NN 143/2020 (22.12.2020.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-2040/2017 od 20. listopada 2020. i tri izdvojena mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2756

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Fadil Seferović, kojeg zastupa Nataša Owens, odvjetnica u Odvjetničkom društvu Owens i Houška d. o. o. u Zagrebu, na sjednici održanoj 20. listopada 2020. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se odbija.

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Postupak u ovom predmetu pokrenuo je Fadil Seferović (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupa Nataša Owens, odvjetnica u Odvjetničkom društvu Owens i Houška d. o. o. u Zagrebu, u povodu upravnog spora koji se vodio protiv upravnog akta donesenog u predmetu protjerivanja podnositelja kao stranca na stalnom boravku u Republici Hrvatskoj, koji je član obitelji državljana države članice Europskog gospodarskog prostora.

1.1. Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3898/16-2 od 30. siječnja 2017. odbijena je žalba podnositelja izjavljena protiv presude Upravnog suda u Zagrebu broj: UsI-2251/15-9 od 2. svibnja 2016., kojom je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja za poništenje rješenja I. Povjerenstva za žalbe Republike Hrvatske klasa: UP/II-217-02/15-06/51, ur. broj: 317-15-2 od 13. svibnja 2015., a kojim je rješenjem odbijena žalba podnositelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijske uprave zagrebačke, Policijske postaje Jastrebarsko (u daljnjem tekstu: MUP) broj: 511-19-39/9-SB-90-UP/I-20/1-2015 od 27. veljače 2015.

1.2. Rješenjem MUP-a od 27. veljače 2015. podnositelj je protjeran iz Republike Hrvatske te mu je na jednu godinu zabranjen ulazak i boravak u Republici Hrvatskoj, računajući od dana napuštanja Republike Hrvatske.

2. Podnositelj smatra da su mu presudama upravnih sudova i rješenjima nadležnih upravnih tijela povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 18., 26., 28., 29. stavkom 1., 32., 33., 35., 37. i 40. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.). Također navodi i povrede konvencijskih prava zajamčenih člancima 6., 8., 13. i 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (“Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

3. Ustavni sud je za potrebe ovog postupka pribavio spis Upravnog suda u Zagrebu broj: UsI-2251/15.

3.1. U skladu s člankom 27. stavkom 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Lovorka Kušan.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

4. U konkretnom slučaju, podnositelj je rješenjem MUP-a od 27. veljače 2015. protjeran iz Republike Hrvatske te mu je na jednu godinu zabranjen ulazak i boravak u Republici Hrvatskoj, računajući od dana napuštanja Republike Hrvatske.

U obrazloženju rješenja navedeno je sljedeće:

»Fadil Seferović, sada osoba bez utvrđenog državljanstva, stekao je status stranca na stalnom boravku, tada kao državljanin Bosne i Hercegovine, nositelj putne isprave Bosne i Hercegovine broj: 5310994, izdane dana 07. 02. 2007.g u Doboju, Bosna i Hercegovina, s rokom valjanosti do 07. 02. 2009.g, uručenjem rješenja ovog Ministarstva broj: 511-01-74-UP/I-9190/6-07. od 10. 07. 2008.g koje je uručeno dana 11. 08. 08.g.

Imenovani posjeduje važeću boravišnu iskaznicu serijskog broj: 3323262, koju je izdala ova policijska postaja, s rokom važenja od 24. 09. 2014.g do 24. 09. 2024.g, kao stalno nastanjenom strancu i članu obitelji državljana hrvatskog državljanina.

Rješenjem Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine od 19. 03. 2013.g, uvažena je izjava Fadila Seferovića o odricanju od državljanstva Bosne i Hercegovine, kojom izjavom je imenovanom prestalo državljanstvo Bosne i Hercegovine. Postupak prestanka državljanstva Bosne i Hercegovine stranka je pokrenula u okviru upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, po zahtjevu za stjecanje hrvatskog državljanstva, koji zahtjev je rješenjem ovog Ministarstva broj: 511-01-203-UP/I-1/1015/12-11 od 06. 11. 2014.g odbijen.

Odredbom članka 153. stavka 4. Zakona o strancima propisano je da se odredbe ovoga Zakona koje se odnose na članove obitelji državljana države članice EGP-a primjenjuju se na strance-članove obitelji hrvatskih državljana.

Zakon o strancima, člankom 180. stavkom 4. točkom 1. propisuje da se odluka o protjerivanju državljanina države članice EGP-a i člana njegove obitelji koji je na stalnom boravku u Republici Hrvatskoj, može donijeti samo ako postoji jedan od razloga iz članka 106. ovoga Zakona.

Člankom 182. navedenog Zakona propisano je da se na državljanina države članice EGP-a i člana njegove obitelji na odgovarajući način primjenjuju odredbe glave VI. ovoga Zakona, osim odredbi članka 101. stavka 2., članka 104., članka 105. stavka 2., članka 107. stavaka 5. i 6., članka 108. stavka 3., članka 110., članka 112. stavka 5., članka 114. stavka 2. te članaka 115., 117., 119., 120., 121., 122. i 135. ovoga Zakona.

Člankom 102. stavkom 1. navedenog Zakona propisano je da se stranca može protjerati iz Republike Hrvatske ako predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Stavkom 2. podstavkom 2. istog članka Zakona propisano je da se odlukom o protjerivanju smatra rješenje o protjerivanju koje je donijelo Ministarstvo, policijska uprava, odnosno policijska postaja.

Člankom 103. stavkom 1. Zakona o strancima propisano je da se odlukom o protjerivanju smatra rješenje ove Policijske postaje kojim se određuje zabrana ulaska i boravka stranca u Republiku Hrvatsku.

Člankom 106. stavkom 1. točkom 4. istog Zakona propisano je da će se zbog povećane društvene opasnosti, rješenje o protjerivanju donijeti ako stranac predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost.

Člankom 107. stavkom 2. Zakona o strancima propisano je da zabrana ulaska i boravka izrečena rješenjem o protjerivanju ne može biti kraća od 3 mjeseca niti duža od 20 godina.

Člankom 23 A. propisano je da se na državljane država članica EGP-a i članove njihovih obitelji na odgovarajući način se primjenjuje podzakonski propis koji uređuje povratak stranaca, ako ovim Pravilnikom nije drugačije određeno.

Člankom 23C. Pravilnika o načinu utvrđivanja uvjeta za ulazak i boravak u Republici Hrvatskoj državljana država članica Europskog ekonomskog prostora i članova njihovih obitelji te članova obitelji hrvatskih državljana ('Narodne novine' broj: 126/12 i 81/13) propisuje da se rješenje o protjerivanju državljanina države članice EGP-a i člana njegove obitelji, zbog razloga nacionalne sigurnosti ili javnog zdravlja može donijeti samo na zahtjev nadležne sigurnosne službe, odnosno ministarstva nadležnog za poslove zdravlja.

Fadil Seferović je u prostorijama Policijske postaje Jastrebarsko, dana 23. 02. 2015.godine u svojstvu strane u postupku, dao zapisničku izjavu, sukladno članku 8. i 30. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine' broj: 47/09), iz koje proizlazi da je upoznat da mora napustiti Republiku Hrvatsku zbog zakonom propisanih razloga.

Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva ('Narodne novine – Međunarodni ugovori' 12-27/93) u članku 31. stavku 1. propisuje da će države ugovornice protjerati osobu bez državljanstva koja se legalno nalazi na njihovom teritoriju samo kada to nalažu razlozi državne (nacionalne) sigurnosti ili javnog poretka.

Člankom 5. stavkom 1. i stavkom 2. Zakona o strancima propisano je da sigurnosnu provjeru za stranca u svrhu utvrđivanja razloga nacionalne sigurnosti provodi Sigurnosno-obavještajna agencija, a u odluci kojom se iz razloga nacionalne sigurnosti odbija ili prestaje boravak strancu ili se stranac protjeruje, navest će se zakonska odredba bez obrazlaganja razloga koji su bili odlučujući za donošenje odluke.

Nadležno tijelo je u dopisu od 13. 01. 2015.g navelo da su ispunjeni uvjeti za protjerivanje iz Republike Hrvatske te određivanje zabrane ulaska i boravka, sukladno članku 106. stavku 1. točki 4. Zakona o strancima.

Temeljem utvrđenog činjeničnog stanja, opisanim u članku 102. stavku 1. i stavku 2. Zakona o strancima odnosno članku 106. stavku 1. točki 4. istog Zakona te članku 180. stavku 4. točkom 1. navedenog Zakona, odlučeno je kao u izreci.«

4.1. U skladu sa Zakonom o strancima (»Narodne novine« broj 130/11., 74/13., 69/17. i 46/18.; u daljnjem tekstu: ZoS) protiv navedenog rješenja bila je dopuštena žalba u roku od 15 dana I. Povjerenstvu za žalbe Republike Hrvatske.

I. Povjerenstvo za žalbe rješenjem klasa: UP/II-217-02/15-06/51, ur. broj: 317-15-2 od 13. svibnja 2015. odbilo je kao neosnovanu žalbu podnositelja. U obrazloženju rješenja, između ostalog, navedeno je:

»Na temelju podataka iz spisa predmeta utvrđeno je da je žalitelju kao strancu, državljaninu Bosne i Hercegovine na stalnom boravku u Republici Hrvatskoj, zbog pokrenutog postupka stjecanja hrvatskog državljanstva prirođenjem, prestalo državljanstvo Bosne i Hercegovine, žaliteljevom izjavom o odricanju od navedenog državljanstva (uvid u spisima predmeta priloženo rješenje Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine, Sektor za državljanstvo i putne isprave, broj: 06-1-30-1-598-ĆE/BA/13 od 19. 03. 2013. godine).

Prema podacima u spisu predmeta utvrđeno je i to da je rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, broj: 511-01-203-UP/I-1015/12-11. od 06.11.2014. godine odbijen žaliteljev zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva, temeljem odredbe članka 26. stavak 2. Zakona o hrvatskom državljanstvu ('Narodne novine', broj: 53/91, 28/92 i 113/93), uz obrazloženje da je ocijenjeno da postoje razlozi od interesa za Republiku Hrvatsku radi kojih je navedeni zahtjev potrebno odbiti.

Žalitelju je dana 23. 02. 2015. godine pružena mogućnost izjašnjavanja u prvostupanjskom postupku, kojom prilikom je izjavio da je u Policijskoj upravi istarskoj podnio zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo, a kako je 03.06.2013. godine prijavio svoj boravak na području Policijske postaje Jastrebarsko, njegov postupak se dalje vodi kod navedene Policijske postaje. Naveo je da je 06. 11. 2014.

godine odbijen njegov zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo i da je rješenje preuzeo dana 19. 12. 2014. godine na koje je uložio pravni lijek. Istakao je da je upoznat sa zakonskim odredbama vezano uz postupak u ovoj upravnoj stvari zbog kojih mora napustiti Republiku Hrvatsku.

Analizom spisa predmeta imajući u vidu normativni cilj ranije citirane odredbe članka 106. stavka 1. točka 4. i članka 180. stavak 4. točka 1. Zakona o strancima te s obzirom na mišljenje Sigurnosno-obavještajne agencije vezano za predmetni postupak prema kojem su ispunjene zakonske pretpostavke za protjerivanje žalitelja iz Republike Hrvatske, pravilno je postupilo prvostupanjsko tijelo kada je donijelo pobijano rješenje.

Kako je žalitelj trenutno u statusu osobe bez državljanstva, prvostupanjsko je tijelo u obrazloženju pobijanog rješenja pravilno citiralo odredbu članka 31. stavka 1. Konvencije o pravnom položaju osoba bez državljanstva ('Narodne novine – Međunarodni ugovori', 012/93) prema kojoj će države ugovornice protjerati osobu bez državljanstva koja se legalno nalazi na njihovom teritoriju samo kada to nalažu razlozi državne (nacionalne) sigurnosti ili javnog poretka. Pored toga, uzevši u obzir okolnosti iz odredbe članka 180. stavka 3. Zakona o strancima žalitelju je određeno vrijeme zabrane ulaska i boravka u trajanju od jedne godine, računajući od dana njegova napuštanja Republike Hrvatske.«

4.2. Podnositelj je 18. lipnja 2015. podnio tužbu Upravnom sudu u Zagrebu.

Nakon održanog ročišta i uvida u cjelokupni spis predmeta, Upravni sud u Zagrebu odbio je tužbeni zahtjev podnositelja.

U obrazloženju presude navedeno je:

»Sud smatra da je pobijana odluka zasnovana na zakonu, te je prihvatio stajalište tuženika da su u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti za protjerivanje tužitelja iz RH, a sukladno članku 106. stavku 1. točki 4., a u svezi s člankom 180. stavkom 4. točkom 1. Zakona o strancima. Naime, tužitelj predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost prema klasificiranom dokumentu Sigurnosno-obavještajne agencije, KLASA: 806-08/14-01/1940, URBROJ: 539-011151/982-15-3 od 13. siječnja 2015. godine, koji je označen stupnjem tajnosti 'ograničeno'. U svezi s tim treba uputiti na članak 5. stavak 1. Zakona o strancima, koji propisuje da sigurnosnu provjeru za stranca u svrhu utvrđivanja razloga nacionalne sigurnosti provodi Sigurnosno-obavještajna agencija, dok stavak 2. istog članka propisuje da će se u odluci kojom se iz razloga nacionalne sigurnosti odbija ili prestaje boravak strancu ili se stranac protjeruje, navesti zakonska odredba bez obrazlaganja razloga koji su bili odlučujući za donošenje odluka. Osim toga, članak 41. Zakona o sigurnosnim provjerama ('Narodne novine', broj: 85/08. i 86/12.) propisuje da kad je riječ o sigurnosnim provjerama za strance koji će boraviti ili borave u RH i za osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo nadležna sigurnosno-obavještajna agencija dostavlja podnositelju zahtjeva samo mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosne zapreke.«

4.3. Podnositelj je protiv presude Upravnog suda u Zagrebu izjavio žalbu, koju je Visoki upravni sud odbio kao neosnovanu i potvrdio presudu Upravnog suda u Zagrebu.

U dijelu presude koji podnositelj osporava i u ustavnoj tužbi navedeno je sljedeće:

»Žalba nije osnovana.

Prema podacima dostavljenog spisa predmeta proizlazi da je zahtjev tužitelja za stjecanje hrvatskog državljanstva odbijen rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova, broj: 511-01-203-UP/I-1/1015/12-11 od 6. studenoga 2014. godine, jer postoje razlozi od interesa za Republiku Hrvatsku radi kojih je zahtjev trebalo odbiti.

Protiv tog rješenja tužitelj je pokrenuo upravni spor tužbom koja je odbijena presudom Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-161/15-16 od 13. svibnja 2016. godine, a žalba izjavljena protiv te presude odbijena presudom ovog Suda, posl. broj: Usž-3402/16-4 od 30. siječnja 2017. godine.

U postupku povodom zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo izvršena je sigurnosna provjera primjenom članka 42. Zakona o sigurnosno obavještajnom sustavu Republike Hrvatske ... kojim člankom je propisano da se sigurnosna provjera provodi za osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo, ali i za strance u Republici Hrvatskoj čiji je boravak važan za sigurnost države.

ZOS-om je propisano (u članku 5. stavku 1.) da sigurnosnu provjeru za stranca u svrhu utvrđivanja razloga nacionalne sigurnosti provodi SOA, a prema stavku 2. tog članka u odluci kojom se iz razloga nacionalne sigurnosti odbija ili prestaje boravak strancu ili se stranac protjeruje navest će se zakonska odredba bez obrazlaganja razloga koji su bili odlučujući za donošenje odluke.

Nesporno je SOA u ovom upravnom postupku postupila, u smislu članka 5. stavak 2. ZOS-a, a u upravnom postupku službene osobe nisu izvršile uvid u dokumentaciju na kojoj se temelji dano mišljenje, jer za to nisu imali ovlaštenje što proizlazi iz odredbe članka 20. stavka 2. Zakona o tajnosti podataka ... kojim je propisano tko ima pristupa klasificiranim podacima.

U upravnom sporu vođenom radi primitka u hrvatsko državljanstvo pred prvostupanjskim Upravnim sudom u Zagrebu sudac je izvršio uvid u dokumentaciju SOA-e, a u postupku povodom žalbe pred ovim Sudom uvid su izvršili i suci ovoga Suda.

U tom žalbenom postupku ovaj Sud je ocijenio prigovore tužitelja odlučne za ocjenu zakonitosti sigurnosne provjere te odbio žalbu tužitelja i potvrdio presudu Upravnog suda u Zagrebu ocijenivši neosnovanim navode tužitelja koje ponavlja i u ovoj žalbi. Stoga je osnovano prema ocjeni ovog Suda u ovom upravnom sporu koji se odnosi na postupak protjerivanja Upravni sud u Zagrebu u obrazloženju presude odlučnim utvrdio činjenicu postojanja rješenja kojim je odbijen zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo iz razloga koji su od interesa za Republiku Hrvatsku, te prihvatio stajalište tuženika da su u ovom slučaju ispunjeni uvjeti za protjerivanje tužitelja iz Republike Hrvatske temeljem članka 106. stavak 1. točke 4. a u svezi sa člankom 180. stavkom 4. točkom 1. ZOS-a.

Iz iznijetih razloga neosnovano tužitelj u ovom postupku ističe prigovore koji se odnose na djelovanje SOA-e uređeno Zakonom o sigurnosno obavještajnom sustavu Republike Hrvatske koji Zakon člankom 106. i 107. propisuje stručni nadzor, a člankom 110. građanski nadzor nad radom sigurnosno obavještajnih agencija, čime su propisana odgovarajuća i djelotvorna jamstva protiv zloupotrebe. Sud

smatra da neosnovano tužitelj povezuje tvrdnje o nezakonitom prisiljavanju na suradnju sa zakonitošću provedene sigurnosne provjere dovodeći ih u uzročno posljedični odnos, jer se radi o dva različita postupka od kojih je postupak sigurnosne provjere odlučan za donošenje pravilne i zakonite odluke u ovom upravnom postupku u kojem je odlučeno o protjerivanju.

Prema ocjeni ovog Suda upravni sud je u svojoj presudi iznio dostatne i pravno relevantne razloge za svoju odluku kojom je odbio tužbeni zahtjev tužitelja, iz razloga koje prihvaća i ovaj Sud, a obveza Suda da obrazloži svoje odluke ne može se tumačiti na način da postoji obveza davanja iscrpnog odgovara na svaku pojedinu tvrdnju (vidi Vanjak protiv Hrvatske, broj odluke 29889/04 od 14. siječnja 2010., članak 60.). Povodom žalbe tužitelja ovaj Sud je razmotrio odlučne žalbene prigovore i utvrdio da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija niti utječu na donošenje drukčije odluke.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

5. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi kako smatra da su mu osporenim odlukama MUP-a, I. Povjerenstva za žalbe te upravnih sudova povrijeđena prava zaštićena Ustavom i Konvencijom. U tom smislu podnositelj ističe povrede prava na jednakost pred zakonom, prava na žalbu, prava na presumpciju nevinosti, prava na pošteno suđenje, prava na slobodno kretanje i biranje boravišta, zabranu protjerivanja, prava na štovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti, prava na sigurnost i tajnost osobnih podataka i slobodu savjesti i vjeroispovijesti te slobodno očitovanje vjere.

Podnositelj u svojoj ustavnoj tužbi ukazuje i na sljedeće (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta):

»Podnositelj smatra da su mu gore navedena prava povrijeđena tako što je isključivo zbog njegove etničke i vjerske pripadnosti na njegovu štetu zloupotrebljen institut sigurnosne provjere, te je odbijanje njegove suradnje sa sigurnosno-obavještajnom agencijom koja se trebala sastojati od dostavljanja informacija o drugim članovima njegove etničke i vjerske zajednice predstavljeno kao da on predstavlja sigurnosni rizik odnosno da ne ispunjava uvjete za stjecanje hrvatskog državljanstva, odnosno da se iz njegovog ponašanja može zaključiti da ne poštuje pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj te da su ispunjeni uvjeti za protjerivanje istog.

Zbog negativnog, neobrazloženog mišljenja sigurnosno-obavještajne agencije prvo je odbijen zahtjev podnositelja za stjecanje hrvatskog državljanstva, radi čega je tužitelj postao apatrid, te mu je naknadno oduzet status stranca na stalnom boravku u RH te je naloženo njegovo protjerivanje, zbog čega je u konačnici podnositelj četiri godine bio osoba bez državljanstva, te se sada nalazi u Bosni i Hercegovini.«

5.1. Slijedom navedenog, predlaže ustavnu tužbu usvojiti, ukinuti presude upravnih sudova, kao i akte donesene u upravnom postupku, uz naknadu troškova ovog ustavnosudskog postupka.

IV. PRAKSA USTAVNOG SUDA

Odluka i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-1007/2012, U-I-1661/2019, U-I-2591/2019 od 24. lipnja 2020.

6. Odlukom su odbijeni zahtjevi za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 5. stavka 2. ZoS-a i članka 41. Zakona o sigurnosnim provjerama (»Narodne novine« broj 85/08. i 86/12.), a rješenjem nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 5. stavka 2. ZoS-a.

6.1. Člankom 5. stavkom 2. ZoS-a propisano je da će se u odluci kojom se iz razloga nacionalne sigurnosti odbija ili prestaje boravak državljaninu treće zemlje ili se državljanin treće zemlje protjeruje, navesti zakonska odredba bez obrazlaganja razloga koji su bili odlučujući za donošenje odluke.

Ustavni sud je u točki 20.3. obrazloženja odluke i rješenja naveo:

»Temeljno pravo na učinkovitu pravnu zaštitu tijekom upravnog postupka

(...)

20.3. U okviru konkretne skupine upravnih postupaka uloga upravnog nadzora povjerena je Povjerenstvu za žalbe. Kao drugostupanjsko upravno tijelo nadzora upravnih odluka kojima se odlučuje o pravima stranaca, Povjerenstvo ima ključnu ulogu u primjeni zajedničkih standarda EU-a i postupaka koje, pri vraćanju stranaca s nezakonitim boravkom, moraju primjenjivati sve države članice EU-a. Pri tome Povjerenstvo postupa na temelju nacionalnih propisa koji uređuju upravni postupak u okviru kojeg obavlja svoju nadzornu zadaću, ali i propisa EU-a kojima se uređuje položaj stranaka u okviru tog postupka.

U tom smislu, Ustavni sud naglašava da Povjerenstvo kao nadležno tijelo upravnog postupka ima sve ovlasti propisane Zakonom o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09.; u daljnjem tekstu: ZUP). U kontekstu ovog konkretnog predmeta Ustavni sud posebno naglašava važnost jamstva iz članaka 5. – 12. ZUP-a, te postupovne ovlasti i obveze iz Glave II »Postupak rješavanja upravne stvari«. Ustavni sud također naglašava da svoje postupovne ovlasti propisane nacionalnim zakonodavstvom Povjerenstvo primjenjuje u skladu s Direktivom 2008/115/EZ koja je u točki 6. Preambule jasno propisala kako je dužnost država članica osigurati da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku te da se odluke donesene u okviru postupaka propisanih Direktivom, a time i ZoS-om:130/11-53/20, donose u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija sukladno općim načelima prava EU-a«.

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

7. S obzirom na sadržaj ustavne tužbe i istaknute prigovore, Ustavni sud ocjenjivao je ustavnu tužbu s aspekta prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava i člankom 6. stavkom 1. Konvencije.

Mjerodavni dio članka 29. stavka 1. Ustava glasi:

»Članak 29.

»Svatko ima pravo da ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...

(...)«

Mjerodavni dio članka 6. stavka 1. Konvencije glasi:

»Članak 6.

PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE

»Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud pravično ... ispita njegov slučaj.

(...)«

a) Načelna stajališta

7.1. Pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava skup je postupovnih jamstava kojima se osigurava pravičnost postupka. Ono ima tako važno mjesto u demokratskom društvu da ne može biti nikakvog opravdanja za restriktivno tumačenje tih jamstava. Načelo pravičnosti sudskog postupka treba poštovati u svim okolnostima. Međutim, odgovor na pitanje što čini pravičan postupak ne može podlijegati jednom nepromjenjivom pravilu, nego ovisi o svim okolnostima svakog pojedinog postupka. Osnovna zadaća Ustavnog suda pri ocijeni prigovora koji potpadaju pod članak 29. Ustava jest razmotriti čitav postupak kao jedinstvenu cjelinu, a ne na temelju jednog izoliranog čimbenika, događaja ili aspekta, iako nije isključeno da jedan određeni čimbenik može biti od odlučujućeg značaja pri ocjeni pravičnosti postupka (vidi točku 5. odluke Ustavnog suda broj: U-III-3538/2017 od 18. travnja 2017., www.usud.hr).

7.2. Također, stajalište je Ustavnog suda da sve dok u sudskoj odluci koja se osporava ustavnom tužbom nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje (vidi odluku Ustavnog suda broj: U-III-3538/2017 od 18. travnja 2019., www.usud.hr).

b) Primjena načelnih stajališta na konkretan predmet

8. U konkretnom slučaju, člankom 180. stavkom 4. točkom 1. ZoS-a propisano je da se odluka o protjerivanju državljanina države članice EGP-a i člana njegove obitelji koji je na stalnom boravku u Republici Hrvatskoj, može donijeti samo ako postoji jedan od razloga iz članka 106. ZoS-a. Člankom 106. stavkom 1. točkom 4. ZoS-a propisano je da će se zbog povećane društvene opasnosti, rješenje o protjerivanju donijeti ako stranac predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost. Nadalje, člankom 23c. Pravilnika o načinu utvrđivanja uvjeta za ulazak i boravak u Republici Hrvatskoj državljana država članica Europskog ekonomskog prostora i članova njihovih obitelji te članova obitelji hrvatskih državljana (»Narodne novine« broj 126/12. i 81/13.) propisano je da se rješenje o protjerivanju državljanina države članice Europskog gospodarskog prostora i člana njegove obitelji, zbog razloga nacionalne sigurnosti ili javnog zdravlja, može donijeti samo na zahtjev nadležne sigurnosne službe, odnosno ministarstva nadležnog za poslove zdravlja.

8.1. Rješenjem MUP-a od 27. veljače 2015. podnositelj je protjeran iz Republike Hrvatske, te mu je na jednu godinu zabranjen ulazak i boravak u Republici Hrvatskoj, računajući od dana napuštanja Republike Hrvatske. Tijekom prvostupanjskog upravnog postupka podnositelj je u prostorijama Policijske postaje Jastrebarsko, 23. veljače 2015., u svojstvu stranke u postupku, dao zapisničku izjavu, u skladu s člancima 8. i 30. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09.), iz koje proizlazi da je upoznat s činjenicom da mora napustiti Republiku Hrvatsku zbog zakonom propisanih razloga. Tom je prilikom podnositelj izjavio da je 6. studenoga 2014. odbijen njegov zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo i da je rješenje preuzeo 19. prosinca 2014., te da je uložio pravni lijek. Također je istaknuo da je upoznat sa zakonskim odredbama zbog kojih mora napustiti Republiku Hrvatsku.

8.2. I. Povjerenstvo za žalbe u drugostupanjskom upravnom postupku utvrdilo je ključnim da je rješenjem MUP-a broj: 511-01-203-UP/I-1015/12-11 od 6. studenoga 2014. odbijen podnositeljev zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva, jer postoje razlozi od interesa za Republiku Hrvatsku. Također je utvrdilo da je podnositelju pružena mogućnost izjašnjavanja u prvostupanjskom upravnom postupku. Nakon analize predmeta, uzimajući u obzir članak 106. stavak 1. točku 4. i članak 180. stavak 4. točku 1. ZoS-a, I. Povjerenstvo za žalbe zaključilo je da su ispunjene zakonske pretpostavke za protjerivanje podnositelja iz Republike Hrvatske.

8.3. Podnositelj je podnio tužbu Upravnom sudu u Zagrebu, a zatim i žalbu Visokom upravnom sudu.