednici vijeća, bez rasprave, donijet će se presuda drugog stupnja kojom se žalba odbija zbog neosnovanosti navedenih razloga ili neznačajnog utjecaja razloga na drugačiju odluku i potvrđuje se presuda upravnog suda

Ako se donese presuda kojom se žalba usvaja, poništava se presuda upravnog suda jer je utvrđen neki od razloga za poništavanje i Visoki upravni sud sam rješava stvar presudom.

⁴⁶ Op. cit. (bilj. 35), čl. 66., 66.a, 67., 68.

⁴⁷ *Ibid.*, čl. 70., st. 1, 71.

Drugostupanjska presuda dostavit će se strankama preko upravnog suda koji je odlučivao u prvom stupnju.⁴⁸

5.3. Obnova upravnog spora

Stranka može, po saznanju da postoje razlozi obnove spora, uputiti sudu *prijedlog za obnovu* presudom završenog spora. Riječ je o samostalnom izvanrednom pravnom lijeku koji se može iskoristiti samo u pogledu spora u kojem je donesena presuda, ali ne kada je doneseno rješenje. Razlozi za obnovu mogu biti: drugačija presuda Europskog suda za ljudska prava, o povredi ustavnog prava, od one koju je donio upravni sud; u odlučivanju je sudjelovao sudac koji je trebao biti izuzet sa predmeta zbog jednog od razloga određenih Zakonom ili je odluka rezultat kaznenog djela suca ili službenika suda; kada je za donošenje presude trebalo odlučiti o prethodnom pitanju, a nakon što je presuda donesena, o tom je pitanju naknadno drugačije odlučeno; u slučaju krivotvorene ili isprave s netočnim sadržajem, tj. lažnog iskaza stranke, svjedoka ili vještaka na kojima se temelji donesena odluka; ako dođe do saznanja za nove činjenice ili do prilike da stranka nove činjenice iskoristi kako bi se spor riješio povoljnije za nju; ako u sporu nije bilo omogućeno sudjelovanje zainteresiranoj osobi.

Prijedlog je pravodoban ako ga je stranka podnijela u roku od 30 dana otkad je doznala za razloge obnove, a najkasnije do proteka godinu dana otkad je presuda postala pravomoćna. Sud će rješenjem odbaciti prijedlog koji je nepravodoban, podnesen od neovlaštene osobe ili nije opravdan razlog podnošenja. Ako su svi uvjeti ispunjeni, Sud prosljeđuje prijedlog i drugim strankama kako bi se o njemu izjasnile. Nakon što presudom dopusti obnovu, prethodnu će odluku, u potpunosti ili samo djelomično, staviti izvan snage.⁴⁹

5.4. Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude

Još jedan izvanredni pravni lijek koji se primjenjuje kad se sumnja na povredu materijalnog i postupovnog prava. Putem Državnog odvjetništva RH stranka može inicirati upućivanje zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćnosti presude ili rješenja upravnog ili Visokog upravnog suda, a zbog sumnje na povredu zakona. Zahtjev će, na inicijativu stranke ili po službenoj dužnosti, podnijeti Državno odvjetništvo u roku od šest mjeseci otkad je presuda dostavljena strankama.

⁴⁸ Op. cit. (bilj. 35), čl. 72., 73., 74., 75.

⁴⁹ *Ibid.*, čl. 76., 77.

Vrhovni sud Republike Hrvatske odlučuje o podnesenom zahtjevu na sjednici s koje je isključena javnost u vijeću od pet sudaca. Rješenjem odbacuje zahtjev od osobe koja nije bila ovlaštena podnijeti ga ili koji je nepravodoban. Ako ne odbaci podneseni zahtjev, Sud ispituje osporavanu odluku sukladno razlozima iz zahtjeva i može usvojiti zahtjev, a presudu izmijeniti ili ju ukinuti uz vraćanje predmeta na ponovni postupak nadležnom sudu.⁵⁰

6. Ustavna tužba

Ustavna je tužba poseban institut u hrvatskom pravnom sustavu koji ne ulazi u skupinu uobičajenih pravnih lijekova. Predstavlja „...supsidijarno i ustavnopravno sredstvo...“⁵¹ koje se primjenjuje u slučajevima povreda prava i sloboda fizičkih i pravnih osoba zajamčenih Ustavom, za što je nadležno posebno tijelo – *Ustavni sud*. Ustavnom tužbom intervenira se u odnos podnositelja tužbe i tijela javne vlasti koje je svojom odlukom naštetilo podnositelju i njegovom ustavnom pravu.

Ustavni sud državno je tijelo, neovisno o drugim tijelima državne vlasti, izvan redovnog i specijaliziranog pravosudnog sustava „...koje ne pripada ni zakonodavnoj ni izvršnoj, a niti sudbenoj vlasti, već je njegov položaj određen osnovnom i najvažnijom nadležnošću koja se ogleda kroz apstraktnu kontrolu zakona i podzakonskih akata (pružanje zaštite ustavnosti *in abstracto*) te napose zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda utvrđenih Ustavom kroz postupak individualne ustavne kontrole (pružanje zaštite ustavnosti *in concreto*).“⁵²

Važno je istaknuti kako Ustavni sud nije nadređen ostalim sudovima i ne djeluje u svojstvu žalbenog suda ili umjesto Vrhovnog suda, već se primarno usredotočuje na moguću povredu ustavnog prava podnositelja tužbe, ne ulazeći u meritum stvari.⁵³ Ustavni sud, osim zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, vodi i postupke ocjene suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, provodi postupak utvrđivanja odgovornosti predsjednika Republike Hrvatske te nadzire ustavnost i zakonitost programa i djelovanja političkih stranaka, izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove.⁵⁴

⁵⁰ Op. cit. (bilj. 35), čl. 78.

⁵¹ Šarin, Duška; Šeparović, Viktorija; Ustavna tužba kao posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, str. 30.

⁵² Ibid., str. 27.

⁵³ Ibid., str. 28.

⁵⁴ Ustavni zakon o Ustavnom sudu (NN 99/99, 29/02, 49/02)

6.1. Postupak povodom ustavne tužbe

Tužba se može podnijeti kada postoji sumnja da je došlo do povrede ljudskog prava ili temeljne slobode konkretnom odlukom tijela javne vlasti o pravu ili obvezi određene osobe, tj. o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo, tek nakon što su iskorištena sva prethodna sredstva zaštite (s obzirom da je riječ o supsidijarnom sredstvu). *Iznimno* se ustavnosudski postupak može pokrenuti prije nego je iscrpljen pravni put, kada bi nepokretanje stvorilo ozbiljne posljedice za podnositelja tužbe, a u situaciji kada nadležno tijelo nije u propisanom roku donijelo potrebnu odluku ili je konkretnim aktom počinjena teška povreda ustavnih prava⁵⁵. Podnositelj tužbe Unutar roka od 30 dana od dostave spornog akta treba podnijeti urednu i potpunu tužbu te priložiti osporavani akt u izvorniku ili ovjerenu presliku, koja u pravilu, neće utjecati na primjenu spornog akta. Jedino ako bi podnositelju tužbe ovrhom nastala ozbiljna i teško otklonjiva šteta, Sud može odlučiti da se ovrha odgađa ako to nije na štetu drugoga ili javnog interesa.⁵⁶

Vijeće, u sastavu od troje sudaca, ispitat će postojanje procesnih pretpostavki da bi se o tužbi uopće moglo odlučivati. Ako je utvrđena nenadležnost, nepravodobnost ili je tužba neuredna u mjeri da se ne može po njoj postupiti, odnosno tužba je podnesena prije nego su iskorištena druga predviđena pravna sredstva (osim u slučaju iznimke ranije navedene) ili osoba podnositelja uopće nije imala ovlaštenje podnijeti tužbu, donijet će se *rješenje* kojim se tužba odbacuje. Također, neće se ni ulaziti u preispitivanje tužbe kad je utvrđeno da nije došlo do povrede ustavnog prava.⁵⁷

Ako navedeni razlozi za odbacivanje nisu utvrđeni, o tužbi će sud donijeti *odluku*. Odlukom, koju donosi Vijeće u sastavu od šest sudaca, tužba se usvaja ukoliko je utvrđena povreda ustavnog prava i ukida sporni akt (djelomično ili u potpunosti). U slučaju da je ustavno pravo podnositelja povrijeđeno još nekim aktom iz pojedinog predmeta, osim onim koji se tužbom pobija, takav će akt Sud, potpuno ili djelomično, ukinuti. Sud će posebno objasniti povredu ustavnog prava koju je ustanovio. Predmet se nakon takve odluke vraća nadležnom tijelu kako

⁵⁵ Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIIB-5751/2020; podnositelj tužbe, osoba bez državljanstva, podnio je tužbu prije iscrpljenja dopuštenog pravnog puta s prijedlogom za odgodu izvršenja rješenja o protjerivanju jer smatra da bi tada za njega nastala teško popravljiva šteta.

⁵⁶ Op. cit. (bilj. 54), čl. 62. - 67.

⁵⁷ *Ibid.*, čl. 68. - 72.

bi se ponovio postupak i donio novi akt, pri čemu je nadležno tijelo dužno postupati u skladu s izraženim pravnim stajalištem Suda.⁵⁸

Odlukom Suda tužba će biti odbijena kada nije utvrđeno postojanje razloga radi kojih se pobija određeni akt. Pokrenuti ustavnosudski postupak obustavit će se ako podnositelj povuče svoju tužbu ili ako fizička, tj. pravna osoba koja je bila podnositelj, umre ili prestane postojati.⁵⁹

Nakon odluke Ustavnog suda, koja je zapravo posljednja odluka u nacionalnom pravnom sustavu, podnositeljima preostaje mogućnost uputiti zahtjev Europskom sudu za ljudska prava.

7. Sudska praksa

U razdoblju od 2020. godine do 2023. godine na upravnim sudovima donesene su 52 presude povodom kontrole zakonitosti ograničenja slobode kretanja rješenjem MUP-a o smještaju u centar zbog opasnosti od izbjegavanja prisilnog udaljenja i povratka. U tim presudama sudovi su potvrdili rješenje MUP-a s time da je u nekima ukinuta točka izreke rješenja koja se odnosila na duljinu smještaja u centru.⁶⁰ Utvrđeno je da određena duljina smještaja nije razmjerna potrebi radi koje se smještaj određuje (načelo razmjernosti) te je presudom određen smještaj na najkraće moguće vrijeme u skladu s okolnostima slučaja. U istom razdoblju, tri presude odnose se na potvrdu zakonitosti rješenja MUP-a o protjerivanju zbog sigurnosnih razloga. U 16 slučajeva upravni sudovi proveli su kontrolu zakonitosti rješenja MUP-a o odbijenim zahtjevima za stalni i privremeni boravak, za dugotrajno boravište, odnosno o ukidanju navedenih boravaka zbog neispunjavanja uvjeta uslijed čega je utvrđen nezakonit boravak. Na 6 odluka upravnih sudova podnesena je žalba Visokom upravnom sudu, sve odbijene presudom zbog neopravdanosti razloga podnošenja iste.⁶¹

U praksi Ustavnog suda donesene su dvije odluke vezano uz utvrđeni nezakoniti boravak stranca u RH i tri odluke povodom ograničenja slobode kretanja smještajem prihvatni centar za strance, od kojih su sve rezultirale odbijanjem tužbe zbog neopravdanosti navoda podnositelja da je došlo do povrede njihovih ustavnih prava.⁶² Sud je donio i tri rješenja, od kojih je jednim

⁵⁸ Op. cit. (bilj. 54), čl. 73. – 77.

⁵⁹ *Ibid.*, čl. 75., 79.

⁶⁰ Primjer: presuda Upravnog suda u Osijeku, 3 Us I-157/2023-2 od 6. veljače 2023.

⁶¹ Sudska praksa Vrhovni sud Republike Hrvatske, <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>, pristupljeno 1. kolovoza 2023.

⁶² Odluke Ustavnog suda RH, U-III B-5751/2020 od 21. siječnja 2021., U-III-3124/2018 od 17. listopada 2018., U-III-500/2019, U-III-826/2019, U-III-4866/2018 od 11. srpnja 2019.

odbacio ustavnu tužbu podnesenu od neovlaštenih podnositelja, a dva se odnose na neprihvatanje prijedloga za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom.⁶³

8. Zaključak

Sudska kontrola uprave u RH, provodi se kroz sustav posebnih upravnih sudova te djeluje kao učinkovito sredstvo provjere nad radom uprave i njezinih službenika. Osigurava se da odluke, koje se odnose na osjetljivo područje prava, obveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba, nisu donesene od strane isključivo jednog tijela i da su kao takve konačne. Postoji prilika svake osobe zatražiti da pojedinačna odluka bude ispitana od strane drugih relevantnih tijela. Prilikom odlučivanja od strane nadležnog tijela može doći do određenih propusta ili pogrešaka koje mogu imati ozbiljne posljedice za nositelje prava i obveza, stoga je bitno imati takav sustav efikasne kontrole. Na taj se način ispunjavaju zahtjevi za zaštitom subjektivnih prava građana, ali i objektivne zakonitosti.

Republika Hrvatska kao država potpisnica više međunarodnih dokumenata, među njima i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ali i u skladu s vlastitim Ustavom, takvu zaštitu prava i sloboda jamči svima koji se nalaze na njezinom području, bilo zakonito ili nezakonito, poštujući ljudsko dostojanstvo.

Kao poseban izazov nameću se upravo situacije nezakonito zatečenih stranih državljana u RH. S obzirom da je punopravna članica Schengenskog prostora, dužnost joj je osiguravati vanjske granice, jamčiti da se poštuju propisani uvjeti prelaska granice i spriječiti svaki pokušaj prelaska povezan s djelima povreda granica. Djelomično se to ostvaruje kroz propisivanje strogih uvjeta za prelazak vanjske granice onih koji ne uživaju slobodu kretanja, tj. državljane trećih zemalja. Istovremeno, mora i pružiti zaštitu onima koji nemaju zaštitu države podrijetla što podrazumijeva utvrđivanje, na objektivan način, individualnih okolnosti nezakonitih prelazaka svake osobe koja je u istome zatečena.

Ključnu ulogu ima Ministarstvo unutarnjih poslova koje prvo dolazi u doticaj s nezakonito zatečenim strancima te odlučuje o primjeni mjera osiguranja povratka za one koji nisu opravdali razloge svog nezakonitog prelaska granice, odnosno nezakonitog boravka. U tom pogledu, Ministarstvu uspješno ispunjava svoju ulogu na što ukazuje i činjenica da su u gotovo svim slučajevima upravni sudovi potvrdili rješenja Ministarstva pravilno donesenima i zakonitima, a isto je potvrdio i Visoki upravni sud odlučujući povodom podnesenih žalbi.

⁶³ Rješenja Ustavnog suda U-I-5695/2014 i U-I-503/2018. od 24. lipnja 2020.; Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/vKrozOpciPojmovnik.xsp>, pristupljeno 2. kolovoza 2023.

Konačno, kao posljednja mjera zaštite u nacionalnom pravnom sustavu, odluke Ustavnog suda, potvrđuju da nije bilo ugrožavanja ustavnih prava podnositelja tužbe, u prvom redu prava na pravično suđenje te je potvrđeno da su i upravni postupak i upravni spor provedeni sukladno zakonima.

Literatura

Pravni propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu (NN 99/99, 29/02, 49/02)
3. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
4. Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16.prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008.)
5. Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća, od 9. ožujka 2016., o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), (SL L 77, 23.3.2016.)
6. Zakon o nadzoru državne granice (NN 83/13, 27/16, 114/22, 151/22)
7. Zakon o strancima (NN 133/20, 114/22, 151/22)
8. Zakon o državljanima država članica Europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji (NN 66/19, 53/20, 144/20, 114/22)
9. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)
10. Pravilnik o obavljanju poslova nadzora državne granice (NN 30/14, 42/14, 72/17, 01/23)
11. Pravilnik o postupanju prema državljanima trećih zemalja (NN 68/18, 133/20, 136/21)
12. Pravilnik o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku povratka (NN 132/21)

Knjige, članci i znanstveni radovi

1. Andrassy, Juraj; Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, 1995.
2. Staničić, Frane; Policijsko upravno pravo, NN, Zagreb, 2015
3. Čeko Đanić, Ana; Held, Mateja; Judicial control of administrative acts and measures regarding unlawful residence of foreigners in Croatia in the european context, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 3, 175–196., 2019.

4. Šarin, Duška; Šeparović, Viktorija; Ustavna tužba kao posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, Financije i pravo, Vol. 9 No. 1, 2021.

PowerPoint prezentacije

1. Upravni spor u Republici Hrvatskoj; doc. dr. sc. Mateja Held, dostupno na sustavu Merlin 2021/2022, pristupljeno 24. lipnja 2023.
2. Ulazak, izlazak i boravak stranaca; prof. dr. sc. Frane Staničić, dostupno na sustavu Merlin 2021/2022, pristupljeno 24. lipnja 2023.
3. Status stranaca, putne isprave i rad stranaca; prof. dr. sc. Frane Staničić, dostupno na sustavu Merlin 2021/2022, pristupljeno 24. lipnja 2023.

Web stranice

1. Schengenski informacijski sustav, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_hr, pristupljeno 23. lipnja 2023.
2. Schengen, granice i vize, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa_hr?etrans=hr, pristupljeno 23. lipnja 2023.
3. Frontex, <https://frontex.europa.eu/hr/>, pristupljeno 23. lipnja 2023.
4. Eurosur, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_hr?etrans=hr, pristupljeno 23. lipnja 2023.
5. Europski gospodarski prostor, <https://www.eesc.europa.eu/hr/tags/europski-gospodarski-prostor>, pristupljeno 24. lipnja 2023.
6. Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/vKrozOpciPojmovnik.xsp>, pristupljeno 1. kolovoza 2023.
7. Sudska praksa Vrhovni sud Republike Hrvatske, <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>, pristupljeno 2. kolovoza 2023.