



REPUBLIKA HRVATSKA  
PUČKI PRAVOBRANITELJ

Broj: P.P. R. – 25-02-297/16-29  
Zagreb, 21. travnja 2016.

Vlaho Orepić, ministar  
Ministarstvo unutarnjih poslova  
Zagreb, Savska 39

Predmet: - prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima  
- mišljenje, dostavlja se

Poštovani gospodine ministre,

pozivom objavljenim na web stranicama Ministarstva pozvali ste javnost da se uključi u javnu raspravu o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima. U skladu s ovlastima koje proizlaze iz članka 18. stavak 2. Zakona o pučkom pravobranitelju („Narodne novine“, broj 76/12) te kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije (članak 12. stavak 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije, „Narodne novine“, broj 85/08 i 112/12, u daljem tekstu: ZSD) dostavljamo svoje mišljenje na navedeni prijedlog.

Smatramo da prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima (u daljnjem tekstu ZID ZOS) u nekim odredbama predstavlja poboljšanje u odnosu na važeći Zakon o strancima (u daljnjem tekstu: ZOS) što se između ostaloga ogleda u uvođenju alternativnih mjera ograničavanja slobode kretanja, u proširivanju kruga osoba koje ulaze u kategoriju ranjivih skupina i kategoriju članova obitelji stranaca te u propisivanju primjene mjera osiguranja povratka utvrđenih međunarodnim ugovorom ako su za državljanina treće zemlje povoljnije od ZID ZOS-a, te u brisanju zahtjeva da je za odobrenje privremenog boravka potreban dokaz o sredstvima za uzdržavanje.

Međutim, imajući u vidu da ZID ZOS razrađuje odredbe o odbijanju ulaska i izlaska stranaca iz Republike Hrvatske, mjere koje se poduzimaju prema strancima koji nezakonito borave, između ostalog ograničavanje slobode kretanja te dragovoljni odlazak ili prisilno udaljenje te njihov boravak u Republici Hrvatskoj potrebno je jasnije normirati predložene odredbe pri tome vodeći računa o ljudskim pravima stranaca.

## **I. ZABRANA POMAGANJA I POKUŠAJA POMAGANJA STRANCU U NEZAKONITOM BORAVKU**

Odredbom članka 10. ZID ZOS-a koja se odnosi na članak 43. ZOS-a zabranjuje se pomaganje i pokušaj pomaganja strancu u nezakonitom prelasku državne granice, u tranzitu preko državnog područja ako je stranac nezakonito ušao u RH, te u nezakonitom boravku. Za to je člankom 225. stavak 3. ZOS-a propisana kazna zatvora i novčana kazna. Međutim, potrebno je jasnije definirati što se smatra pomaganjem strancima u nezakonitom boravku, tranzitu i nezakonitom prijelazu. Naime, neprihvatljivo je zabranjivati pomaganje iz humanitarnih razloga, naročito ako bi ne pružanje pomoći onemogućilo zadovoljavanje potreba koje bi mogle ugroziti život i zdravlje, posebice ranjivih skupina. Kako je odredbama Kaznenog zakonom propisana kaznena odgovornost za one koji iz koristoljublja pomažu pri ulasku, izlasku, kretanju i boravku stranaca u RH, nema potrebe za zabranom svih vrsta pomaganja te posebno i pokušaja pomaganja navedenim osobama.

## **II. MJERE OSIGURANJA POVRATKA**

### **Iznimke od obveze donošenja rješenja o povratku**

Prema članku 33. ZID ZOS-a kojim se mijenja članak 104. stavak 2., strancu koji nezakonito boravi i koji je podnio zahtjev za odobrenje privremenog boravka, razmotrit će se mogućnost zastajanja s donošenjem rješenja o povratku.

Zakonska formulacija „razmotrit će se mogućnost“ je neodređena i nedorečena te ostavlja preveliku mogućnost arbitrarnog odlučivanja nadležnih tijela te stoga treba propisati da će se u tom slučaju zastati s donošenjem rješenja o povratku.

### **Ograničenje slobode kretanja (smještanje, razlozi, trajanje, produljenje)**

Prema članku 60. ZID ZOS-a kojim se mijenja članak 131., strancu se može ograničiti sloboda kretanja ako se prisilno udaljenje ili povratak ne može osigurati blažim mjerama, a u tu svrhu Ministarstvo osniva centre za zadržavanje stranaca (u daljnjem tekstu Centar). U stavku 4. je određeno da se državnim tijelima, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava osoba kojima je ograničena sloboda kretanja omogućavaju posjete Centru, ali samo ako je to u skladu s trenutnim mogućnostima. Ovakvo ograničavanje posjeta ovlaštenih tijela i organizacija mjestima u kojima je ograničena sloboda kretanja nije prihvatljivo te ga je potrebno izbrisati. Naime, ovlasti nenajavljenih posjeta utemeljene su i proizlaze iz nacionalnih i međunarodnih pravnih akata te se ne mogu suspendirati ZID ZOS-om.

Kao razlozi ograničenja slobode kretanja u članku 62 . ZID ZOS-a, kojim se mijenja članak 133., propisuju se rizici od izbjegavanja obveza napuštanja EGP-a odnosno RH i onemogućavanje prisilnog udaljenja i povratka stranca.

Prema navedenom proizlazi da ZID ZOS proširuje razloge smještaja u Centar jer kao okolnost za postojanje rizika izbjegavanja obveza napuštanja EGP-a odnosno RH, navodi neposjedovanje dovoljno financijskih sredstava i neosiguran smještaj. Time se neopravdano dovodi u nepovoljniji položaj strance slabijih imovnih prilika jer državljani trećih zemalja često napuštaju državu podrijetla iz ekonomskih razloga, ali prije svega zbog dugogodišnje izloženosti nesigurnosti, nemogućnosti rada i siromaštvu pa je ograničavanje njihove slobode kretanja iz razloga neposjedovanja financijskih sredstava, a time i osiguranog smještaja, neprihvatljivo. Osim toga, MUP, PU i PP kod primjene blažih mjera mogu osigurati smještaj i održavanje, obavljati financijske isplate i druga materijalna davanja, a u tu svrhu mogu osnivati mjesta i centre za privremeni smještaj, pa time i puno ranije doprinijeti izbjegavanju navedenog rizika.

Što se tiče trajanja smještaja stranaca u Centar, uvodi se jedinstveno trajanje od 6 mjeseci svim kategorijama stranaca što je dulje u odnosu na ZOS koji je razlikovao pripremni smještaj u centar u trajanju do 3 mjeseca i redovni smještaj do 6 mjeseci. Smatramo da ZID ZOS treba ostaviti postojeće razlikovanje duljine trajanja smještaja u odnosu na razloge, s obzirom da nije obrazloženo zašto se predlaže ukidanje pripremnog smještaja u Centar

U članku 63. ZID ZOS-a koji se odnosi na članak 134., u točki 3. predviđa produljenje smještaja u Centru za 12 mjeseci ako se očekuje dostava putnih i drugih isprava za prisilno udaljenje. Međutim, obzirom da se člankom 121. propisuje dragovoljni odlazak temeljem rješenja o povratku, a radi njegova poticanja MUP, PU, PP mogu pribavljati putne isprave i putne karte te obavljati financijske isplate, potrebno je točku 3. članka 134. jasnije normirati odnosno ostaviti mogućnost njene primjene samo u slučaju ako za ovakvo kasno pribavljanje dokumenata nije odgovoran stranac smješten u Centar.

### **Blaže mjere (alternativa ograničenju slobode kretanja)**

Odredbom 61. ZID ZOS-a uvodi se novi članak 132. kojim se razrađuju blaže mjere od mjere smještaja u centar: 1. polog putnih isprava; 2. polog određenih financijskih sredstava; 3. zabrana napuštanja određene adrese smještaja; 4. javljanje u policijsku postaju u određeno vrijeme. Pohvalno je da u vezi primjene blažih mjera MUP, PU, PP mogu osigurati smještaj i održavanje te obavljati financijske isplate i druga materijalna davanja te da u tu svrhu MUP može osnivati mjesta i centre za privremeni smještaj. Međutim, umjesto mogućnosti, trebalo bi uvesti obvezu osnivanja centara za privremeni smještaj i održavanja stranca u njima.

## **Pravo na zdravstvenu zaštitu osobama kojima je ograničena sloboda kretanja**

Člankom 66. ZID ZOS-a kojim se mijenja članak 137., propisana su prava i obveze stranca smještenog u Centru, pri čemu je u odnosu na ZOS izostavljeno pravo stranca na zdravstvenu zaštitu sukladno posebnom propisu, pa je ovaj propust potrebno ispraviti. Naime, Zakon o obveznom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH (NN 80/13) u čl. 19. propisuje da RH osigurava u državnom proračunu sredstva za zdravstvenu zaštitu strancu koji nezakonito boravi u RH, a smješten je u Centru ili mu je prisilno udaljenje privremeno odgođeno ili mu je određen rok za povratak, a ima pravo na hitnu medicinsku pomoć koja podrazumijeva pružanje dijagnostičkih i terapijskih postupaka koji su nužni za otklanjanje neposredne opasnosti po život i zdravlje.

Osim ovog propusta, važno je istaknuti da ni Zakon o obveznom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca, a niti ZID ZOS nisu na odgovarajući način uredili pitanje zdravstvene zaštite kako u opsegu osoba kojima se može pružiti tako i u vrsti zaštite koja se pruža. Zdravstvena zaštita u obliku prava na hitnu pomoć pruža se samo strancima smještenim u Centar ili kojima je prisilno udaljenje privremeno odgođeno ili kojima je određen rok za povratak, ali ne i drugim strancima kojima je ograničena sloboda kretanja kao što je primjerice stranac koji u policijskoj postaji čeka postupak, stranac koji još nije uhvaćen u nezakonitom boravku ili stranac koji se prevozi u policijsku postaju radi provođenja postupka. Slijedom toga, ZID ZOS treba propisati da se odgovarajuća zdravstvena zaštita pruža svim kategorijama stranaca u nezakonitom boravku sukladno posebnom propisu.

Osim toga, budući da je strancima smještenim u Centar ograničena sloboda kretanja, pružanje zdravstvene zaštite u obliku hitne medicinske pomoći nije dovoljno te je kod izmjena Zakona o obveznom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH potrebno takvu zaštitu proširiti, a ZID ZOS-om već sad omogućiti da jedan tim opće medicine bude stalno prisutan u Centru, između ostalog i radi obavljanja tzv. inicijalnog pregleda prije nego što se strancu ograniči sloboda kretanja smještanjem u Centar.

## **Stroži policijski nadzor u centrima za zadržavanje (Centar)**

Člankom 67. ZID ZOS-a koji se odnosi na članak 138. predviđa se stroži policijski nadzor u Centru koji uključuje: ograničenje kretanja strancima u Centru, uz ograničavanje prava na primanje posjeta i korištenja privremeno oduzetih novčanih sredstava. Pohvalno je da je skraćeno trajanje primjene ovih mjera kao i žurnost u postupanju upravnog suda kod donošenja odluke o ukidanju ili nastavku primjene ove mjere. Međutim, pučka pravobraniteljica je već preporučila da se praksa u Centru prilagodi sadašnjem zakonskom određenju prema kojem nije moguće ograničavati pravo na posjete i korištenja privremeno oduzetih novčanih sredstava. Sada su upravo obrnuto, ZID ZOS-om uvode te dvije mjere. Posebno je upitna mjera ograničavanja prava na posjete jer nije jasno u kojem se opsegu onda provodi.

Nadalje, kao neki od razloga određivanja strožeg policijskog nadzora navode se: pokušaj samoozljeđivanja i uporno odbijanje zapovijedi policijskih službenika. Smatramo da bi se pokušaj samoozljeđivanja trebao uzeti kao razlog za određivanje strožeg policijskog nadzora samo u slučaju kada se procjeni kao pokušaj manipulacije i dobivanja sekundarne koristi, a ne kao odraz psihičke bolesti. Kod razloga odbijanje zapovijedi policijskih službenika treba dodati da se to odnosi samo na zakonite zapovjedi.

### **Smještaj maloljetnika i obitelji u Centru**

Člankom 68. ZID ZOS-a dodaje se i članak 138b. kojim se razrađuje smještaja maloljetnika i obitelj u Centru. U članku 138.b u stavku 2. propisano je da se maloljetni stranac bez pratnje i maloljetni stranac u pratnji članova njegove obitelji može smjestiti u Centar samo ako prisilno udaljenje nije moguće osigurati na drugi način i da takav smještaj mora trajati najkraće potrebno vrijeme. U ovom stavku je potrebno dodati da će takav smještaj trajati samo dok traju razlozi za takav smještaj, a poštujući najbolji interes maloljetnika. Takva odredba sukladna je Konvenciji o pravima djece. Također, smatramo potrebnim taksativno pobrojati razloge radi kojih se maloljetnika bez pratnje i maloljetnog stranca u pratnji obitelji može smjestiti u Centar. Primjerice, švedski Zakon o strancima navodi razloge zbog kojih dijete može biti pritvoreno (npr. ako postoji očit rizik da će se u suprotnome sakriti i time ugroziti izvršenje protjeravanja koje se ne bi trebalo odgađati, a nije dovoljno da se dijete stavi pod nadzor).

### **Otpust i ponovni smještaj u Centar**

Člankom 68. ZID ZOS-a dodaje se članak 138.a u kojem je potrebno dodatno propisati da će strancu iz stavka 1., a koji nema financijska sredstva, MUP omogućiti privremeni smještaj u odgovarajuću ustanovu.

### **Dragovoljni odlazak**

Člankom 50. ZID ZOS mijenja se članak 121. vezano za dragovoljni odlazak stranca. Navodi se da MUP radi poticanja dragovoljnog odlaska može sklapati sporazume s tijelima država članica EGP-a i trećih država, te s drugim državnim tijelima, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva. Za takve aktivnosti MUP je predvidio i sredstva. Budući da programi dragovoljnih povrataka do sada nisu postojali, pohvalno je da se pristupilo njihovom uvođenju, međutim, potrebno je propisati i kako će Ministarstvo strancu, na jeziku koji razumije, pružiti sve potrebne informacije o postojećim programima dragovoljnih povrataka.

Također, predlažemo dodati novu odredbu kao još jednu mjeru poticanja dragovoljnog povratka i osiguranja poštivanja prava stranaca za vrijeme boravka u RH, kojom se određuje da će za vrijeme dok stranac čeka dragovoljni povratak, a ako ne posjeduje financijska sredstva, Ministarstvo strancu osigurati odgovarajući smještaj.

### **Zaštita temeljnih ljudskih prava u postupku prisilnog udaljenja**

Člankom 52. ZID ZOS-a mijenja se članak 123. koji se odnosi na zaštitu temeljnih ljudskih prava u postupku prisilnog udaljenja. Predlažemo da se članak 123. ZOS-a suštinski izmijeni

na način da se u stavku 1. Ministarstvo obveže osigurati obavljanje učinkovitog promatranja prisilnih udaljenja u smislu članka 8. stavka 6. Direktive 2008/115/EZ i sukladno posebnom propisu, a o čemu može sklapati sporazume s drugim državnim tijelima, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava.

Takvo promatranje mora biti učinkovito, odnosno moraju ga obavljati tijela ili organizacije koje imaju relevantno stručno iskustvo u poslovima zaštite ljudskih prava.

Nadalje u stavku 2. članka 123. potrebno je dodati da se prisilno udaljenje može tehnički snimati samo u skladu sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka, kako bi se zaštitila privatnost te temeljna ljudska prava i temeljne slobode stranca prilikom provođenja postupka prisilnog udaljenja.

Također, potrebno je propisati da će se zdravstveni pregled stranca obaviti prije provođenja postupka prisilnog udaljenja i to poštujući njegovo dostojanstvo i osnovna ljudska prava te da se tome treba izdati potvrda, što je i skladu s FRONTEX-ovim preporukama. Na taj način utvrđuju se zdravstvena sposobnost stranca za putovanje te utvrđuju postojeće ozljede koje stranac ima od ranije, čime se štite prava samog stranca, ali i policijskih službenika u pratnji, od eventualnih neosnovanih optužbi o ozljedama nastalim tijekom postupka prisilnog udaljenja. Na nužnost obavljanja zdravstvenog pregleda prije prisilnog udaljenja, ukazivao je Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskoga i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (u daljnjem tekstu: CPT) pa se tako u 13.-om Općem izvješću CPT-a (CPT/Inf(2003)35, para 39) navodi da je potrebno strancu omogućiti zdravstveni pregled prije nego se izvrši odluka o prisilnom povratku.

Nadalje, potrebno je jasno definirati da će se prije postupka prisilnog udaljenja, stranca informirati o razlozima, postupku te o pravima i obvezama koje ima za vrijeme prisilnog udaljenja. Odbor ministara Vijeća Europe izradio je Dvadeset smjernica o prisilnim povratcima gdje se navodi da je strancu potrebno omogućiti pripremu za prisilni povratak tako da ga se unaprijed informira o postupku povratka. Također CPT u 13. Općem izvješću (CPT/Inf(2003)35), para 41), navodi da je stranca potrebno unaprijed obavijestiti o postupku povratka kako bi se mogao psihološki pripremiti, obavijestiti one koje želi o tome te spremiti osobne stvari. Također, U FRONTEX-ovim Pravilima postupanja i Vodiču za provođenje zajedničkih operacija prisilnog udaljenja navodi da će se strancu pismeno ili usmeno objasniti postupak prisilnog povratka, kao što su primjerice razlozi, faze postupka i putovanja, potrebitost pretrage tijela, mogućnost i razlozi korištenja mjera prisile.

Potrebno je i propisati da će se prisilno udaljenje provoditi poštujući dostojanstvo stranca i uvažavajući sigurnost ostalih putnika te da će se dopuštena sredstva prisile koja se mogu primijeniti prema strancu za vrijeme prisilnog udaljenja te da će se okolnosti u kojima je njihova primjena dopuštena propisati posebnim pravilnikom, sukladno međunarodnim standardima. Prisilna udaljenja odnose se na specifične situacije, u kojima stranci često pružaju otpor samom postupku povratka, a postojeći propisi o postupanju policijskih službenika ne obuhvaćaju situacije prisilnih udaljenja.

Potrebno je propisati i da se prilikom upotrebe sredstava prisile mora strogo poštivati načelo nužnosti, proporcionalnosti i poštovanja dostojanstva stranca te zabraniti mučenje i ponižavajuće postupanje, a da se mjere prisile mogu upotrijebiti samo iznimno i opravdano nakon procjene svakog pojedinačnog slučaja, uvažavajući posebno određene ranjive skupine kao što su obitelji s djecom te osobe s invaliditetom. Sukladno preporukama CPT-a, važno je navesti da će se sedativi upotrebljavati iznimno, samo na temelju odluke liječnika za svaki pojedinačni slučaj i isključivo uz pristanak stranca. Osobe u pratnji mogu primjenjivati mjere prisile nad pojedincima koji odbijaju udaljenje ili se odupiru udaljenju samo ako su navedene mjere proporcionalne i ne prelaze granicu krajnje nužde. Ovaj zahtjev za proporcionalnošću postavio je i Europski sud za ljudska prava kod tumačenja članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima koji je istaknuo da “u pogledu osobe lišene slobode, pribjegavanje primjeni fizičke sile koje nije bilo učinjeno nužnim vlastitim ponašanjem te osobe, umanjuje ljudsko dostojanstvo i predstavlja kršenje prava propisana člankom 3.”, te da primjena sile može biti nužna, pod uvjetom da nije pretjerana, ako je izazvana ponašanjem osobe protiv koje se sila primjenjuje (ESLJP, presuda *Berlinski protiv Poljske* od 20. lipnja 2002. stavci 59-65).

Osim toga, nastavno na ranije izneseni prijedlog Ministarstva unutarnjih poslova da upravo Ured pučke pravobraniteljice bude tijelo koje će sustavno provoditi promatranja prisilnih udaljenja, budući da je Pučki pravobranitelj sukladno Ustavu RH samostalan i neovisan u svom radu, takvo rješenje moguće je jedino temeljem jasno propisane zakonske osnove i ako su osigurana dodatna financijska sredstva. Alternativno, ukoliko se ovakvo rješenje ne propiše Zakonom o strancima, potrebno je dodati odredbu kojom bi se propisalo da se izvješće o promatranju prisilnih udaljenja dostavlja Ministarstvu unutarnjih poslova u roku od 30 dana, koje će ga onda u narednom roku od 15 dana dostaviti pučkom pravobranitelju. Takva odredba je potrebna radi osiguravanja redovitog sastavljanja izvješća od strane promatrača prisilnih udaljenja, osiguravanja učinkovitog i transparentnog provođenja postupka prisilnog udaljenja te unaprjeđenja zaštite prava stranaca tijekom samog postupka prisilnog povratka.

Također, potrebo je propisati da će se nakon završetka prisilnog udaljenja strancu omogućiti podnošenje pravnog lijeka protiv bilo kakvog postupanja kojim su bila povrijeđena njegova prava, a da je o takvim navodima potrebno u razumnom vremenu provesti učinkovitu istragu.

Nadalje, predlažemo propisati da osobe u pratnji stranca moraju biti educirane za provođenje postupka prisilnog udaljenja, posebice vezano uz upotrebu sredstava prisile te primjenu de-eskalacijskih i komunikacijskih vještina. Na potrebu edukacije osoba u pratnji upozoravao je i CPT u 13. Općem izvješću (CPT/Inf(2003)35), para. 42) u kojem navodi da bi takva edukacija trebala uključivati vještine multikulturene komunikacije i suočavanja sa stresom te pravne i medicinske aspekte postupka prisilnog udaljenja.

### **Privremena odgoda prisilnog udaljenja**

Člankom 68. ZID ZOS-a dodaje se i članak 138. e u kojem je u stavku 2. propisano da se prisilno udaljenje može privremeno odgoditi ako strancu nije utvrđen identitet, zbog nemogućnosti prijevoza, ako bi prilikom izvršenja nastupile ozbiljne teškoće zbog zdravstvenog stanja stranca ili ako postoje drugi razlozi zbog kojih stranca nije moguće

prisilno udaljiti. Potrebno je dodati da se zdravstveno stanje stranca utvrđuje liječničkim pregledom na način kako smo obrazložili kod članka 123.

### **III. BORAVAK STRANACA**

#### **Privremeni boravak stranca**

ZID ZOS predviđa da se za odobravanje privremenog boravka državljana trećih država koji su članovi obitelji hrvatskih državljana više neće zahtijevati kao uvjet prilaganje dokaza o sredstvima za uzdržavanje, što smatramo unapređenjem postojeće situacije.

Međutim, dosadašnja praksa MUP-a pokazala je da se u postupcima odobrenja i produžetka privremenog boravka osoba koje dugotrajno žive u RH, a mnogi su i članovi obitelji hrvatskih državljana, ne uvažavaju dostatno posebne životne okolnosti, socijalni i humanitarni razlozi. Upravo stoga je pučka pravobraniteljica u Izvješćima Hrvatskom saboru za 2014. i 2015. godinu uputila preporuke da se prilikom donošenja rješenja o odobravanju boravka posebno vrednuju okolnosti koje se odnose na humanitarne razloge i spajanje obitelji (primjerice, dugotrajnost življenja u RH, zasnivanje obitelji i doma te nenapuštanje države tijekom cijelog tog razdoblja). Tijekom 2014. godine, putem pritužbi građana, primijetili smo promjenu prakse MUP-a, odnosno, strancima koji su živjeli u RH odbijani su zahtjevi za produženje privremenog boravka zbog neposjedovanja valjane strane putne isprave, iako im je prethodnih godina, u istoj situaciji, boravak uredno produžavan sukladno odredbi članka 52. stavka 3. i 4. ZOS-a. Zbog toga su se u nezavidnoj situaciji našle osobe koje dugotrajno žive u RH, a koje zbog tranzicijskih i drugih razloga, na koje često nisu mogle osobno utjecati, nisu regulirale državljanstvo neke od novonastalih država na području bivše SFRJ pa, samim time, nisu mogle niti pribaviti nove putne isprave. Takva situacija osobito pogađa članove obitelji hrvatskih državljana kojima je prethodni boravak bio odobren radi spajanja obitelji ili iz humanitarnih razloga, a koji valjanu putnu ispravu nisu mogli pribaviti bez odlaska u matičnu zemlju, što je nerijetko za posljedicu imalo razdvajanje obitelji, osobito roditelja od maloljetne djece na određeno vrijeme.

Takva posljedica suprotna je smislu odredbe članka 62. stavka 1. Ustava da je obitelj pod osobitom skrbi države i Konvenciji o pravima djeteta koja propisuje obvezu osiguravanja uvjeta da se dijete ne odvaja od roditelja protiv njihove volje. Iz navedenog proizlazi da je inzistiranje na formalnom uvjetu posjedovanja valjane putne isprave za osobe koje dugotrajno borave na hrvatskom državnom području ili su članovi obitelji hrvatskih državljana pretpostavljeno životnim i humanitarnim razlozima.

Stoga, smatramo da je u postupku izmjena i dopuna ZOS-a potrebno pri reguliranju privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji i privremenog boravka iz humanitarnog razloga dodatno osnažiti poziciju stranaca koji dugotrajno žive na hrvatskom državnom području i/ili su članovi obitelji hrvatskih državljana na način da se propiše iznimka, odnosno da zahtjevu



za odobrenje privremenog boravka nisu dužni priložiti stranu putnu ispravu u slučaju kada se ona ne može pribaviti u diplomatskom predstavništvu strane države u Republici Hrvatskoj, ili kada pribavljanje valjane putne isprave ima za posljedicu razdvajanje obitelji.

Jednako tako, s obzirom da je nemali broj osoba regulirao privremeni boravak iz humanitarnih razloga, iako su članovi obitelji hrvatskih državljana, jer u tom slučaju nisu morali ispunjavati uvjet osiguranih sredstava za uzdržavanje i reguliranog zdravstvenog osiguranja, iz ZID ZOS-a proizlazi da će im ubuduće biti moguće regulirati privremeni boravak zbog spajanja obitelji jer se neće tražiti uvjet sredstava za uzdržavanje, ali ne i da bi bili oslobođeni uvjeta reguliranog zdravstvenog osiguranja. Stoga, da bi se doista svim osobama koje su članovi obitelji hrvatskih državljana, a koje su prethodno privremeni boravak regulirale zbog humanitarnih razloga, omogućilo da boravak reguliraju zbog spajanja obitelji potrebno je propisati i dodatnu iznimku, odnosno, kao i u slučaju privremenog boravka iz humanitarnih razloga, da ne trebaju imati regulirano zdravstveno osiguranje.

Ovakvo rješenje bilo bi i u skladu s Nacionalnom strategijom za uključivanje Roma 2013.-2020. s obzirom da je najveći broj Roma koji imaju čvrstu poveznicu s RH (rođenje na teritoriju, uža rodbinska povezanost, stanovanje, od interesa su za RH i slično) privremeni boravak regulirao upravo iz humanitarnih razloga, upravo zbog nemogućnosti ispunjenja zakonskih uvjeta posjedovanja sredstava za uzdržavanje i reguliranog zdravstvenog osiguranja. Sukladno Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH osobe kojima je odobren privremeni boravak dužne su mjesečno plaćati doprinos za zdravstveno osiguranje. Nemogućnost plaćanja traženog iznosa za zdravstveno osiguranje zbog loših materijalnih prilika pridonosi stvaranju poreznog duga, a dugovanja po tom pitanju po jednoj obitelji predstavljaju značajan novčani iznos i često su nenaplativa.

Dakle, na taj bi se način izjednačio status člana uže obitelji hrvatskog državljanina s podnositeljem zahtjeva za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, te više ne bi postojala potreba da član obitelji hrvatskog državljanina regulira boravak iz humanitarnih razloga, već bi boravak mogao regulirati upravo zbog spajanja obitelji.

Slijedom navedenog, članak 16. ZID ZOS-a, koji se odnosi na reguliranje privremenog boravka zbog spajanja obitelji, trebao bi glasiti:

Iza članka 56. dodaje se članak 56.a koji glasi:

„Član uže obitelji hrvatskog državljanina iz članka 56. stavka 1. ovoga Zakona za odobrenje privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji ne mora ispunjavati uvjet:

- iz članka 54. točke 2. ovog Zakona kada se strana putna ispravu ne može pribaviti u diplomatskom predstavništvu strane države u RH ili kada postupak pribavljanja strane putne isprave ima za posljedicu razdvajanje obitelji;
- iz članka 54. točke 3. i 4. ovog Zakona.“

Također, u ZID ZOS-a potrebna je nova odredba kojom će se dopuniti dosadašnji članak 65. stavka 2. ZOS-a, koji se odnosi na privremeni boravak iz humanitarnih razloga, a koja glasi:

„(2) Stranac iz stavka 1. ovoga članka ne mora ispunjavati uvjete iz članka 54. stavka 1. točke 3. i 4. ovoga Zakona.“, na način da nova odredba glasi:

„(2) Stranac iz stavka 1. ovoga članka ne mora ispunjavati uvjete iz članka 54. stavka 1. točke 2. kada se strana putna isprava ne može pribaviti u diplomatskom predstavništvu strane države u Republici Hrvatskoj ili kada postupak pribavljanja strane putne isprave ima za posljedicu razdvajanje obitelji, te točke 3. i 4. ovoga Zakona.“

### **Stalni boravak stranca**

Nakon izmjena i dopuna Zakona o strancima 2013. godine, člankom 94. stavkom 1. točkom 4. iznimno je omogućeno strancu koji je rođen i koji od rođenja živi na području RH, ali zbog opravdanih razloga na koje nije mogao utjecati, nije imao reguliran boravak, odobravanje stalnog boravka bez ispunjenja uvjeta neprekidnog zakonitog boravka od pet godina.

Međutim, prema podacima za 2014. i 2015. godinu, stalni boravak odobren je ukupno u samo 10 slučajeva. Razloge tome vidimo naročito u okolnosti da stranac iz članka 94. stavka 1. točke 4. ZOS-a i nadalje treba ispuniti druge uvjete u svrhu reguliranja stalnog boravka: posjedovanje valjane putne isprave, sredstva za uzdržavanje i regulirano zdravstveno osiguranje. Suprotno tome, stranci navedeni u članku 94. stavku 1. točki 1. i 2. Zakona (izbjeglice i korisnici programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja), nisu u obvezi ispuniti navedene uvjete, čime je privilegiranost u odobravanju stalnog boravka za njih naglašenija. To se očituje u činjenici da je tim osobama u znatno većem broju tijekom 2014. i 2015. godine odobren stalni boravak (ukupno 155 osoba).

Člankom 27. ZID ZOS-a nameće se dodatna obveza osobama iz članka 94. stavka 1. točke 4. ZOS-a da moraju imati i osigurano stanovanje.

Nakon izmjena i dopuna Zakona o strancima 2013. godine, više osoba koje su rođene u RH te u njoj žive od svog rođenja imali su teškoće pri reguliranju stalnog boravka sukladno odredbi članka 94. stavka 1. točke 4. ZOS-a. Njihovi primjeri ukazuju da postoje životne situacije koje postojeći, a očito niti budući, tekst zakona ne vrednuje olakotno u dovoljnom smislu te ih se, unatoč činjenici rođenja i kontinuiranog života u RH, i nadalje propisivanjem ispunjavanja uvjeta u članku 96. ZOS-a te nametanjem dodatnog uvjeta gotovo izjednačava s ostalim podnositeljima zahtjeva za odobravanje stalnog boravka, osim što ne moraju ispunjavati uvjet zakonitog neprekidnog boravka od pet godina.

Smatramo da je postojeća odredba članka 146. stavka 2. ZOS-a, koja propisuje da je prebivalište mjesto u kojem se stranac s odobrenim stalnim boravkom nastanio s namjerom da u njemu stalno živi, dostatna glede reguliranja uvjeta osiguranog stanovanja jer se ono preispituje u postupku prijave prebivališta, a da je ZID ZOS-om propušteno definirati pojam „osigurano stanovanje“, što ostavlja prostor za arbitrarno postupanje koje ne doprinosi pravnoj sigurnosti.

Stoga, u svrhu potpunog ispunjavanja smisla odredbe članka 94. stavka 1. točke 4. ZOS-a, ali

i točke 3. koja se odnosi na djecu koja žive u Republici Hrvatskoj, odnosno izjednačavanja uvjeta za reguliranje stalnog boravka tih osoba s onima iz stavka 1. i 2. istog članka, smatramo nepotrebnim da se člankom 27. ZID ZOS-a:

- u članku 96. stavku 1. iza riječi „članka 92.“ dodaju riječi: „ili članka 94. stavka 1. točke 3. i 4.“;

- u istom članku, iza točke 3. dodaje nova točka 4. koja glasi: „4. ima osigurano stanovanje,“.

- da dosadašnje točke 4. i 5. postanu točke 5. i 6.

Također, iz istog razloga smatramo potrebnim da se člankom 27. ZID ZOS-a propiše da stavak 2. članka 96. ZOS-a glasi:

„Stranci iz članka 94. stavka 1. točke 1., 2., 3. i 4. ovog Zakona, ne moraju ispunjavati uvjete iz stavka 1. točke 2., 3. i 4. ovog članka“.

### **Godišnja kvota za zapošljavanje stranca**

Člankom 18. ZID ZOS-a u kojim se mijenja članak 74. stavak 3. ZOS-a godišnja kvota za zapošljavanje stranaca utvrđivat će se u skladu sa stanjem na tržištu rada, dok postojeća odredba ZOS-a određuje da se godišnja kvota za zapošljavanje stranaca utvrđuje u skladu s migracijskom politikom i stanjem na tržištu rada. Predloženo isključivanje migracijske politike suprotno je njenoj svrsi da usmjeri migracijska kretanja u korist gospodarskog i socijalnog razvitka države i društva, i njenom cilju da sva državna tijela, kao i ostali dionici, pravodobno i usklađeno djeluju na pronalaženju djelotvornih odgovora na pozitivne i negativne učinke migracijskih kretanja. Iako RH trenutno nema važeću migracijsku politiku, uslijed čega je pučka pravobraniteljica i donijela preporuku da se migracijska i integracijska politika izrade, kao preduvjet za poticanje migracija koje pridonose gospodarskom rastu ona bi trebala biti izrađena te uzeta u obzir pri utvrđivanju godišnje kvote za zapošljavanje stranaca.

### **Prava stranaca na privremenom boravku**

U članku 85.a ZOS-a trebalo bi iza stavka 1. dodati novi stavak 2. koji bi izričito naveo kako se na rad i zapošljavanje stranaca s odobrenim privremenim boravkom u svrhu spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom primjenjuju isključivo odredbe ovog Zakona, a da se posebnim propisima mogu postaviti određena ograničenja vezano uz prijam u državnu službu.

Naime, u članku 85.a. stavku 1. stoji kako su, između ostalog, i strancima, članovima obitelji hrvatskih državljana, zajamčena prava sukladno članku 86. stavku 5. i 6. i članku 98. stavku 1. točki 2. do 7. i stavku 2. Zakona. Iz navedenog proizlazi da članovi obitelji hrvatskih državljana ostvaruju pravo na rad i samozapošljavanje sukladno odredbama Zakona, a ne propisima kojima se uređuju pojedina područja. Međutim, u praksi pojedini posebni propisi, npr. Zakon o pružanju usluga u turizmu (NN br. 68/07, 88/10, 30/14, 89/14 i 152/14) onemogućuju pristup radu i zapošljavanju i članovima obitelji hrvatskih državljana, ako se radi o tzv. državljanima trećih država.

Pristup radu i zapošljavanju, odnosno samozapošljavanju članova obitelji hrvatskih državljana koji zakonito borave na području Republike Hrvatske, neovisno o tome da li su državljan EU ili trećih država, ne bi se trebao ograničavati, posebice u privatnom sektoru i javnim

službama, jer se onemogućavanjem tog pristupa ugrožava ne samo njihovo pravo na rad, već i puno ostvarivanje prava na slobodu kretanja i boravka, a u pitanje se dovodi i opstojnost obitelji u kojoj se njenim članovima onemogućava da o istoj u materijalnom pogledu skrbe.

S poštovanjem,

PUČKA PRAVOBRANITELJICA

Lora Vidović