

Pravo na azil u sudskoj praksi – promiču li hrvatski sudovi više standarde zaštite tražitelja azila i azilanata

*Goranka Lalić Novak**

UDK 341.43(497.5)
342.722:341.43(497.5)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 2. 2. 2014.
Accepted / prihvaćeno: 18. 12. 2014.

Pravo na azil zajamčeno je međunarodnim, regionalnim i nacionalnim pravnim aktima. Važnu ulogu u razvoju standarda zaštite tražitelja azila i azilanata imaju sudovi. Cilj rada je utvrditi promiču li domaći hrvatski sudovi međunarodne i europske standarde azilne zaštite te razvijaju li više standarde zaštite tražitelja azila i azilanata. Hipoteza rada je da hrvatski sudovi ne utječu značajno na razvoj standarda zaštite tražitelja azila i azilanata. Predmet rada su presude Upravnog suda i odluke Ustavnog suda. Analiza je izvedena pravnodogmatskom metodom istraživanja i tumačenja pravnih akata i drugih izvora prava te jezičnom analizom. Zaključuje se da hrvatski sudovi do sada nisu značajnije utjecali na podizanje standarda zaštite tražitelja azila i azilanata. Sudbena vlast mogla bi imati značajnu ulogu u daljnjem razvoju hrvatskog sustava azila pod uvje-

* Doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, docentica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: goranka.lalic@pravo.hr)

tom da sudovi iskoriste mogućnosti utjecaja koje im pruža njihov neovisni položaj i razviju više standarde zaštite tražitelja azila i azilanata.

Ključne riječi: azil, pravo na azil, Hrvatska, sudska praksa

1. Uvod

Pravo na azil, shvaćeno kao zaštita koju pruža zemlja na svom teritoriju strancu koji je pobjegao iz zemlje podrijetla zbog proganjanja, odnosno ugrožavanja života ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava, zajamčeno je međunarodnim sporazumima, regionalnim dokumentima i nacionalnim propisima.

Na međunarodnoj razini odgovornost država za zaštitu izbjeglica prvenstveno proizlazi iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokola iz 1967.¹ Konvencija predstavlja »temelj suvremenog međunarodnog izbjegličkog prava« (Hathaway, 2005: 91) i još je uvijek jedini međunarodni ugovor kojim se cjelovito reguliraju prava i obveze izbjeglica. Provedbu Konvencije i Protokola nadzire UNHCR, koji donosi mjerodavna tumačenja tih dokumenata te razvija međunarodne standarde izbjegličkog prava.

Na području Europe najvažniji mehanizam za zaštitu tražitelja azila i izbjeglica jest Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija),² koja predstavlja konstitutivni instrument europskog javnog poretka (*ordre public*),³ a njezine su odredbe »smještene u kontekst ustavne naravi« (Omejec, 2008: 256). Iako se u Europskoj konvenciji pravo na azil ne spominje eksplicitno, kroz praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) uspostavljen je niz standarda u zaštiti tražitelja azila, osobito u odnosu na izručivanje i protjerivanje osoba kojima prijeti mučenje ili drugo nečovječno postupanje ili kažnjavanje te ograničenje slobode kretanja stranaca. Međutim, za interpretaciju i provedbu stan-

¹ Konvencija o statusu izbjeglica, UNTS, vol. 189, str. 137, 28. srpnja 1951.; SL SFRJ – MU 15/60; Protokol o statusu izbjeglica, UNTS, vol. 606, str. 267, 31. siječnja 1967., SL SFRJ: MU 15/67.

² Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ETS 5, 4. studenoga 1950., NN – MU 6/99, 9/99.

³ *Loizidou protiv Turske*, zahtjev br. 15318/89, presuda od 18. prosinca 1996.

darda zaštite ljudskih prava ESLJP-a na domaćoj razini potrebno je da su ispunjeni sljedeći preduvjeti: postojanje formalnih pravila, povoljan stav domaćih sudova prema međunarodnim normama, postojanje domaćih pravila usporedivih s međunarodnima te krug domaćih pravnika upoznatih s međunarodnim standardima koji mogu potaknuti stvaranje sudske prakse (Lahav, Guiraudon, 1997: 10).

Navedeni međunarodni i regionalni instrumenti utječu na nacionalne sustave i politike azila država koje su im članice. Međunarodne i regionalne standarde zaštite izbjeglica promiču i nacionalni sudovi koji se sve češće u svojim presudama pozivaju na međunarodne norme zaštite ljudskih prava (v. Lahav, Guiraudon, 1997) i postaju sve važniji akteri u zaštiti prava ne-državljana. Sudovi nerijetko razvijaju više standarde zaštite u nacionalnim sustavima azila, između ostalog i zato što predstavljaju korektiv odluka i postupanja upravnih tijela koja su najčešće dio resora nadležnog za zaštitu unutarnje sigurnost ili su s njim usko povezana. Također, premda stajališta sudova izražena kroz obrazloženja presuda nisu obvezujuća, ona mogu utjecati na interese, preferencije, identitete i konceptualizaciju prikladnog postupanja i na takav način ograničavaju djelovanje kreatora javnih politika (Thielemann, 2002: 5–6), pa u tom smislu viši sudovi mogu predstavljati i »agente normativne promjene« (Guiraudon, 2000: 1107).

U Hrvatskoj nema recentnijih istraživanja utjecaja domaćih sudova na razvoj standarda zaštite tražitelja azila i azilanata. Stoga je cilj ovoga rada utvrditi promiču li domaći sudovi međunarodne i europske standarde azilne zaštite kroz svoje presude te razvijaju li domaći sudovi više standarde zaštite tražitelja azila i azilanata u usporedbi s upravnim tijelima o čijim odlukama rješavaju.

Pravni problem ovog rada odnosi se na pitanje sastava hrvatskog prava azila s obzirom na njegovu potpunost, određenost i sukladnost sa stajališta hrvatskog ustavnog prava. Posebno se to odnosi na dimenziju određenosti, koja uključuje upravnu i sudačku slobodnu (diskrecijsku) ocjenu prilikom donošenja odluka, odnosno njihova tumačenja odredaba zakonodavstva kojim se uređuje pravo azila. Pravnoznanstveni problem rada odnosi se na nezadovoljavajuće spoznaje pravne znanosti o navedenom pravnom problemu.⁴

⁴ Pravo azila na rubu je interesa hrvatskih istraživača, prvenstveno zato što je riječ o temi koja nije važan društveni problem, ali i zato što je to relativno nov institut hrvatskog prava, koji zanima uzak krug praktičara i, donekle, teoretičara. Međutim, u posljednje vrijeme vidljivo je da pravo azila postupno zaokuplja pažnju hrvatskih istraživača. V. primjerice radove u zborniku Draga Župarić-Iljić (ur.) Prvih deset godina razvoja sustava azila u

U skladu s ciljem te pravnim i pravnoznanstvenim problemima rada formulirana je hipoteza rada: hrvatski sudovi ne utječu značajno na razvoj standarda zaštite tražitelja azila i azilanata. Budući da su do dovršetka ovog rada⁵ Ustavni sud i Upravni sud (sada Visoki upravni sud) odlučivali u relativno malom broju slučajeva i pretežito negativno za tražitelje azila, postavljanje ovako formulirane hipoteze rada čini se opravdanim.

Predmet ovog rada su domaći pravni akti, točnije presude Upravnog suda o zakonitosti pojedinačnih odluka nadležnih tijela u postupku utvrđivanju izbjegličkog statusa te odluke Ustavnog suda donesene na temelju ustavnih tužbi tražitelja azila koji smatraju da im je rješenjem nadležnog upravnog tijela povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom.

Analiza u radu izvedena je pravnodogmatskom metodom istraživanja i tumačenja pravnih akata i drugih izvora prava, točnije sudske prakse⁶, te metodom jezične analize.

Rad je podijeljen u pet cjelina. Nakon uvodnog dijela, donosi se kratak pregled pravnog i institucionalnog okvira azila u Hrvatskoj. U trećem dijelu analiziraju se ustavni standardi i odluke Ustavnog suda u odnosu na azil. U četvrtom dijelu analizira se sudska praksa Upravnog suda u azilnim predmetima do stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima, dok se u petom dijelu donose zaključne napomene i predlažu daljnja istraživanja o predmetu rada.

2. Pravo na azil u Hrvatskoj

U Hrvatskoj pravo na azil u zajamčeno je odredbom čl. 33/1. Ustava RH (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 85/10 – pročišćeni tekst) prema kojem »strani državljanin i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava«.

Ustav kao najviše vrednote hrvatskog ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava navodi poštovanje prava čovjeka, vladavinu prava i jednakost.

Hrvatskoj (s osvrtom na sustave azila u regiji), Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, Centar za mirovne studije, Kuća ljudskih prava, 2013.), te druge radove ove autorice na temu azila.

⁵ Rad je završen početkom veljače 2014.

Hrvatska je stranka više međunarodnih ugovora UN-a na području zaštite ljudskih prava kao i različitih konvencija Vijeća Europe. Na temelju sukcesije bivše SFRJ, Republika Hrvatska je stranka međunarodnih izbjegličkih dokumenata, Konvencije o statusu izbjeglica i pripadajućeg Protokola. Primanjem u članstvo Vijeća Europe (1996.) i ratifikacijom Europske konvencije (1997.), za Hrvatsku proizlazi nesumnjiva obveza provedbe presuda ESLJP-a. Prema Ustavu, potvrđeni međunarodni ugovori čine dio nacionalnog poretka i nadzakonske su snage (čl. 141.), a sudovi sude, osim na temelju Ustava i zakona, i na temelju međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava (čl. 118.).⁶ Prema praksi Ustavnog suda, nesuglasnost zakona s odredbama međunarodnog prava predstavlja povredu načela vladavine prava (Crnić, 2002: 6).

Temeljni propis kojim je uređeno pravo azila u Hrvatskoj je Zakon o azilu (NN 79/07, 88/10, 143/13, ZoA). U postupku azila primjenjuju se i odredbe Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, ZUP) te Zakona o strancima (NN 130/11, 74/13, ZoS) u onim pitanjima koja nisu drugačije uređena ZoA-om.

Glavno tijelo za provedbu politike azila je Ministarstvo unutarnjih poslova, koje donosi i prvostupanjsku odluku o zahtjevu za azil. O žalbi na odluku do stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12; ZUS) odlučivalo je Povjerenstvo za azil, a od 1. siječnja 2012. tu je funkciju preuzeo upravni sud. Sustav upravnog sudovanja uspostavljen novim ZUS-om uključuje dvostupanjski sustav u okviru kojeg upravne sporove rješavaju četiri upravna suda za područje jedne ili više županija sa sjedištem u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci te Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

Ako tražitelj azila ili azilant smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama, povrijede-

⁶ Čl. 118. izmijenjen je promjenama Ustava iz srpnja 2010., a među izvore prava koje trebaju primjenjivati hrvatski sudovi uvedeni su međunarodni ugovori i ostali izvori prava, što bi uključilo izvore navedene u čl. 38. Statuta Međunarodnog suda, odnosno međunarodne običaje i opća načela prava priznata od civiliziranih naroda. Padjen (2010: 5) ovu promjenu naziva »kopernikanskim obratom u formalnim izvorima hrvatskoga pravnog poretka«. Jedna od posljedica ove promjene jest i to da »hrvatski suci ne samo da trebaju tumačiti izvore prava nego trebaju prije svega protumačiti hijerarhijske odnose između pojedinih izvora svjetskog prava, tj. međunarodnog prava, prava EU, prava Vijeća Evrope, i hrvatskog prava, te između tih izvora napraviti obrazložen izbor, koji podliježe, u krajnjoj instanci, ocjeni Evropskog suda, Evropskog suda za ljudska prava i, možda, nekoga međunarodnog suda ili tribunala« (Padjen, 2010: 7).

no ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, može podnijeti i ustavnu tužbu Ustavnom sudu.

3. Ustavni standardi prava na azil

Uređenjem instituta azila iz čl. 33/1. Ustava zajamčeno je pravo zatražiti azil, odnosno jamči se pravo na pristup institutu utočišta. U tom smislu, ustavno pravo na azil kao ljudsko pravo u Hrvatskoj ne postoji,⁷ pa bi ustavnosudska zaštita tražitelja azila i azilanta mogla doći u obzir samo posredno, isticanjem drugih povreda ustavnih prava u postupku pokrenutom ustavnom tužbom (Omejec, 2003: 21).

Neovisno o različitosti stajališta o pravnom sadržaju odredbe kojom je zajamčeno pravo na azil, usporedno korištenje ustavnih odredbi iz čl. 26.⁸ i 33/1. Ustava stvara na strani tražitelja azila minimalni zahtjev u obliku prava na pravičan postupak. Pravičan postupak azila pretpostavlja sukladnost zakonskog uređenja tog postupka sljedećim standardima: postojanje cjelovitog sustava postupovnih normi prema kojima se ispituje i procjenjuje osnovanost zahtjeva za azilom; poštovanje i omogućavanje korištenja materijalnim i postupovnim pravima (slobodama) tražitelja azila bez obzira na njihov izvor (domaće, međunarodno ili europsko pravo); priznavanje posebnih potreba tražitelja azila kao stranaca te shodno tome specifičnih stranaka u postupku (pravo na jezik); razmjernost između postupovnih dužnosti i postupovnih ovlaštenja tražitelja azila (Šprajc, 2006).

Među odredbama ustavne važnosti za tražitelje azila i azilante ističu se one iz čl. 14. Ustava koji svima jamči prava i slobode, neovisno o njihovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, nacionalnome ili socijalnom podrijetlu, političkom ili drugome uvjerenju, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili ostalim osobinama. Za pitanje ograničenja slobode kretanja tražitelja azila značajan je čl. 32. kojim je sloboda kretanja zajamčena svim osobama koje se zakonito nalaze na teritoriju RH, a tek se iznimno može ograničiti zakonom, ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka

⁷ Jadranko Crnić, predsjednik Ustavnog suda u miru, zastupao je mišljenje da je pravo azila ustavno pravo (Crnić, 2006: 7–8) V. i izlaganje sutkinje Ustavnog suda Agate Račan (okrugli stol *Azil u Hrvatskoj nakon 1. srpnja 2004.*, 3. lipnja 2004.) i stav sutkinje Jasne Omejec (Omejec, 2003: 21).

⁸ Čl. 26. Ustava glasi: »Svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti«.

ili zdravlja, prava i sloboda drugih. Iako zakonodavac ima pravo ograničiti slobode ili prava, to ograničenje mora biti učinjeno radi ostvarenja legitirnog cilja propisanog Ustavom i razmjerno cilju koji se ograničenjem želi postići (čl. 16.). Pitanje vraćanja osobe u zemlju u kojoj joj prijete mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje potpada pod zaštitu zajamčenu čl. 23. prema kojem nitko ne smije biti podvrgnut bilo kakvom obliku zlostavljanja.

3.1. Azil u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

U hrvatskom pravnom sustavu pravo na azil je, kao i u mnogim drugim zemljama, ustavno pravo za zaštitu kojeg je nadležan Ustavni sud. Na temelju odredbe čl. 62/1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst), svatko može Ustavnom sudu RH (UsS) podnijeti ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. U postupku pokrenutom ustavnom tužbom, u granicama zahtjeva istaknutog u ustavnoj tužbi, UsS utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama povrijeđeno podnositelju ustavno pravo, pri čemu se, u pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje i ocijenili dokaze. Za UsS relevantne su samo one činjenice o čijem postojanju ovisi ocjena o povredi ustavnog prava.

U odnosu na primjenu azilnog prava, uloga UsS ograničena je na ispitivanje je li primjena prava suglasna s Ustavom te je li u konkretnom slučaju došlo do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe. Premda je UsS-u podnesen zanemarljiv broj ustavnih tužbi koje se odnose na pravo azila ili druga prava tražitelja azila, taj je Sud utvrdio određene standarde zaštite tražitelja azila i stranaca koji se analiziraju u nastavku teksta, osobito u pogledu pravičnosti postupka.⁹

UsS je u više odluka povodom ustavnih tužbi odlučivao je li povrijeđena pravičnost postupka. U prvoj analiziranoj odluci povodom ustavne tužbe protiv presude Upravnog suda RH UsS odlučio je da nije došlo do povrede pravičnosti niti drugih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih

⁹ Izbor odluka UsS-a temelji se na odlukama objavljenim u bazi ustavnosudske prakse na službenoj web stranici Ustavnog suda (www.usud.hr).

Ustavom.¹⁰ U ustavnoj tužbi podnositelj navodi da je osporenom presudom Upravni sud (v. *infra*), unatoč činjenici što se podnositelj žalio samo na točke I. i II. izreke drugostupanjskog rješenja od 12. ožujka 2009., poništio i točku III. izreke tog rješenja, čime je prekoračio svoje ustavne i zakonske ovlasti jer sud sudi u »granicama zahtjeva« i ne može suditi *ultra et extra petitum*, čime je došlo do povrede odredaba čl. 39. i 40. tada važećeg ZUS-a. U odnosu na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19/2.) i pravičnost postupanja, UsS je zaključio da do povrede pravičnosti postupka nije došlo, uz sljedeće obrazloženje:

»Ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, Ustavni sud ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje, odnosno je li tijekom postupka pred nadležnim sudom počinjena povreda takvog značaja da postupak kao jednu cjelinu čini nepravičnim za podnositelja.« (Istaknula autorica.)

U odluci¹¹ povodom ustavne tužbe državljanina BiH, protiv presude Upravnog suda RH kojom je odbijena tužba podnositelja podnesena protiv rješenja Povjerenstva Vlade za rješavanje o žalbama tražitelja azila i azilanata, UsS smatra da nije došlo do povrede prava na azil ni čl. 19/2. U ustavnoj tužbi podnositelj je naveo da su osporenim aktima povrijeđena njegova ustavna prava na jednakost pred zakonom (čl. 14/2.), sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata, pravo na pravično suđenje te pravo na rad i slobodu rada (čl. 54/1.). Pritom, riječ je o osobi za koju je određen ekstradicijski pritvor na temelju raspisane međunarodne tjeralice, zbog kaznenog djela ubojstva. U navedenom predmetu UsS uzeo je u obzir i praksu ESLJP-a, i to odluke *Saadi protiv Italije*, *Fatgan Katani i drugi protiv Njemačke* i *Labita protiv Italije*.

Značajna odluka UsS¹² odnosi se na obvezu Upravnog suda RH da o žalbi tužitelja na odluku MUP-a o ograničenju kretanja odlučuje na javnoj sjednici te da svoju presudu mora obrazložiti i u predmetima u kojima se postavlja pitanje zaštite nacionalne sigurnosti i pravnog poretka. U ustavnoj

¹⁰ U-III-64723/2009 od 11. ožujka 2010.

¹¹ U-III-2501/2008 od 16. listopada 2008., NN 131/08.

¹² U-III-1844/2011 od 25. svibnja 2011., NN 67/11.

tužbi, podnesenoj protiv presude Upravnog suda, podnositelj ističe da mu je osporenim upravnim aktom MUP-a, odnosno osporenom presudom Upravnog suda, na temelju kojih je smješten u Prihvatni centar za strance, ograničeno kretanje, čime je doveden u položaj istovjetan položaju uhićenika odnosno pritvorenika u kaznenom postupku. U obrazloženju odluke u odnosu na primjenu Europske konvencije UsS navodi:

»Iako pravni položaj podnositelja ustavne tužbe nije položaj uhićenika odnosno pritvorenika u kaznenom postupku, činjenica je da je on po dolasku u R. S. iz Republike Hrvatske, kao nezakonit migrant, vraćen u Republiku Hrvatsku, u kojoj je zatražio azil i gdje mu je ograničeno kretanje, to jest gdje je faktično lišen slobode. Stoga se opisane okolnosti mogu podvesti pod okolnosti predviđene člankom 5. stavkom 1. alinejom f) Konvencije pa – iako ova konvencijska odredba ne podrazumijeva ispitivanje nužnosti i opravdanosti mjere lišavanja slobode – ta odredba, kao i ostale odredbe članka 5. stavka 1. Konvencije, uvijek podrazumijevaju ispitivanje temeljnog zahtjeva zakonitosti takve mjere.

Lišenje slobode, međutim, ne mora biti zakonito samo zato što je provedeno u skladu s postupovnim i materijalno-pravnim odredbama unutarnjeg prava, već zakonitost lišavanja slobode podrazumijeva i *to da unutarnje pravo udovoljava zahtjevima načela vladavine prava, to jest da je određeno, jasno i da u razumnoj mjeri omogućuje predvidljivost posljedica koje mogu proizići iz određenog čina.*« (Istaknula autorica.).

U ustavnoj tužbi podnositelj smatra da je u konkretnom slučaju došlo do oduzimanja njegove slobode protivno čl. 74. ZoA bez ispunjenja zakonom propisanih uvjeta, a pri tome mu tijekom postupka nisu predočene činjenice na kojima bi se ograničenje kretanja temeljilo. Naime, Upravni sud je izvršio uvid u klasificiranu dokumentaciju u spisu predmeta te se u obrazloženju osporene presude pozvao na okolnost da je izvršen uvid u klasificirane podatke na temelju kojih je zaključeno da u slučaju podnositelja postoje razlozi zaštite nacionalne sigurnosti i pravnog poretka RH, međutim, podnositelju konkretne podatke nije predočio niti mu je omogućio da se o njima izjasni. To unatoč tome što je Upravni sud RH, na temelju čl. 74/10. ZoA, dužan u takvim slučajevima zakazati usmenu raspravu i saslušati tužitelja. Stoga podnositelj drži da je riječ o oduzimanju slobode na temelju arbitrarne i neobrazložene odluke, u postupku u kojem mu nije pružen ni minimum postupovnih jamstava koja inače uživa čak i svaka osoba protiv koje se određuje pritvor u kaznenom postupku.

UsS u odluci smatra da je došlo do povrede ustavnih prava na osobnu slobodu i pravično suđenje, budući da minimalna mjera zaštite temeljnog ljudskog prava na slobodu mora podrazumijevati obavijest o razlozima lišavanja slobode i mogućnost izjašnjavanja o tim razlozima, čiji će sadržaj sud imati u vidu pri donošenju odluke. UsS u obrazloženju odluke navodi:

»Bitan element jamstva zaštite pojedinca od arbitrarnih miješanja države u njegovu slobodu jest sudska kontrola takvih miješanja poduzetih od strane izvršne vlasti. Kako je razvidno iz citiranog članka 74. Zakona o azilu, u pravnom poretku Republike Hrvatske ne samo da je takva kontrola osigurana pravom na pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom (stavak 9.) već je, s obzirom na činjenicu da konkretna vrsta upravnih postupaka (ograničenje kretanja smještanjem u Prihvatni centar za strance) zahtijeva žurnost postupanja, da se pokreće po službenoj dužnosti i provodi pred tijelom izvršne vlasti u samo jednom stupnju odlučivanja, bez prava na žalbu, Upravni sud obavezan na provođenje usmene rasprave, i to u kratkom roku (stavak 10.). ...

Međutim, zahtjevu predvidljivosti nije udovoljeno samom činjenicom da je mjerodavnim pravom osigurano pokretanje sudskog postupka i održavanje usmene rasprave, jer je u takvom slučaju, s aspekta pojedinca, legitimno očekivati da konkretno postupovno uređenje ima za svrhu stvarnu i učinkovitu zaštitu materijalnog supstrata njegovih prava, odnosno da će takvo uređenje imati za posljedicu pružanje barem minimalne mjere takve zaštite. *Minimalna mjera zaštite temeljnog ljudskog prava na slobodu mora podrazumijevati obavijest o razlozima lišavanja slobode i mogućnost izjašnjavanja o tim razlozima*« (istaknula autorica) »čiji će sadržaj sud imati u vidu kod donošenja odluke.

Osporena presuda Upravnog suda, kojom je odlučeno o podnositeljevom faktičnom lišavanju slobode, donesena je mimo zakonom propisanih postupovnih pravila (usmena rasprava nije održana niti je njezin izostanak na bilo koji način u presudi obrazložen).«

Podnositelju je nakon isteka tromjesečnog ograničenja kretanja mjera produžena rješenjem MUP-a za naredna tri mjeseca. Protiv tog rješenja podnositelj nije pokrenuo upravni spor, budući da zbog stajališta Upravnog suda iz prethodne presude i zbog činjenice da ta presuda nije obrazložena smatra da nova tužba ne bi bila učinkovito pravno sredstvo. Međutim, UsS to stajalište podnositelja nije prihvatio iz formalnih razloga:

»Rješenje MUP-a od 22. ožujka 2011., koje je na pravnoj snazi u vrijeme podnošenja ustavne tužbe, iako je ustavnim tužbom tako-

der osporeno, ne udovoljava pretpostavkama za dopuštenost ustavne tužbe u smislu članka 62. stavka 3., u svezi s člankom 72. Ustavnog zakona. Naime, podnositelj protiv tog rješenja (neovisno o njegovom stajalištu kako je riječ o neučinkovitom pravnom sredstvu) nije pokrenuo upravni spor i ishodio presudu Upravnog suda, to jest nije iscrpio dopušteni pravni put.«

Na temelju ove odluke UsSRH Upravni sud RH u navedenom je predmetu održao usmenu raspravu, na kojoj je javnost bila djelomično isključena zbog uvida u klasificirane dokumente MUP-a te djelomično uvažio tužbu i naložio MUP-u da tužitelju osigura smještaj u Prihvatilištu za tražitelje azila.

Najrecentnija odluka UsS odnosi se na pitanje provedbe načela *non-refoulement*¹³ i vrste zaštite koja se na temelju tog načela može odobriti.¹⁴ Podnositelj u ustavnoj tužbi smatra da su mu presudom Upravnog suda RH i rješenjem Povjerenstva (v. *infra*) za povrijeđena prava na jednakost (čl. 14.), ograničeni sloboda i pravo (čl. 16.), povrijeđeno pravo na pravičnost postupka (čl. 29/1.), slobodu kretanja (čl. 32/1.), čovječno postupanje i poštivanje dostojanstva (čl. 35.), rad i slobodu rada (čl. 55/1.), pravo na socijalnu pomoć (čl. 58/1.) te pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 59.). Podnositelj je radi izbjegavanja vojne obveze 1991. napustio zemlju podrijetla (Alžir) i koristeći se valjanim putnim ispravama otputovao u Španjolsku. Potom je koristeći se krivotvorenim putnim ispravama Španjolske 1995. ušao na teritorij Bosne i Hercegovine, u čije je državljanstvo primljen predstavivši se kao L. F., rođen u Jordanu. Podnositelj je 1996. sklopio vjerski brak s državljankom BiH, s kojom ima troje djece. Nakon što je upis podnositelja u matične knjige državljana BiH oglašen ništavim, zbog straha od izručenja u zemlju podrijetla podnositelj je napustio BiH i koristeći se osobnom iskaznicom BiH na ime L. F. ušao na hrvatski teritorij te potom bez isprava o dokazu identiteta ušao na teritorij Slovenije, čija su nadležna tijela odbila njegov zahtjev za odobrenje azila i vratila ga u Hrvatsku. MUP RH je odbio njegov zahtjev za azilom, budući da je temeljem klasificiranih podataka sadržanih u priloženoj dokumentaciji utvrđeno da postoji opravdana sumnja koja upućuje na postojanje ozbiljnih razloga za isključenje od zaštite. Povjerenstvo je, prilikom odlučivanja

¹³ Zabrana vraćanja (fran. *non-refoulement*) ključno je načelo izbjegličkog prava kojim se zabranjuje državama da protjeraju ili na bilo koji način vrate strance, uključujući izbjeglice i tražitelje azila, u zemlju njihova podrijetla ili neku drugu zemlju u kojoj bi njihovi životi ili sloboda bili ugroženi, odnosno u kojoj bi mogli biti podvrgnuti mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

¹⁴ U-III/407/2012 od 28. ožujka 2013.

o žalbi na prvostupanjsku odluku, zaključilo da bi podnositelj povratkom u zemlju podrijetla mogao biti podvrgnut mučenju, odnosno primijenilo je načelo *non-refoulement*, no bez istodobnog priznavanja azilne ili supsidijarne zaštite. U pokrenutom upravnom sporu Upravni sud smatrao je da nema elemenata za odobrenje azila ili supsidijarne zaštite te istodobno izrazio ocjenu o kontradiktornosti odluke Povjerenstva.

UsS smatra da u navedenom slučaju nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje:

»Naime, navedeno načelo, iako propisano zakonom« (načelo *non-refoulement*, dodala autorica) »nije jedna od mjera zaštite propisana Zakonom o azilu, o kojoj nadležno upravno tijelo odlučuje u postupku pokrenutom zahtjevom tražitelja azila, niti u konkretnom slučaju njegovo navođenje u izreci drugostupanjskog rješenja ima značaj odobrenja, odnosno nužno i samo po sebi predstavlja razlog za odobrenje jedne od mjera zaštite propisane Zakonom o azilu.

Nadalje, Ustavni sud utvrđuje da su u konkretnoj pravnoj stvari odlučivala zakonom ustanovljena upravna tijela i Upravni sud unutar svoje nadležnosti utvrđene zakonom. *Podnositelju je bilo omogućeno pratiti tijek postupka, sudjelovati u njemu uz sudjelovanje prevoditelja, te stručnu pomoć odvjetnice (u postupku podnošenja pravnih lijekova protiv prvostupanjskog odnosno drugostupanjskog rješenja), kao i poduzimati sve zakonom dopuštene procesne radnje.*« (Istaknula autorica.) »Također, u tumačenju i primjeni mjerodavnog prava nije utvrđena arbitrarnost ili samovolja.«

Što se tiče povrede ostalih prava na koje se podnositelj poziva u ustavnoj tužbi, UsS ocjenjuje da ti članci Ustava u konkretnom slučaju nisu mjerodavni.

4. Praksa Upravnog suda RH u azilnim predmetima do stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima

Do stupanja na snagu novog ZUS-a svojevrsna trećestupanjska zaštita tražitelja azila bila je predviđena pred Upravnim sudom RH (dalje: UpS), budući da je protiv odluke MUP-a i/ili Povjerenstva za azil bilo moguće podnijeti tužbu tom Sudu. Tužba, međutim, nije imala suspenzivan uči-

nak te posljedično nije sprječavala udaljenje tražitelja azila nakon što je njegova žalba na odluku MUP-a odbijena pred Povjerenstvom odnosno postupak azila okončan. Također, prema ZUS-u koji je bio na snazi do 1. siječnja 2012. rješavanje upravnih stvari pred UpS-om temeljilo se na konceptu nejavnog rješavanja, uz mogućnost održavanja usmene rasprave po procjeni Suda ili na prijedlog stranke, a zbog složenosti sporne stvari ili zbog potrebe boljeg razjašnjenja stanja stvari. No, UpS se tom procesnom mogućnošću nije koristio u svojoj praksi (Medvedović, 2011: 19; Pičuljan, 2010: 29), uključujući i u postupcima pokrenutim od tražitelja azila.

Do stupanja na snagu novog ZUS-a, u skladu s tradicionalnim stajalištem da sudstvo ne bi trebalo odlučivati u upravnim stvarima, upravni se spor vodio kao spor o zakonitosti upravnog akta, dok je mogućnost vođenja spora pune jurisdikcije uglavnom ograničena (Đerđa, 2008: 125). U svim ovdje prikazanim slučajevima (presude donesene nakon 2004. kada je na snagu stupio prvi ZoA) UpS je odbio tužbu kao neosnovanu te ustvrdio da su osporavani akti nadležnih tijela (MUP-a i Povjerenstva za azil) zakoniti u odnosu na svoju materijalnu i procesnu dimenziju. Iznimku predstavljaju presude iz srpnja 2011. donesene povodom tužbi na rješenje MUP-a radi ograničenja kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance, u kojim predmetima je UpS održao usmenu kontradiktornu raspravu i poništio rješenje MUP-a, nakon što je u tom predmetu uložena ustavna tužba.

UpS u svojim presudama bez iznimke smatra da je tuženo upravno tijelo ispravno protumačilo odredbu ZoA o razlozima za priznavanje azila. Tako u predmetu u kojem je tužitelj tijekom kolovoza 2008. podnio zahtjev za azil zbog proganjanja na vjerskoj osnovi u R. F. Sud smatra:

»Analizom podataka spisa predmeta te svih podataka u službenim izvješćima navedenim u prvostupanjskom rješenju vezano za stav ruskih vlasti prema manjinskim vjerskim grupama te imajući u vidu okolnosti neugodnih epizoda koje je tužiteljica doživljavala prilikom vjerskih aktivnosti, ovaj Sud smatra da tuženo upravno tijelo nije pogrešno zaključilo kako u predmetnom slučaju nedostaju bitni elementi koji bi upućivali na postojanje osnovanog straha od proganjanja ...

... Sud ima u vidu da je Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu pozitivno riješio slučaj kršenja slobode vjeroispovijesti u R. F. u korist tužitelja ruskog građanina koji je baptist ... Međutim, prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svoga rješenja upućuje na to da je u R. F. u slučaju kršenja vjerskih sloboda moguća zaštita koju pružaju sud i državna tijela osobito na federalnoj razini te konstatira da tužitelj-

ca nije iskoristila pravne mogućnosti u okviru pravnog sustava zemlje podrijetla ... pravilno je zaključilo tuženo tijelo da nije bila ograničena u slobodi vjeroispovijesti ... Zbog toga ovaj Sud misli da je cjelokupni upravni postupak proveden pravilno i zakonito i da je drugostupanjsko upravno tijelo jasno izložilo argumente za svoju odluku.«¹⁵

Osim u predmetu utemeljenom na proganjanju na temelju vjeroispovijesti, UpS je odlučivao i u slučaju pripadnosti određenoj društvenoj skupini. Tužitelj je 2007. podnio zahtjev za azil utemeljen na postojanju osnovanog straha od proganjanja zbog pripadnosti homoseksualnoj društvenoj skupini u T., kao i na strahu od služenja vojske. Tužitelj je u tužbi posebno upozorio na nedostatno obrazloženje drugostupanjskog rješenja u kojem je Povjerenstvo za azil bilo dužno ocijeniti sve navode iz žalbe te naveo da su Povjerenstvo i MUP propustili primijeniti načelo materijalne istine iz čl. 7. ZUP. UpS u svojoj presudi navodi:

»Analizom svakog od navedenih dokaza na koje se poziva prvostupanjsko tijelo u svome rješenju te svakog dokaza spomenutoga i izloženoga u žalbi kao i dokaza priloženih uz tužbu ... Sud smatra da u predmetnom slučaju nema temelja za priznanje azila u Republici Hrvatskoj jer nisu ispunjene pretpostavke iz navedenog članka 4. Zakona o azilu. Očito je, naime, da se tužitelj boji povratka u R. T. jer će dobiti poziv za odsluženje obveznog vojnog roka, a on je, kako navodi, homoseksualac i pacifist i zbog toga ne želi služiti vojsku. Međutim, iz dostupnih podataka u spisu predmeta proizlazi da tužitelj može biti oslobođen od služenja obveznog vojnog roka ako svoj zahtjev temelji na seksualnom opredjeljenju.«

Sud konstatira da postoje određene postupovne nepravilnosti u obrazloženju drugostupanjskog upravnog akta na koje upozorava tužitelj u tužbi, ali koje nisu od utjecaja na pravilnost i zakonitost osporenog rješenja. To tim više, smatra UpS, što se drugostupanjsko tijelo pozvalo na razloge iznesene u prvostupanjskom rješenju, u kojemu su utvrđene sve bitne činjenice, pravilno primijenjene odredbe materijalnog zakona te nisu učinjene postupovne pogreške. Osim toga, imajući na umu spomenuti zapisnik o saslušanju tužitelja i sve dokaze pribavljene i izložene tijekom upravnog postupka, kao i dokaze priložene uz tužbu, Sud ocjenjuje da nema osnove za zaključak da u predmetnoj stvari nije poštovano načelo materijalne istine. Relevantne odredbe mjerodavnog Zakona o azilu pravilno su primi-

¹⁵ Presuda Us-12866/09 od 28. siječnja 2010.

jenjene, jer je utvrđeno činjenično stanje dalo dovoljnu podlogu za njihovu primjenu.¹⁶

U slučaju tužitelja smještenog u ekstradicijskom pritvoru u zatvoru u S., nakon što su nadležna tijela BiH podnijela zahtjev za njegovim izručenjem, zbog navodnog ubojstva jednog od zapovjednika vojske RS, UpS također smatra da je rješenje Povjerenstva za azil zakonito. U predmetnom slučaju tužitelj je podnio zahtjev za azil iz razloga što bi, zbog svog političkog mišljenja, odnosno neslaganja s političkim i vojnim vodstvom RS, u slučaju izručenja u BiH – RS, bio podvrgnut mučenju, nečovječnom i ponižavajućem postupanju i kažnjavanju. Tužitelj navodi da se zbog navedenih razloga 1993. predao hrvatskoj vojsci, dezertiravši iz vojske RS, a do pritvaranja živio je u Š. u izvanbračnoj zajednici s državljanicom RH, s kojom ima dvoje djece koja su hrvatski državljani. U obrazloženju presude UpS navodi da se u navedenom slučaju:

»... ne radi o osnovanom strahu podnositelja od proganjanja zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja u smislu članka 4. Zakona o azilu. Političko mišljenje podrazumijeva izražavanje mišljenja ili uvjerenja koja su različita od mišljenja ili uvjerenja stranke ili organizacije koja kontrolira državu ili dio državnog područja. Ni jedan od navoda podnositelja u navedenom zapisniku ne ukazuje da je podnositelj izražavao takvo mišljenje u vrijeme bijega u Republiku Hrvatsku. Također se ne bi radilo o okolnosti da podnositelj pripada određenoj društvenoj skupini čiji članovi dijele uvjerenja na kojima se temelji njihov identitet ili svijest te ih se ne žele odreći.«¹⁷

S obzirom na ekonomske razloge za napuštanje zemlje podrijetla, UpS očekivano odluku upravnog tijela kojom se odbija takav zahtjev za azilom smatra zakonitom:

»Sud nalazi da je drugostupanjsko upravno tijelo pravilno zaključilo da tužitelj nije učinio opravdanim osnovani strah od proganjanja zbog bilo kojeg od razloga navedenih u članku 4. Zakona o azilu. Ekonomski razlozi koje je naveo kao neke od razloga za napuštanje zemlje podrijetla, a isto tako sukob koji ima s nepoznatim čovjekom,

¹⁶ Presuda Us-1669/2008-5 od 24. travnja 2008.

¹⁷ Presuda Us-11291/2007-6 od 11. travnja 2008.

ne predstavlja valjanu činjeničnu osnovu koja bi učinila osnovanim strah od proganjanja, odnosno zahtjev za azilom opravdanim.«¹⁸

Štoviše, pozivanje na ekonomske razloge doprinosi, smatra UpS, dodatnoj ocjeni zahtjeva za azilom kao očito neutemeljenog, bez obzira na to što se tužitelj poziva i na druge razloge zbog kojih je napustio zemlju podrijetla:

»Analizom svih podataka predmetnoga spisa ovaj Sud ocjenjuje da su upravna tijela mjerodavna za odlučivanje o predmetnoj stvari pravilno zaključila da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za priznanje azila u Republici Hrvatskoj ... te je, s obzirom na sve okolnosti slučaja, pravilno odbijen zahtjev kao očito neutemeljen. Naime, dokazi u spisu predmeta ukazuju da je tužiteljica bila osuđena i kažnjena zbog privrednog kriminala 1993. godine (iskaz tužiteljice), te da je nakon toga radila u ugostiteljskim objektima.

... Također, navod tužiteljice da u Republici Srbiji ne može naći odgovarajući posao predstavlja ekonomski razlog zbog kojega je njen zahtjev dodatno ocijenjen očito neutemeljenim u smislu odredbe čl. 43. t. 3. st. 1. Zakona.«¹⁹

U odnosu na nedostatak vjerodostojnosti tužitelja, UpS u pravilu potvrđuje takvu ocjenu upravnih tijela. Tako je u presudi po tužbi državljanina RS koji je napustio zemlju podrijetla u vrijeme rata na K. zbog poziva na odsluženje vojne obveze, izbjegao u I. i dalje živio u B., nakon čega se odlučio vratiti, ali je uhićen u nezakonitom prelasku državne granice u RH, suprotno međunarodnim standardima, UpS zaključio da činjenica što tužitelj nije imao namjeru azil zatražiti u RH utječe na procjenu njegove vjerodostojnosti:

»S obzirom na sve dokaze u spisu predmeta te ocjenu subjektivnih i objektivnih okolnosti slučaja od strane upravnih tijela, ovaj Sud ocjenjuje pravilnim zaključak da u konkretnom slučaju nedostaju bitni elementi koji bi upućivali na postojanje osnovanog straha od proganjanja prema kriterijima iz navedene odredbe članka 4. Zakona, jer na to u prvom redu upućuju opisane okolnosti pod kojima je tužitelj napustio zemlju podrijetla. Također, njegovu zahtjevu prema ocjeni Suda očigledno nedostaje vjerodostojnosti sukladno članku 43. stavku 1. točki 1. Zakona, jer je u spomenutom

¹⁸ Presuda Us-10515/07 od 3. srpnja 2008.

¹⁹ Presuda Us-7516/07 od 13. rujna 2007.

zapisniku iskazao da je u Republiku Hrvatsku u svibnju 2007. ušao kako bi 'prešao preko teritorija Hrvatske', što pokazuje da nije imao namjeru tražiti azil u Republici Hrvatskoj.«²⁰

U sporu temeljem tužbe protiv odluka kojima je u prvostupanjskom i/ili drugostupanjskom upravnom postupku odbijen zahtjev za azilom kao očito neutemeljen, UpS je ocijenio da su navedena tijela pravilno izvela takav zaključak:

»Slijedom svih spomenutih izvješća te imajući u vidu navedeni zapisnik prema kojemu je tužitelj detaljno ispitan o razlozima dolaska u Republiku Hrvatsku, Sud ocjenjuje da je u upravnom postupku pravilno zaključeno da je zahtjev tužitelja za azil u Republici Hrvatskoj ocijenjen kao neutemeljen. ... Naime, kod ponovnog ulaska u Republiku Hrvatsku 10. srpnja 2006. nije ni pokušao regulirati svoj status, što bi s obzirom na navodnu opasnost po život u RS, bilo očekivati. ...

Sud misli da se također u konkretnom slučaju ne prihvaća prigovor tužitelja vezan za odredbu članka 71. Zakona o azilu kojom je propisan institut blagodati sumnje ... Iz cjelokupnih podataka spisa predmeta Sud nalazi da izjave tužitelja dane u rečenom zapisniku, žalbi i u tužbi nisu u skladu s dostupnim informacijama koje su relevantne za rješavanje njegova zahtjeva niti je tužitelj zatražio azil što je moguće prije ili je predočio opravdan razlog zašto nije tako postupio.«²¹

Primjer poništavanja dijela upravnog akta od strane UpS je predmet²² u kojem je tužitelj, državljanin RA, podnio tužbu protiv negativnog rješenja Povjerenstva za azil. UpS je tužbu ocijenio djelomično osnovanom. U odnosu na priznavanje zaštite UpS je ocijenio da su oba upravna tijela pravilno zaključila da se tužitelju ne može priznati azil u RH sa sljedećim obrazloženjem:

»Tužitelj, naime, nije naveo, odnosno argumentirao, da u njegovu slučaju postoji osnovani strah od proganjanja, a niti proizlazi iz činjeničnog supstrata spisa da bi tužitelj povratkom u zemlju svoga državljanstva, a potom eventualno u državu u kojoj je osuđen za navedeno

²⁰ Presuda Us-9432/07 od 10. siječnja 2008. Protiv te presude podnesena je ustavna tužba (v. *supra*).

²¹ Presuda Us-8826/2008-11 od 13. studenoga 2008.

²² Presuda Us-6559/2009-4 od 6. listopada 2009.

kazneno djelo, bio izložen kojem od djela proganjanja propisanih člankom 5. citiranoga Zakona (fizičko ili mentalno nasilje, sudski progon ili kažnjavanje koje je nerazmjerno ili diskriminirajuće, uskraćivanje sudske pomoći i drugo). Slijedom, uzročna povezanost između razloga proganjanja propisanih člankom 4. Zakona i djela proganjanja iz članka 5. istoga Zakona u konkretnom slučaju ne postoji.«

U navedenom su predmetu i Povjerenstvo za azil i MUP zaključili da tužitelj ne ispunjava pretpostavke za priznanje supsidijarne zaštite (t. II. izreke rješenja), imajući na umu podatak da je nesmetano boravio u državi svog državljanstva i nakon donošenja presude suda u B. Unatoč zaključku u osporenom aktu da tužitelj ne ispunjava pretpostavke za odobrenje azila i supsidijarne zaštite, Povjerenstvo za azil u točki III. izreke svoga rješenja ne dopušta prisilno udaljenje tužitelja, pozivajući se na načelo *non-refoulement*, samo navodeći da smatra da nije dopušteno njegovo prisilno udaljenje ili vraćanje u zemlju u kojoj bi njegov život i sloboda bili ugroženi. UpS smatra da je tuženo tijelo trebalo podrobnije i jasnije obrazložiti razloge primjene ovog načela te da je odluka tuženoga tijela u suprotnosti s odlukom o odbijanju azilne zaštite i s obrazloženjem odluke o odbijanju supsidijarne zaštite. Stoga je UpS odlučio odbiti tužbu tužitelja u odnosu na I. točku izreke osporenoga rješenja, a uvažiti je u odnosu na točke II. i III. izreke osporenog rješenja te poništiti navedene točke.²³

5. Zaključak

U radu su prikazane odluke Ustavnog suda i Upravnog suda da bi se analizirao njihov utjecaj na razvoj domaćih standarda zaštite tražitelja azila i azilanata, s jedne strane, i, s druge, primjena međunarodnih i europskih standarda prilikom njihova odlučivanja.

Ustavni sud je razvio određene standarde zaštite tražitelja azila i azilanata u pogledu prava na pravičnost postupka. Međutim, nameće se zaključak da Ustavni sud ipak nije značajnije utjecao na razvoj hrvatskog sustava azila. Tome je zasigurno razlog i relativno mali broj ustavnih tužbi pokrenutih od tražitelja azila i azilanata.

Što se tiče Upravnog suda, na temelju analize presuda donesenih do stupanja na snagu novog ZUS-a, vidi se da se taj Sud u svojoj praksi nije uop-

²³ Protiv ove presude podnesena je ustavna tužba (v. *supra*).

će ili se tek rijetko pozivao na međunarodne i europske standarde zaštite tražitelja azila i azilanata i ljudskih prava općenito. Budući da je u svojim presudama u pravilu potvrđivao upravna rješenja te nije značajnije utjecao na razvoj pravne prakse u području prava azila, moguće je zaključiti da je njegov utjecaj na institut azila zanemariv. Tome je svakako pridonijela i praksa nejavnog rješavanja, bez održavanja usmene rasprave te to što Sud nije bio sud pune jurisdikcije.

U skladu s tim, moguće je zaključiti da je potvrđena početna hipoteza rada.

Međutim, kao predmet daljnjeg istraživanja potrebno je analizirati sudsku praksu nakon reforme upravnog sudovanja i uvođenja prvostupanjskih upravnih sudova u sustav azila. Naime, novim ZUS-om zajamčena je veća pravna sigurnost i bolja zaštita prava stranaka od odluka i postupanja javnopravnih tijela. Predmet upravnog spora proširen je s ocjene zakonitosti pojedinačnih odluka javnopravnih tijela i na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnih tijela kao i na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja te izvršavanja upravnih ugovora – upravni sudovi imaju punu nadležnost i nad utvrđivanjem činjenica, a ne samo nad primjenom zakona. Također, kao jedno od načela novim ZUS-om uvedena je obvezna usmena, neposredna i javna rasprava u odlučivanju u upravnom sporu (čl. 7.). Nadalje, upravni sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice te pritom nije vezan činjenicama utvrđenim u postupku donošenja odluke koja se osporava, premda ih uzima u obzir pri odlučivanju. Temeljem navedenih odredbi ZUS-a, upravni su sudovi postali sudovima pune jurisdikcije u smislu čl. 6. Europske konvencije i čl. 47. Povelje o temeljnim pravima.

Statistički podaci pokazuju da su tijekom 2012. upravni sudovi odlučivali u 47 predmeta, od kojih su odbacili 1 zahtjev, odbili 39, obustavili 5, poništili 1, a u jednom predmetu Upravni je sud u Zagrebu odobrio supsidijarnu zaštitu. Tijekom 2013., prema podacima iz siječnja 2014., upravni sudovi odbili su 96 zahtjeva, obustavili 2 i poništili 1, dok je u jednom slučaju odobrena supsidijarna zaštita.²⁴ Ti podaci mogu uputiti na zaključak da se pred upravnim sudovima nastavlja praksa potvrđivanja rješenja MUP-a donesenih u prvom stupnju. Međutim, za izvođenje utemeljenih zaključaka o razvoju domaćih standarda zaštite i primjeni onih međunarodnih i europskih od upravnih sudova nakon stupanja na snagu novog ZUS-a potrebno je provesti obuhvatnu analizu donesenih presuda.

²⁴ MUP, Pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2013. godini. Zagreb, siječanj 2014. (<http://mup.hr/10.aspx>)

Na kraju, moguće je zaključiti da bi sudbena vlast mogla imati značajnu ulogu u daljnjem razvoju hrvatskog sustava azila, pod uvjetom da sudovi iskoriste mogućnosti utjecaja koje im pruža njihov neovisni položaj i da razviju više standarde zaštite tražitelja azila i azilanata.

Literatura

- Ornić, J. (2006) O nedosljednosti zakonodavca (u povodu donošenja /novog/ Zakona o azilu). Informator 5509–5510 (Male stranice)
- Đerđa, D. (2008) Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 29(1): 111–147
- Guiraudon, V. (2000) European Courts and Foreigners' Rights: A Comparative Study of Norms Diffusion. *International Migration Review* 34(4): 1088–1112
- Hathaway, J. C. (2005) *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Lahav, G., V. Guiraudon (1997) *The Devolution of Immigration Regimes in Europe*. Paper prepared for the Fifth Biennial International Conference, 29 May – 1 June, Seattle, Washington. http://aei.pitt.edu/2655/1/002789_1.PDF, pristupljeno 10. 12. 2013.
- Medvedović, D. (2011) Utjecaj Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima na novo zakonodavstvo. U: B. Gagro et al. (ur.) *ZUP – iskustva u praksi i primjeri*. Zagreb: Novi informator
- Omejec, J. (2003) Pojam i pravna priroda azila. Informator 5177: 21
- Omejec, J. (2008) *Vijeće Europe i Europska unija: institucionalni i pravni okvir*. Zagreb: Novi informator
- Padjen, I. (2010) *Prijedlozi promjena Ustava Republike Hrvatske 2009.–2010. Prinos Okruglom stolu o promjenama Ustava*, organizator: Heinrich-Boell-Stiftung Hrvatska, Zagreb, 9. travnja 2010., www.boell.hr/downloads/padjen_ustav.pdf, pristupljeno 26. 1. 2014.
- Pičuljan, Z. (2010) *Povezanost zakonodavne, upravne i sudske prakse – odabrani primjeri upravnog prava*. U: T. Bogdanović et al. (ur.) *Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja*. Zagreb: Inžinjerski biro
- Šprajc, I. (2006) *Pravično postupanje u prvostupanjskom upravnom postupku*. Izlaganje na seminaru Pravičnost u sustavu azila u Republici Hrvatskoj, organizator: Hrvatski pravni centar, 24. i 25. studenoga 2006., Opatija
- Thielemann, E. R. (2002) *The 'Soft' Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change*. Paper presented at the 2002 ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22–27 March, <http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/JEMS.pdf>, pristupljeno 15. 12. 2013.

THE RIGHT TO ASYLUM IN CASE LAW –
DO CROATIAN COURTS PROMOTE HIGHER STANDARDS
OF PROTECTION OF ASYLEES AND ASYLUM SEEKERS?

Summary

The right to asylum is guaranteed by international, regional, and national regulations. Courts, as a corrective of decisions and actions of administrative bodies, have an important role in the development of protection of asylum seekers and asylees. The paper aims at determining whether Croatian courts promote international and European standards of asylum protection and whether they strive to develop higher standards of protection of asylees and asylum seekers. The legal problem this paper deals with is the level of regulation of the Croatian law of asylum from the aspect of the Croatian constitutional law, which includes administrative and judicial discretionary decisions, i.e. the interpretation of legal provisions regulating the law of asylum. From the legal-scientific perspective, the problem is the unsatisfactory knowledge legal science has about the above-mentioned issues. The paper is based on the hypothesis that Croatian courts do not have a significant influence on the development of standards of protection of asylees and asylum seekers. It analyses Croatian legislation, specifically case law of the Administrative Court of the Republic of Croatia and that of the Constitutional Court. The analysis has been done by using the legal-dogmatic method for researching and interpreting legal regulations and other legal sources, and by the method of linguistic analysis. It is concluded that Croatian courts have so far had a rather limited influence on the improvement of standards of protection of asylees and asylum seekers. The judiciary could have a more important role in the development of the Croatian asylum system provided that courts use the influence they obtain from their independent position and develop higher standards of protection of asylees and asylum seekers.

Key words: *asylum, right to asylum, Croatia, case law*

