

Ana Danić Čeko⁸²
Marina Jambrešić⁸³

PROCEDURALNE POGREŠKE U PRAKSI UPRAVNIH SUDOVA REPUBLIKE HRVATSKE U PRIMJENI EUROPSKIH I MEĐUNARODNIH STANDARDNA ZAŠTITE SLOBODE KRETANJA TRAZITELJA AZILA⁸⁴

Izvorni znanstveni rad
<https://doi.org/10.59014/XDKB6481>

Sažetak

Dodjela međunarodne zaštite u državama članicama podrazumijeva brojna prava koja pripadaju tražitelju azila, poput prava na slobodu kretanja, a temelji se na međunarodnim i europskim standardima zaštite, dok se procesno oslanja na nacionalna pravna rješenja. Izazov koji je pred države članice postavila migracijska i izbjeglička kriza često je završavao kršenjem temeljnih ljudskih prava i sloboda tražitelja azila primjenom nacionalnih odredbi umjesto međunarodnih i europskih, posebno u području izricanja mjere zadržavanja. U radu se analizira institut slobode kretanja tražitelja azila kao i pojedine proceduralne pogreške u postupcima hrvatskih prvostupajskih upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Cilj je rada utvrditi je li postupanje hrvatskih upravnih sudova u skladu s međunarodnim i europskim standardima zaštite slobode kretanja tražitelja azila i načelom ultima ratio.

Ključne riječi: međunarodna zaštita, sloboda kretanja tražitelja azila, upravno-sudska praksa, zadržavanje.

82 Pravni fakultet Osijek Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, adjanic@pravos.hr

83 Akademija za umjetnost i kulturu u Osijeku, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, mcepo@uaos.hr

84 Ovaj je rad djelomično financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-12 „Utjecaj europskog upravno procesnog prava na nacionalne upravne postupke“.

Uvod

Ovaj rad se bavi pravom na slobodu kretanja tražitelja azila (u daljnjem tekstu: TA) u državi u kojoj se vodi postupak povodom zahtjeva za azil i primjenu mjere zadržavanja u praksi nacionalnih sudova Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: RH). Nikome se ne smije ograničiti sloboda kretanja unutar države u kojoj se vodi postupak povodom zahtjeva za azil samo jer je TA, a u slučaju ograničenja, mjera zadržavanja u objektima zatvorenog tipa mora biti *ultima ratio*. Sloboda kretanja TA unutar države u kojoj se vodi postupak povodom zahtjeva za azil je zajamčena na međunarodnoj, europskoj i nacionalnoj razini, a razlozi za ograničavanje su konkretno određeni i taksativno navedeni. Pretpostavljanje slobode kretanja u državi u kojoj se vodi postupak povodom zahtjeva za azil, temelj je za uživanje mnogih drugih prava koja pripadaju TA. Cilj rada je ispitivanje i analiza sudskih presuda vezanih za izricanja mjera zadržavanja u praksi upravnih sudova RH od 2015.-2019. kako bi se utvrdilo postoje li određene proceduralne pogreške u postupanju. U ovome radu će se stoga sustavno analizirati odluke upravnog suda u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, kao i praksa Visokog upravnog suda (dalje: VUS) kao drugostupanjskog suda u postupanju, a vezano za izricanje mjere zadržavanja TA kako bi se utvrdilo koriste li sudovi mjeru zadržavanja u skladu s postavljenim načelima zaštite u međunarodnom i europskom pravu ili postoje određeni propusti u primjeni koji dovode do povrede prava TA, uz primjenu metode analize, sinteze i statističke metode.

Sloboda kretanja tražitelja azila i razlozi za zadržavanje u međunarodnom pravu

Kada se govori o međunarodnom pravu, može se reći da se sva prava temelje na ugovorima, općim načelima prava ili običajima koji se, primjenjujući ta prava, razvijaju u državama. Prava izbjeglica, jasno, pripadaju međunarodnom pravu, ali u onoj mjeri u kojoj proizlaze iz triju izvora međunarodnog prava – ugovora, općih načela prava ili običaja (Statut Međunarodnog suda pravde, čl. 38. st. 1.). Suvremeno je ugovorno međunarodno pravo ipak najvažniji izvor prava izbjeglica, na čemu će i biti naglasak u ovome radu. Hathaway (2005) smatra kako je najveći problem

širenja učinka međunarodnog prava što države odbijaju priznati njegovu snagu i različito tumače odredbe međunarodnog prava. Također uočava i raskorak između međunarodnog prava i prakse država potpisnica te to vidi kao problem eksplicitnog tumačenja odredbi vezanih za ljudska prava, što po njemu dovodi do razvodnjavanja odredbi međunarodnog prava koje moraju biti shvaćene kroz prizmu ljudskih prava i onako kako su navedene u ugovorima. Time dolazi do velike razlike između određenih prava i politika država potpisnica. Konvencija je o statusu izbjeglica (Generalna skupština 429(V), 1951.) (u daljnjem tekstu: Konvencija iz 1951.) u svojim odredbama dala širok spektar prava i obveza država potpisnica, kao i izbjeglica. Bez obzira na generalne odredbe sadržane u takvoj konvenciji, države članice, kako to smatra Goodwin-Gill (2007) moraju odrediti širinu svojih obveza samostalno jer nijedna država ne može donositi zakonske propise za drugu državu. Različitosti migracijskih pravnih režima država članica i implementacije međunarodnih i europskih normi, ponekad dovede do poteškoća, poput situacije koja se događala u kriznom razdoblju migracijske i izbjegličke krize u Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU) koje su, između ostalog, rezultirale povećanjem nezakonitih migracija.⁸⁵ Međunarodno se i europsko pravo međusobno dopunjuju tako da pravo EU raščlanjuje generalna prava osigurana na međunarodnoj razini. Preplitanje je ovih izvora prava, kako to ističe Goldner Lang (2017) potrebno kako bi se osiguralo najučinkovitije funkcioniranje tih prava u praksi. EU nije potpisnica Konvencije iz 1951., ali države članice jesu, svaka zasebno i vezano samo za svoj državni prostor (ESLJP, C-646/16, 2017). Odstupanje se od uvjeta za ulazak predviđa *inter alia* zbog humanitarnih razloga i međunarodnih obveza (Zakonik o schengenskim granicama, čl. 6 (5) (c). Kako Hailbronner i Thym (2016) ističu, pravila za ulazak i graničnu kontrolu moraju uvijek biti usklađena prvenstveno s pravima izbjeglica i ljudskim pravima, kao prioritetom za postupanje. Vrlo je bitno da države osiguraju pristup državnom teritoriju svoje države svakome tko izrazi namjeru traženja azila u toj državi. Kako Pollet (2016) navodi, uz mnoge korake koji čekaju Zajedničku europsku politiku azila u budućnosti, kao najveći problem ističe ulaganje velikih napora u osiguravanje sigurnih i zakonitih načina za pristup teritoriju i samim tim međunarodnoj zaštiti, jer upravo

85 O nezakonitim migracijama vidi više: Čepo, M. Irregular migration through the practice of the court of justice of the European union and the consequences for the Republic of Croatia, *EU and comparative law issues and challenges series*, 3 (2019), 197-213.

to vidi kao ključni izazov u eventualnim ponovnim izbjegličkim i migracijskim valovima i temu mnogih rasprava na europskoj razini. Ono što je također bitno naglasiti jest da države članice ne smiju donositi posebne odredbe o ograničavanjima kretanja samo za TA i izbjeglice, već se trebaju promatrati kroz prizmu stranaca i prava koja im pripadaju prema pravu određene države. Pravo na slobodu i sigurnost, kao i sloboda kretanja, pripadaju svakoj osobi, neovisno o njihovu migracijskom, izbjegličkom, statusu TA ili bilo kojem drugom statusu (UN Human Rights Committee, 1989). Pravo na slobodu i sigurnost, propisano člankom 5. EKLJP, pripada svakom čovjeku, neovisno o njegovu statusu migranta, izbjeglice ili TA, jednako kao i zabrana protupravnog lišavanja slobode i nikakav osobni status i uvjeti ne bi smjeli imati utjecaja na pravo na slobodu svakog čovjeka (Di Filippo, 2019:241). Kako navodi Macovei (2004) svako ograničavanje slobode stavlja osobu u vrlo ranjiv i nepovoljan položaj, stoga bi trebalo uvijek imati na umu da je svako takvo ograničavanje iznimka, a ne pravilo i da je odluka o takvoj mjeri objektivno donesena i da traje samo onoliko koliko je zaista potrebna. Kako bi zadržavanje TA bilo zakonito, s obzirom na to da je opće pravilo da se TA ne smiju zadržavati, potrebno je provesti test proporcionalnosti i nužnosti u svakom pojedinom slučaju. Prema Nollu (2011) zadržavanje se potencijalno može povezati sa svim ograničavanjima slobode kretanja TA ili izbjeglica, bilo ono manjeg obima i ograničavanja kruga kretanja TA na određeno područje grada ili naselja, obveze javljanja nadležnim tijelima u određenim vremenskim intervalima ili puko oduzimanje slobode kretanja najstrožom mjerom – zadržavanjem. Smatra kako je ograničavanje slobode kretanja u bilo kojem obliku zapravo jednako oduzimanju slobode kretanja, odnosno zadržavanju. Odluka o ograničavanju slobode ne smije biti arbitrarna i smatrat će se nerazumno ako nije razmjerna legitimnom cilju, što je utvrđeno u slučaju Toonen v. Australia (1994). Stoga Noll (2011) smatra da ograničavanje slobode kretanja treba imati tri temelja kako bi se smatralo zakonitim. Prvi je da je svrha ograničavanja slobode kretanja zakonita prema međunarodnom pravu, uključujući ljudska prava. Drugi nalaže da mjera predviđena nacionalnim zakonodavstvom mora biti uključena u odluke o ograničavanju slobode te da postoji veza između ograničavanja slobode i svrhe koju se time želi postići. Treći je poštivanje načela proporcionalnosti. Konvencija iz 1951. u čl. 31 (1) (2) propisuje zabranu kažnjavanja izbjeglica zbog nezakonitog

ulaska i zabranu ograničavanja slobode kretanja zbog nezakonitog ulaska na državni prostor određene države potpisnice.

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) u članku 32. navodi kako se svatko tko se zakonito nalazi na prostoru RH ima pravo slobodno kretati i birati svoje boravište. TA prema članku 8. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17) (u daljnjem tekstu: ZMPZ) imaju pravo na boravak, slobodu kretanja u RH, osiguranje odgovarajućih materijalnih uvjeta prihvata, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije, pravno savjetovanje, besplatnu pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, rad i isprave. Sloboda je kretanja u RH zajamčena čl. 54 (1) ZMPZ koji propisuje da TA i stranac u transferu imaju slobodu kretanja u RH. ZMPZ nema druge odredbe vezane uz jamčenje slobode kretanja osim te i vrlo jasno i precizno prenosi međunarodni i europski standard o slobodi kretanja TA. Sloboda se kretanja TA prema čl. 54 (2) ZMPZ može ograničiti ako se ocjeni da je to potrebno zbog utvrđivanja činjenica i okolnosti na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, a koji se ne mogu utvrditi bez mjere ograničavanja slobode kretanja, posebice ako postoji bojazan od bijega, utvrđivanja i provjere identiteta ili državljanstva zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka RH ili sprječavanja zlouporabe postupka, ako se osnovano sumnja da je namjera izražena u postupku prisilnog udaljenja izražena radi onemogućavanja daljnjeg postupanja. Osim tih razloga, zakonito zadržavanje je moguće kako bi se osigurao postupak vraćanja, odnosno udaljenja. Đanić Čeko i Held (2019) su primjenom normativne metode analizirale zakonski okvir i odabranu upravno-sudsku praksu i praksu Europskog suda za ljudska prava te utvrdili da se poštuju standardi hitnosti postupanja i odlučivanja (brza sudska kontrola) od strane upravnih i pravosudnih tijela te da se standardi zajamčeni čl. 15-18 Direktive o vraćanju (OJ L 348, 2008), a vezani za zadržavanje u svrhu udaljenja, u RH osiguravaju.

U RH odluku o ograničavanju slobode kretanja donosi MUP preko policijske uprave, odnosno policijske postaje u kojoj se obvezno mora navesti rok trajanja takve mjere. Nakon donošenja takve odluke, budući da žalba nije dopuštena, TA može pokrenuti upravni spor u roku od osam dana od dana dostave odluke. U roku će od osam dana policijska postaja dostaviti spis upravnom sudu, a odluku će upravni sud donijeti nakon održane usmene rasprave, a u roku 15 dana (ZMPZ, čl. 54 st. 11 i 12.). TA, ako

ne postoji razlog za ograničavanje slobode kretanja, može boraviti na bilo kojoj adresi u RH uz prethodnu suglasnost MUP-a. Kada je riječ o ograničavanju slobode kretanja maloljetnika, državljana treće zemlje, postoji obveza provođenja usmene rasprave u sudskim predmetima te vrste.⁸⁶

Zadržavanje tražitelja azila u praksi hrvatskih upravnih sudova od 2015.-2019. – proceduralne pogreške

Izricanje mjere zadržavanja u praksi Upravnog suda u Zagrebu

Upravni je sud u Zagrebu, u skladu sa svojom stvarnom i mjesnom nadležnosti (Zakon o područjima i sjedištima sudova, čl. 8. st. 1. t. 4.) odlučivao u pitanjima ograničavanja slobode kretanja TA temeljem tužbi za ocjenu zakonitosti odluka MUP-a (Zakona o upravnim sporovima, čl. 3. st. 1. t. 1., čl. 12. st. 2. t. 1), a analiza provedena u svrhu ovog istraživanja odnosi se na razdoblje od 2015. do 2019.

Tablica 1. Odluke Upravnog suda u Zagrebu o ograničavanju slobode kretanja tražitelja azila mjerom zadržavanja u razdoblju od 2015. do 2019.

NAZIV I VRSTA SPORA	ODLUKA SUDA	BROJ ODLUKA
Ograničavanje slobode kretanja TA (zadržavanje)	Odbačen tužbeni zahtjev	4
	Obustavljen postupak	16
	Odbijen tužbeni zahtjev i potvrđena odluka MUP-a	169
	Djelomično usvojen tužbeni zahtjev	1
	Usvojen tužbeni zahtjev	27
UKUPNO:		217

Izvor: obrada autorica rada prema podacima Upravnog suda u Zagrebu

⁸⁶ O obvezi usmene rasprave u sudskim predmetima maloljetnika vidi više: Đanić Čeko, A. (2020). Ograničenje slobode kretanja i obveza usmene rasprave u sudskim predmetima maloljetnika državljana treće zemlje, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20, Posebni prilog uz broj 2, 25-37.

Iz Tablice br. 1. proizlazi da je Upravni sud u Zagrebu u razdoblju od 2015. do 2019. donio ukupno 217 odluka vezanih za ograničavanje slobode kretanja TA. Od ukupnog je broja od 217 odluka u 169 slučajeva tužbeni zahtjev odbijen i potvrđena je odluka MUP-a o zadržavanju TA, što predstavlja 77,88 % od ukupnog broja zaprimljenih predmeta vezanih za zadržavanje. Usvojenih je tužbenih zahtjeva bilo 27, što čini 12,44 % od ukupnog broja odluka suda. Odbačenih je tužbenih zahtjeva bilo 4, odnosno 1,84 %, dok je obustavljenih postupaka bilo 16, odnosno 7,37 % od ukupnog broja odluka. Djelomično se usvajanje tužbenog zahtjeva dogodilo u samo jednom slučaju, što predstavlja 0,46 % od ukupnog broja odluka. Iz ovakve je analize jasno da je upravni sud potvrdio odluke MUP-a u 77,88 % slučajeva, što predstavlja visok postotak u odnosu na usvojene tužbene zahtjeve kada nije potvrdio odluku MUP-a koji iznosi samo 12,44 %. Sustavna analiza presuda Upravnog suda u Zagrebu, na temelju 43 presude koje su dostavljene od strane suda za potrebe ovog istraživanja, pokazuju najčešće razloge na kojima je sud temeljio svoje odluke o zadržavanju TA. Kada je riječ o odbijenim tužbenim razlozima, najčešće se kao razlog takve odluke navodi sprječavanje zlouporabe postupka međunarodne zaštite i onemogućavanje daljnjeg postupanja (presude Upravnog suda u Zagrebu br. 9UsI-706/19-7, UsI-1928/17-7, UsI-2898/19-11, UsI-384/19-8, UsI-495/19-15, 32UsI-496/19-15, 32UsI-506/19-13, UsI-766/16-8, UsI-798/16-9, UsI-927/16-8, UsI-1663/19-9, UsI-2479/19-9, UsI-3512/16-8, UsI-3537/18-8, UsI-3550/16-9, UsI-4180/15-7, UsI-2003/19-8). Sljedeći je razlog na kojem se temeljio velik broj presuda o zadržavanju TA bio zaštita nacionalne sigurnosti i javnog reda (presude Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-3095/17-7, 9 UsI-4565/18-8, UsI-365/19-11, UsI-441/19-10, UsI-228/19-9, UsI-3550/16-9, 18.UsI-464/19-15, UsI-929/17-11, 32 UsI-3136/19-9, UsI-4404/18-7). Osim toga, vrijeđanje je i neprimjereno ponašanje u prihvatnom centru i tijekom postupka nerijetko završavalo odlukom o izricanju mjere zadržavanja (presude Upravnog suda u Zagrebu br. 9 UsI-439/19-11, UsI-411/17-11, UsI-2272/17-8). Neodređenost pojma nacionalne sigurnosti i javnoga reda kao razloga zadržavanja u Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17) (u daljnjem tekstu: ZMPZ) dovodi do toga da se svako ponašanje koje je protivno određenim ustaljenim pravilima i obrascima ponašanja kažnjava izricanjem mjere zadržavanja, odnosno oduzimanjem slobode kretanja, a time i prava na slobodu. Ne može se kršenje kućnog reda kategorizirati kao utjecaj

na nacionalnu sigurnost jer bi to značilo da u obzir ulaze i brojni drugi pozitivni propisi u RH, poput Zakona o sustavu domovinske sigurnosti (Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, Narodne novine br. 108/2017). Zadržavanje je u svrhu osiguranja prisilnog udaljenja i povratka nešto rjeđe bio razlog zadržavanja, ali se svakako pojavljuje u praksi Upravnog suda u Zagrebu (presude Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-4319/18-13, UsI-105/16-16, 18.UsI-850/19-19, 32 UsI-1127/19-5), jednako kao i odluke temeljene na riziku od bijega te potrebi utvrđivanja činjenica i okolnosti na kojima se zahtjev temelji (presude Upravnog suda u Zagrebu br. 9 UsI-1635/19-8, 32 UsI-374/19-11, UsI-1637/19-7). U pozadini se svih presuda temeljenih na riziku od bijega spominju raniji pokušaji nezakonitog ulaska u EU te se upravo taj podatak koristi kao temelj i opravdanje za izricanje mjere zadržavanja na temelju prošlih postupanja te se smatrao dovoljnim za takvu mjeru, bez razmatranja manje restriktivnih mjera koje bi imale učinka u takvim slučajevima. Nezakonit se ulazak ne smije kažnjavati, a pristup se postupku azila mora omogućiti te se nezakonit ulazak sa svrhom traženja azila ne smije smatrati razlogom za zadržavanje. Mnoge presude Upravnog suda u Zagrebu spominju nezakonit ulazak u RH kao temelj za zadržavanje TA. U određenom je broju presuda sud poništio odluke MUP-a i to najčešće na temelju nerazmatranja mogućnosti primjene blažih mjera ograničavanja slobode kretanja TA iz čl. 54. st. 5. ZMPZ-a, kao i nepravilnosti u postupku (presude Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-3720/17-6, UsI-267/19-7, UsI-3749/18-6, UsI-3538/17-7, UsI-3537/17-8). Budući da sud posjeduje podatke samo o mjerama zadržavanja, nepoznato je na čemu se temelje odluke o primjeni alternativnih mjera ograničavanja slobode kretanja TA od strane MUP-a. Osim toga, ono što se pojavilo kao razlog poništenja odluke MUP-a još je bilo nepostojanje jasne svrhe izricanja mjere zadržavanja (presuda Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-3309/16-7) kao i prestanak postojanja razloga za izricanje mjere zadržavanja (presuda Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-1918/19-11). Dakle, sud je uočio i brojne nedostatke u postupanju MUP-a, kao i nepostojanje jasne svrhe izricanja mjere zadržavanja, što može dovesti do zaključka da MUP nije pristupao s dovoljnom pozornosti u svakom individualnom slučaju, što oduzimanje temeljne ljudske slobode zaista pretpostavlja.

Izricanje mjere zadržavanja u praksi Upravnog suda u Rijeci

U nastavku se analiziraju statistički podatci Upravnog suda u Rijeci vezani za ograničavanje slobode kretanja TA i izricanje mjere zadržavanja za razdoblje od 2015. do 2019.

Tablica 2. Odluke Upravnog suda u Rijeci o ograničavanju slobode kretanja tražitelja azila mjerom zadržavanja u razdoblju od 2015. do 2019.

NAZIV I VRSTA SPORA	ODLUKA SUDA	BROJ ODLUKA
Ograničavanje slobode kretanja TA (zadržavanje)	Odbijen tužbeni zahtjev i potvrđena odluka MUP-a	1
UKUPNO:		1

Izvor: obrada autorica rada prema podacima Upravnog suda u Rijeci.

Iz Tablice je br. 2. vidljivo kako je Upravni sud u Rijeci u razdoblju od 2015. do 2019. imao samo jedan slučaj vezan za ograničavanje slobode kretanja TA i to primjenu mjere zadržavanja. Upravo zbog svoje pozicije i činjenice da na području nadležnosti Upravnog suda u Rijeci ne postoji niti jedan centar za strance jasno je da nije bilo ni mnogo postupaka vezanih za ta i srodna pitanja. U navedenom se predmetu radilo o TA koji je u razdoblju nakon predavanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu dva puta zatečen u pokušaju ilegalnog prelaska državne granice između Republike Slovenije i RH, čime je postupio suprotno čl. 52. st. 3. t. 1. i 8. ZMPZ-a. Nakon što je TA pokrenuo upravni spor zbog odluke o ograničavanju slobode kretanja, odnosno mjere zadržavanja, pokrenut je postupak pred Upravnim sudom u Rijeci. Prema MUP-u, TA je svoju tužbu temeljio na pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primjeni materijalnog prava. U vezi je s tim MUP naveo da je kod procjenjivanja za t. 1. čl. 54. ZMPZ-a tuženik naveo činjenicu da je tužitelj dva put pokušao nezakonito napustiti RH za vrijeme trajanja postupka odobrenja međunarodne zaštite, dok je za t. 4. razumno pretpostavio kako je s obzirom na to da je postupak vraćanja u matičnu zemlju započeo u jednoj od europskih zemalja krajem studenoga 2016., tužitelj 22. studenoga 2016. zatražio azil u RH, ne iz razloga ostanka u njoj, već samo kako bi

privremeno zaustavio daljnji proces njegova vraćanja. Ovakva se presuda donesena od strane Upravnog suda u Rijeci može smatrati ispravnom jer su bili ispunjeni svi uvjeti potrebni da bi se mjera zadržavanja izrekla.

Izricanje mjere zadržavanja u praksi Upravnog suda u Osijeku

U nastavku se prikazuju i analiziraju statistički podatci sudske prakse Upravnog suda u Osijeku, a koji se odnose na ograničavanje slobode kretanja TA i izricanje mjere zadržavanja u razdoblju od 2015. do 2019.

Tablica 3. Odluke Upravnog suda u Osijeku o ograničavanju slobode kretanja tražitelja azila mjerom zadržavanja u razdoblju od 2015. do 2019.

NAZIV I VRSTA SPORA	ODLUKA SUDA	BROJ ODLUKA
Ograničavanje slobode kretanja TA (zadržavanje)	Odbačen tužbeni zahtjev	0
	Obustavljen postupak	7
	Odbijen tužbeni zahtjev i potvrđena odluka MUP-a	300
	Djelomično usvojen tužbeni zahtjev	1
	Usvojen tužbeni zahtjev	9
UKUPNO:		317

Izvor: obrada autorica rada prema podacima Upravnog suda u Osijeku

Iz Tablice je br. 3. vidljivo da je Upravni sud u Osijeku u razdoblju od 2015. do 2019. imao 317 slučajeva vezanih za ograničavanje slobode kretanja TA izricanjem mjere zadržavanja. Ono što je vrlo zabrinjavajuće jest činjenica da je u 300 predmeta bio odbijen tužbeni zahtjev i potvrđena odluka MUP-a, što čini 94,63 % od ukupnog broja predmeta vezanih za slobodu kretanja TA. Postupak je bio obustavljen u 7 slučajeva, što čini 2,20 % od ukupnog broja predmeta vezanih za zadržavanje TA. Tužbeni je zahtjev bio usvojen u 9 predmeta, što čini 2,83 %, dok je u jednom slučaju tužbeni zahtjev bio djelomično usvojen, što čini 0,31 % ukupnog broja predmeta. Prema podacima je Upravni sud u Osijeku 2017. godine zaprimljeno 10 predmeta vezanih za ograničavanje slobode kretanja TA

mjerom zadržavanja, 2018. godine zaprimljeno je 69 takvih predmeta, dok je 2019. godine zaprimljeno 238 predmeta. Jasno je da je 75,07 % od ukupnog broja predmeta zaprimljeno tek 2019. godine. Činjenica da je Upravni sud u Osijeku prvi predmet vezan za ograničavanje slobode kretanja TA i zadržavanje dobio tek 2017. godine, potvrđuje da je 2015. i 2016. godine u najvećem migracijskom i izbjegličkom valu RH bila samo tranzitna zemlja i da je jako malen broj državljana treće zemlje zatražilo uopće azil na hrvatskom državnom prostoru. U skladu s tim nije bilo niti sporova oko ograničavanja slobode kretanja TA na najbližem mjesnom nadležnom upravnom sudu koji je bio nadležan za najopterećenije državne granice RH na istoku zemlje. Upravni je sud u Osijeku dostavio podatke za svaku godinu posebno pa je tako prema njihovu izvješću 2017. godine zaprimljeno 10 predmeta od kojih je u 6 (60 %) predmeta rješenjem obustavljen spor, dok je u 4 (40 %) predmeta rješenjem potvrđeno rješenje MUP-a. Takav se postotak mijenja 2018. godine kada je zaprimljeno 69 predmeta od kojih je u 3 (4,34 %) predmeta rješenjem ukinuto rješenje MUP-a, dok je u 56 (81,15 %) predmeta rješenjem potvrđeno rješenje MUP-a. Iste je godine u 1 (1,44 %) predmetu presudom djelomično usvojen tužbeni zahtjev te je u 9 (13,04 %) predmeta presudom odbijen tužbeni zahtjev. Potvrđivanje je odluka MUP-a doseglo svoj vrhunac 2019. godine kada je zaprimljeno 238 predmeta od kojih je u 1 (0,42 %) predmetu rješenjem obustavljen spor, u 6 (2,52 %) predmeta rješenjem je ukinuto rješenje MUP-a te je u 231 (97,05 %) predmetu rješenjem potvrđeno rješenje MUP-a.

Sustavna analiza rješenja i presuda koje je Upravni sud u Osijeku dostavio pokazuje najčešće razloge za potvrđivanje odluka MUP-a i odbijanje tužbenih zahtjeva TA po pitanju mjere zadržavanja. Kada je riječ o ocjeni zakonitosti donesenih mjera zadržavanja od strane MUP-a, Upravni je sud u Osijeku donio niz rješenja kojima potvrđuje takve odluke, a najčešći je razlog za donošenje takvih odluka bio rizik od izbjegavanja obveze napuštanja EGP, odnosno i RH, drugim riječima, prisilno udaljenje i povratak (rješenja Upravnog suda u Osijeku br. Usl-168/18-4; 4Usl-174/2019-3; 3Usl-1266/18-2; 3Usl-25/18-4; 3Usl-1390/18-4; 1Usl-1437/18-2; 2Usl-1331/18-5; 4Usl-1390/17-4; 2Usl-158/2019-4, 2Usl-123/18-4). Ono što se može smatrati problematično kada se uđe u analizu samog sadržaja rješenja jest činjenica da su u svim predmetima koji su dostavljeni za potrebe istraživanja državljanima trećih zemalja imali izdan nalog za protjerivanje zbog nezakonitog ulaska u RH te im je određen rok da napuste državu.

U takvim im se slučajevima najčešće izricala mjera zadržavanja u svrhu deportacije i povratka, ali analiza pokazuje da u rješenjima nije navedeno točno zbog čega se smatra da bi državljani trećih zemalja izbjegavali obvezu izlaska iz zemlje, niti je objašnjen individualni pristup svakom pojedinom državljaninu treće zemlje, a ništa se nije poduzelo ni da se ispita bi li se mogle primijeniti alternativne mjere, već se samo navodi u svim predmetima kako alternativne mjere nisu primjenjive.⁸⁷ Gotovo šablonski izgledaju takva rješenja, sintakse koje se jednako koriste i uvriježene fraze dio su svakog takvog rješenja. Ono što se u svima navodi jest i činjenica da se rješenje o protjerivanju donosi zbog utvrđivanja nezakonitog ulaska i boravka na području RH. U određenim se rješenjima zadržavaju i djeca i maloljetnici bez pratnje na istim razlozima (rješenja Upravnog suda u Osijeku br. 2Usl-1331/18-5 i br. 4Usl-1390/17-4).

Kada je riječ o odbijenim tužbenim zahtjevima i potvrđama odluka MUP-a, kao najčešći se razlog donošenja takvih mjera pojavljuje utvrđivanje i provjera identiteta ili državljanstva, a u kojima je MUP smatrao da se alternativne mjere ne mogu primijeniti, što je sud potvrdio, također bez posebnog objašnjenja zašto je to tako te bez naglašavanja detalja o provedbi individualizirane procjene i pristupa svakom pojedinom slučaju (presude Upravnog suda u Osijeku br. 4Usl-675/18-10; 2Usl-640/18-17; 1Usl-647/18-23; 1Usl-641/18-15; 1Usl-627/18-16; 3Usl-623/18-16.). Među takvim presudama ima i presuda koje se odnose na maloljetnu djecu koja su zadržavana s njihovim obiteljima, a gdje također nedostaje podataka o mogućnosti primjene alternativnih mjera i podataka o individualnom pristupu i procjeni (presude Upravnog suda u Osijeku br. 4Usl-675/18-10; 1Usl-627/18-16; 3Usl-623/18-16). S druge strane, Upravni je sud u Osijeku kada je postupao radi sudske kontrole zakonitosti ograničenja slobode kretanja i mjere zadržavanja donio određena rješenja u kojima je ukinuo rješenja MUP-a te je naveo niz razloga zbog kojih smatra da takva odluka nije zakonita i donesena u skladu s međunarodnim i europskim standardima zaštite TA. Ono na čemu je sud temeljio takva rješenja manjak je dostavljenih spisa sudu na temelju kojih se procjena provodi, nepostojanje

87 Alternativne mjere mogu biti široko postavljene i razlikuju se od države do države. To mogu biti određeni oblici kućnog pritvora, javljanja i praćenja preko mobilnih uređaja, odabrano boravište u kojem će biti TA dok traje mjera i slično. Bitno je da se kod izricanja svih mjera vodi računa o dostojanstvu TA, informiranju o njegovim pravima i situaciji u kojoj se nalazi, omogućavanju pravnog savjetovanja, osiguravanju određenih materijalnih prihoda i slično.

stvarnog rizika od izbjegavanja postupka vraćanja, upozorava da nije dovoljno da osoba nema identifikacijski dokument, već je potrebno dokazati da je namjerno odbacila dokumente u cilju manipulacije postupka, krivo upisana imena na nekoliko dokumenata, što dovodi do zaključka da se utvrđivanju identiteta nije pristupilo s dovoljnom pozornošću. Osim toga, sud navodi i nedostatak individualne procjene i razmatranje korištenja alternativne mjere, krivo navedeni podatci, procesni nedostaci i kriva činjenična stanja, a kada je riječ o maloljetnicima bez pratnje, sud ne vidi razloga za utvrđivanje postojanja rizika za izbjegavanje postupka vraćanja ili napuštanja RH, a čak se u jednom rješenju napominje kako se MUP nije odazvao na raspravu koja je zakazana bez obzira na nedostatke u spisu i nedovoljno materijala za procjenu, a osim toga je u jednom predmetu sud upozorio na predugo razdoblje zadržavanja u odnosu na druge slučajeve u kojima su gotovo iste činjenice, a različito razdoblje zadržavanja (rješenja Upravnog suda u Osijeku br. 6Usl-77/2019-5; 6Usl-169/18-4; 3Usl-185/2019-2; Usl-30/2019-2; 4Usl-167/18-4, 6Usl-147/18-5). Jednako je tako i u upravnom sporu pokrenutom od strane TA po pitanju mjere zadržavanja sud poništio presudom odluku MUP-a o zadržavanju jer nije našao dovoljno dokaza koji upućuju na nužnost izricanja mjere zadržavanja, a u kojem su sudjelovala mnogobrojna djeca mlađa od 18 godina (presuda Upravnog suda u Osijeku br. 6Usl-625/18-21).

Provedena analiza pokazuje da Upravni sud u Osijeku u 94,63 % u upravnim sporovima pokrenutim od strane TA po pitanju mjere zadržavanja odbija takav tužbeni zahtjev i potvrđuje odluku MUP-a. Takav postotak dovodi do pitanja je li u svakom slučaju provedena individualna procjena prema načelu nužnosti i proporcionalnosti i je li zaista u svim tim slučajevima bilo nemoguće primijeniti alternativne mjere. Upravo je takve razloge sud navodio kada je poništavao odluke MUP-a, navodeći da ne postoje činjenice koje upućuju na individualnu procjenu ili na nemogućnost primjene alternativne mjere bez ikakvih navođenja razloga, već se samo navodi kako nije moguće primijeniti alternativne mjere. Sud je smatrao da to nisu dovoljni razlozi, odnosno da nisu dovoljno potkrijepljeni i dokazani kako bi se izrekla najteža mjera ograničavanja slobode kretanja, odnosno zadržavanje. Sud je u istim rješenjima, između ostalog, ukazao i na druge nedostatke u postupanju MUP-a u smislu nedostavljanja dovoljnih spisa predmeta, neodazivanja na zakazane rasprave, neprovođenje individualnih procjena i alternativnih mjera, različitim trajanjima mjera zadržavanja u

istim ili sličnim predmetima, kao i brojne druge nedostatke. Takvi bi se propusti izbjegli kada bi odluke o zadržavanju bile u isključivoj nadležnosti sudova, a u tom bi se slučaju u nadležnosti MUP-a trebalo ostaviti izricanje alternativnih mjera.

Izricanje mjere zadržavanja u praksi Upravnog suda u Splitu

Upravni je sud u Splitu na temelju zahtjeva o dostavi podataka vezanih za ocjenu zakonitosti i upravnih sporova po pitanju mjere zadržavanja, dostavio podatke vezane za ocjenu zakonitosti takvih rješenja donesenih od strane MUP-a kojoj takve odluke podliježu.

Tablica 4. Odluke Upravnog suda u Splitu o ograničavanju slobode kretanja tražitelja azila mjerom zadržavanja u razdoblju od 2015. do 2019.

OCJENA ZAKONITOSTI	ODLUKA SUDA	BROJ ODLUKA
Ograničavanje slobode kretanja TA (zadržavanje)	Potvrđeno rješenje MUP-a	447
	Ukinuto rješenje MUP-a	36
UKUPNO:		483

Izvor: obrada autorica rada prema podacima Upravnog suda u Splitu

Iz Tablice je br. 4. vidljivo kako je Upravni sud u Splitu imao ukupno 483 predmeta sudske kontrole zakonitosti ograničenja kretanja smještajem u prihvatni centar za strance. Od toga je u 447 predmeta potvrđeno rješenje MUP-a o smještaju u centar, što čini 92,54 %, dok je u 36 predmeta ukinuto rješenje o smještaju u centar, što čini 7,45 % od ukupnog broja predmeta. Takav postotak upućuje na činjenicu da se prvotno mjera zadržavanja koristi u prekomjernom broju, a potom upućuje i na činjenicu da je Upravni sud u Splitu potvrdio 92,54 % rješenja MUP-a i utvrdio da u svim tim slučajevima postoji temelj za zadržavanje. Sustavna analiza rješenja suda pokazuje da su sva dostavljena rješenja suda kojima se potvrđuje zadržavanje temeljena na istom razlogu, odnosno na potrebi zadržavanja zbog prisilnog udaljenja (rješenje Upravnog suda u Splitu br. 5 Usl-401/17-5; 5Usl-28/18-5; 5 Usl-92/18-6; 5Usl-110/18-6; 5Usl-427/17-7;

5Usl-440/17-6; 5Usl-445/17-6; Usl-528/19-2; 5Usl-28/19-2; 5Usl-88/19-2). U svim se rješenjima također navodi da je odluka o prisilnom udaljenju donesena na temelju ranijeg rješenja o protjerivanju jer je stranac nezakonito ušao na područje RH, odnosno EGP-a te stoga predstavljaju opasnost za javni poredak jer nemaju dozvolu za ulazak, vizu ili drugi dokument kojim bi zakonito boravili u RH. Osim toga, kao opravdanje se korištenja zadržavanja zbog izbjegavanja obveze napuštanja EGP-a koriste razlozi nepostojanja osobnih dokumenata, adrese, odnosno smještaja gdje bi boravili, financijskih sredstava i ostalih materijalnih uvjeta.

Upravni je sud u Splitu kada je temeljio potvrdu rješenja MUP-a na postojanju rizika o obvezi napuštanja EGP-a koristio često pojam „nezakonitog ulaska“ kao temelj za takvu odluku i uvijek to veže s nepostojanjem osobnih dokumenata kojima bi se potvrdio identitet osobe. Naime, ponovno se dolazi do korištenja nezakonitog ulaska kao razloga za donošenje rješenja o protjerivanju iz RH, a potom se zbog obveze napuštanja EGP-a izriče mjera zadržavanja jer je u velikoj većini slučajeva utvrđeno da se alternativne mjere ne mogu primijeniti. Kao što je ranije upozorio i Upravni sud u Osijeku, nije dovoljno da osoba nema osobne dokumente kako bi se na tom temelju izrekla mjera zadržavanja, potrebno je dokazati da je imao osobne dokumente koje je namjerno odbacio ili uništio kako bi manipulirao postupkom. Takve se činjenice nisu dokazale niti u jednom dostavljenom predmetu u ocjeni zakonitosti odluka MUP-a u Splitu. Nadalje, Sud je EU ukazao na činjenicu da nepostojanje financijskih sredstava nikako ne može biti razlog da se izrekne mjera zadržavanja, a Upravni je sud u Splitu potvrđivao takve mjere i temeljio ih *inter alia* i na tome što stranci nemaju smještaj gdje bi boravili te financijska sredstava za uzdržavanje sebe i svoje obitelji. Ono što najviše zabrinjava jest činjenica da se u svim tim rješenjima spominju samo stranci, TA se ne spominju, niti je naznačeno u rješenju jesu li te osobe tražile azil ili nisu. Prema njima se postupa kao prema strancima, a ne kao TA koji imaju prava koja nadilaze Zakon o strancima, a imaju temelje u međunarodnom i europskom izbjegličkom pravu. Zabrinjava i činjenica da je svim strancima, kako se navodi u rješenjima MUP-a, mjera zadržavanja izrečena na temelju rješenja o protjerivanju donesenom zbog nezakonitog ulaska. Dakle, ne samo da se mjera zadržavanja izriče kao kazna, već se učestalo donose i rješenja o protjerivanju. Osim toga, navodi se u svim dostavljenim presudama kako stranci nemaju vizu

ili drugi dokument za zakonit boravak u RH, a ako su te osobe zatražile azil, postaju TA i ne moraju imati vize i druge dokumente istoga značenja.

Kada je riječ o ukinutim rješenjima MUP-a od strane Upravnog suda u Splitu, kao jedan se od razloga za ukidanje rješenja navodi izostanak obrazloženja nadležnog tijela u pogledu razloga određivanja mjere ograničenja kretanja smještajem u tranzitni prihvatni centar u smislu citirane odredbe čl. 131. st. 1. Zakona o strancima, kao i izostanak obrazloženja zašto se alternativne mjere ne mogu primijeniti. Takve su odredbe samo općenito navedene i sud je to s pravom primijetio i ukazao na potrebne ispravke (rješenja Upravnog suda u Splitu br. 5 Usl-10/18-9 i 5 Usl-246/18-5). Kao drugi se i najčešći razlog ukidanja rješenja MUP-a ističe određivanje predugog razdoblja zadržavanja u prihvatnom centru, odnosno, sva se rješenja donose na razdoblje od 6 mjeseci, što predstavlja najduže razdoblje određenja takve mjere, bez posebne osnove i razloga (rješenja Upravnog suda u Splitu br. 5 Usl- 128/18-5; 1Usl-151/19-2; 19 Usl- 421/19-4; 5 Usl-482/18-2; 5 Usl- 148/19-3). Među takvim rješenjima postoje i rješenja koja se odnose na maloljetnike bez pratnje, kojima se također izricalo maksimalno trajanje mjere zadržavanja, odnosno najteži oblik te mjere (rješenje Upravnog suda u Splitu br. 5 Usl – 246/18-5). Takvo donošenje rješenja maloljetnicima bez pratnje zasigurno nije odluka u najboljem interesu djeteta i ne bi se trebala donositi na maksimalno razdoblje od 6 mjeseci. Osim toga, postoje rješenja u kojima nije naveden rok na koji se ograničava sloboda kretanja, a taj rok mora biti određen jer se po isteku takvog roka može odlučivati o eventualnom produljenju, zbog čega je nedopustivo da se u rješenju samo odredi mjera zadržavanja bez određivanja roka u kojima se navodi da ne postoji razlog za misliti da stranac neće napustiti EGP te da ima čak i valjanu putovnicu (rješenje Upravnog suda u Splitu br. 5 Usl – 336/18-2 i 1 Usl- 424/19-3).

Analiza sudske prakse Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

VUS je u skladu sa svojom stvarnom nadležnosti odlučivao u drugostupanjskim postupcima po pitanjima ograničavanja slobode kretanja TA na osnovi podnesenih žalbi na prvostupanjske odluke upravnih sudova. Analiza provedena u svrhu ovog istraživanja odnosi se na razdoblje od 2015. do 2019.

Tablica 5. Odluke VUS-a u drugostupanjskom postupku vezane za ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila mjerom zadržavanja (u razdoblju od 2015. do 2019.)

GODINA	PONIŠTENA ODLUKA PRVOSTUPANJSKOG SUDA	ŽALBA ODBIJENA I POTVRĐENA ODLUKA MUP-a
2015.	2	2
2016.	0	4
2017.	1	4
2018.	2	16
2019.	1	10
UKUPNO:	6	36

Izvor: obrada autorica prema podacima Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Iz Tablice je br. 5. vidljivo kako je VUS u pet godina riješio 42 predmeta koje je zaprimio i jedan je predmet bio neriješen još uvijek u trenutku dostave podataka za potrebe ovoga rada. Od 42 je zaprimljene žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih sudova VUS u 36 predmeta žalbu odbio i potvrdio odluku MUP-a, što čini 85,71 % od ukupnog broja predmeta u pet godina (presude VUS-a br. Usž-159/18-2; Usž-3963/17-2; Usž-3963/17-2; Usž-3660/18-2; Usž-3203/18-3). U 6 je predmeta poništena odluka prvostupanjskog suda, što čini 14,28 % od ukupnog broja predmeta u pet godina. Stoga slijedi da su 2015. bile 2 (50 %) poništene odluke prvostupanjskog suda te 2 (50 %) odbijene žalbe i potvrđene odluke MUP-a. U 2016. nije bila niti jedna (0 %) poništena prvostupanjska odluka, dok su bile 4 (100 %) odbijene žalbe i potvrđene odluke MUP-a. Na završetku se 2017. evidentirala 1 (25 %) poništena prvostupanjska odluka te 4 (75 %) odbijene žalbe i potvrđene odluke MUP-a.

U 2018. taj se razmjer značajno promijenio pa su bile samo 2 (12,5 %) poništene prvostupanjske odluke, dok je u 16 (87,5 %) predmeta odbijena žalba i potvrđena odluka MUP-a. U 2019. zabilježen je samo 1 (10 %) predmet u kojem je poništena prvostupanjska odluka, dok je u 10 (90 %) predmeta odbijena žalba i potvrđena je odluka MUP-a. To u konačnici dovodi do već navedenog postotka od 85,71 % kada je riječ o odbijenim žalbama te potvrđama odluka MUP-a, kao i do postotka od 14,28 %

kada je riječ o poništenju prvostupajnske odluke. Analiza dostavljene četiri presude pokazuje slaganje sa svim navodima prvostupajnskih sudova, čime VUS utvrđuje dobru primjenu materijalnog prava i ostalih proceduralnih postupaka. Potvrđuje i dijelove vezane za protjerivanje stranaca zbog nezakonitog ulaska, što znači da niti VUS ne uočava da se TA ne smije kažnjavati za nezakonit ulazak s obzirom na međunarodno izbjegličko pravo, kao i pravo EU. Ako te osobe nisu zatražile azil, tada ne bi smjele ulaziti u statistiku vezanu za TA i ograničavanje slobode kretanja. Ako su tražile azil, nikako ih se ne smije protjerati s obzirom na nezakonit ulazak.

Zaključak

Cilj rada bio je ispitivanje i analiza odluka upravnih sudova RH od 2015.-2019. po pitanju mjere zadržavanja kako bi se utvrdilo jesu li u skladu s međunarodnim i europskim normama prava. U tu svrhu se analizirala praksa upravnog suda u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, kao i praksa VUS-a kao drugostupajnskog suda u postupanju, a vezano za izricanje mjere zadržavanja TA, a rezultati su se prikazali i korištenjem statističke metode. Rezultati istraživanja ukazali su da postoje proceduralni nedostaci u presudama upravnih sudova, kao i VUS-a koja, opravdano se može zaključiti, upućuju na neusklađenost takve prakse s međunarodnim i europskim standardima zaštite slobode kretanja TA u velikoj većini presuda i rješenja upravo zbog razloga na kojima se temelje, primjene nacionalnih propisa za strance na TA umjesto međunarodnih te same učestalosti donošenja mjere zadržavanja koja u određenim godinama koje su ušle u analizu prelaze i preko 90%. Upravni sudovi najčešće donose odluke o protjerivanju TA na temelju Zakona o strancima zbog nezakonitog ulaska što je u suprotnosti s Konvencijom iz 1951. koja zabranjuje kažnjavanje TA zbog nezakonitog ulaska, a time i u suprotnosti s europskim normama prava koje su usklađene s međunarodnim. Takve i druge utvrđene nepravilnosti, kao i učestalost donošenja odluka o zadržavanju TA u suprotnosti su s načelom *ultima ratio* te međunarodnim i europskim standardima zaštite TA. VUS je kao drugostupajnski upravni sud trebao reagirati na takve proceduralne pogreške, posebice ako je riječ o protjerivanju koje je prema TA zabranjeno ili pogrešnoj primjeni najteže mjere zadržavanja, što predstavlja pritvaranje TA koje je opravdano i primjenjivo samo u iznimnim situacijama, kada alternativne mjere nisu moguće. Podatak o alternativnim

mjerama nije bio dostupan u trenutku istraživanja za niti jedan sud i ne postoji podatak zašto alternativne mjere nisu bile moguće ili jesu li uopće uzete u razmatranje. Sustavna analiza odluka upravnih sudova koje su bile predmet istraživanja i statistika u radu pokazuju da se takva mjera u RH koristila kao *prima ratio*, ali i kada se koristila temeljila se na krivim temeljima, primjenjujući nacionalno pravo umjesto međunarodnog i europskog prava. Zaključno, rezultati istraživanja upućuju na to da izricanje mjere zadržavanja u hrvatskom sustavu u praksi svih upravnih sudova, osim Upravnog suda u Rijeci zbog manjka takvih predmeta, uz druge uočene proceduralne pogreške ranije navedene, nije u skladu s načelom *ultima ratio* koje proklamiraju međunarodni i europski izvori prava. U VUS-u je potrebno povećati napore prilikom ocjene zakonitosti odluka i odlučivanja prvostupanjskih sudova kako bi se osigurala adekvatna međunarodna zaštita izbjeglica i TA u RH, posebice u području slobode kretanja TA.

Literatura

- Čepo, M. (2019). Irregular migration through the practice of the court of justice of the European union and the consequences for the Republic of Croatia, *EU and comparative law issues and challenges series*, 3, 197-213.
- Di Filippo, M. (2019). The human right to liberty in the context of migration governance: some critical remarks on the recent practice in the light of the applicable legal framework. U: Battisti, G. i Beruto, G. L. (eds). *Deprivation of Liberty and Armed Conflicts: Exploring Realities and Remedies*. FrancoAngeli.
- Đanić Čeko, A., Held, M. (2019). Judicial control of administrative acts and measures regarding unlawful residence of foreigners in Croatia in the European context. U: Duić, Dunja ; Petrašević, Tunjica (ur.). *EU and Member States – Legal and Economic Issues: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Faculty of Law Osijek, 175-196.
- Đanić Čeko, A. (2020). Ograničenje slobode kretanja i obveza usmene rasprave u sudskim predmetima maloljetnika državljana treće zemlje. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20, Posebni prilog uz broj 2, 25-37.
- Goldner Lang, I. (2017). The European Union and Migration: An Interplay of National, Regional, and International Law, *American journal of international law*, 111, 509-513.
- Goodwin -Gill, G. S., McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

- Hailbronner, K.; Thym, D. (2016). Legal Framework for EU Asylum Policy. U: Hailbronner, K. i Thym, D. (eds.). *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*. 2nd edition. C.H.Beck/Hart/Nomos.
- Hathaway, J. (2005). *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Macovei, M. (2004). *The right to liberty and security of the person: A guide to the implementation of Article 5 of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No. 5. Bruxelles: Council of Europe.
- Noll, G. (2011). Article 31 (Refugees Unlawfully in the Country of Refugee). U: Zimmermann, A. (ed.). *The 1951. Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. A Commentary. Oxford: Oxford University Press.
- Pollet, K. (2016). A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. U: Chetail, V., De Bruycker, P., Maiani, F. (ed.). *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*. Boston: Brill Nijhoff, Leiden.
- 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, OJ L 348, 2008.
- Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 18: Non-discrimination, 1989.
- Konvencija o statusu izbjeglica, usvojena 28. srpnja 1951. Rezolucijom Generalne skupštine 429(V) od 14. listopada 1950., stupila na snagu 22. travnja 1954.
- Office of the United Nations High Commissioner for refugees, Geneva, UNHCR, Revised Guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers, Guideline 1., 1999.
- Predmet C-646/16 Khadija Jafari and Zainab Jafari v. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl [2017] ECR-586, Predmet C-490/16 A. S. vs. Republic of Slovenia [2017], ECR-585.
- Predmet Toonen v. Australia [1994] Komunikacija br. 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992., par. 8.3-8.6.
- Presuda Upravnog suda u Rijeci br. 3 UsI-242/17-11
- Presude Upravnog suda u Osijeku br. 4UsI-675/18-10; 2UsI-640/18-17; 1UsI-647/18-23; 1UsI-641/18-15; 1UsI-627/18-16; 3UsI-623/18-16, 4UsI-675/18-10; 1UsI-627/18-16; 3UsI-623/18-16,
- Presude Upravnog suda u Zagrebu: 9UsI-706/19-7, UsI-1928/17-7, UsI-2898/19-11, UsI-384/19-8, UsI-495/19-15, 32UsI-496/19-15, 32UsI-506/19-13, UsI-766/16-8, UsI-798/16-9, UsI-927/16-8, UsI-1663/19-9, UsI-2479/19-9, UsI-3512/16-8, UsI-3537/18-8, UsI-3550/16-9, UsI-4180/15-7, UsI-2003/19-8, UsI-3095/17-7, 9 UsI-4565/18-8, UsI-365/19-11, UsI-441/19-10,

UsI-228/19-9, UsI-3550/16-9, 18.UsI-464/19-15, UsI-929/17-11,32 UsI-3136/19-9, UsI-4404/18-7, 9 UsI-439/19-11, UsI-411/17-11, UsI-2272/17-8, UsI-4319/18-13, UsI-105/16-16, 18.UsI-850/19-19, 32 UsI-1127/19-5, 9 UsI-1635/19-8, 32 UsI-374/19-11, UsI-1637/19-7, UsI-3720/17-6, UsI-267/19-7, UsI-3749/18-6, UsI-3538/17-7, UsI-3537/17-8, UsI-3309/16-7, UsI-1918/19-11.

Presude Visokog upravnog suda br. Usž-159/18-2; Usž-3963/17-2; Usž-3963/17-2; Usž-3660/18-2; Usž-3203/18-3

Rješenja Upravnog suda u Osijeku br. Usl-168/18-4; 4Usl-174/2019-3; 3Usl-1266/18-2; 3Usl-25/18-4; 3Usl-1390/18-4; 1Usl-1437/18-2; 2Usl-1331/18-5; 4Usl-1390/17-4; 2Usl-158/2019-4, 2Usl-123/18-4, 2Usl-1331/18-5 i br. 4Usl-1390/17-4, 6Usl-77/2019-5; 6Usl-169/18-4; 3Usl-185/2019-2; Usl-30/2019-2; 4Usl-167/18-4, 6Usl-147/18-5

Rješenje Upravnog suda u Splitu br. 5 Usl-401/17-5; 5Usl-28/18-5; 5 Usl-92/18-6; 5Usl-110/18-6; 5Usl-427/17-7; 5Usl-440/17-6; 5Usl-445/17-6; Usl-528/19-2; 5Usl-28/19-2; 5Usl-88/19-2, 5 Usl-10/18-9 i 5 Usl-246/18-5.

Statut Međunarodnog suda pravde, usvojen 26. lipnja 1945, stupio na snagu 24. listopada 1945., 59 Stat. 1055

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) (kodificirani tekst) OJ L 77UN

Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne Novine br. 70/15, 127/17

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, 70/15, 127/17

Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 67/18, 21/22.

Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 67/18, 21/22.

Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, Narodne novine br. 108/2017

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

DEFICIENCIES IN PROCEDURES IN THE PRACTICE OF ADMINISTRATIVE COURTS OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN THE APPLICATION OF EUROPEAN AND INTERNATIONAL STANDARDS FOR THE PROTECTION OF FREEDOM OF MOVEMENT OF ASYLUM SEEKERS

Abstract

The procedure for granting international protection in the member states implies numerous rights that belong to the asylum seeker, such as the right to freedom of movement, and is based on international and European protection standards, while procedurally relying on national legal solutions. The challenge posed by the migration and refugee crisis to the member states often resulted in the violation of fundamental human rights and freedoms of asylum seekers by applying national provisions instead of international and European ones, especially in the area of imposing detention measures. The paper analyzes the institute of freedom of movement of asylum seekers, as well as certain procedural errors in the proceedings of Croatian first-instance administrative courts, as well as the High Administrative Court of the Republic of Croatia. The aim of the paper is to determine whether the actions of the Croatian administrative courts are in accordance with international and European standards for the protection of the freedom of movement of asylum seekers.

Keywords: international protection, freedom of movement of asylum seekers, administrative-judicial practice, detention.