

VIJEĆE EUROPE
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

ČETVRTI ODJEL

ODLUKA
O DOPUŠTENOSTI

Zahtjeva br. 42389/98

Stojanka ILIĆ
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Četvrti odjel) zasjedajući 19. rujna 2000. godine u vijeću u sastavu:

g. G. Ress, predsjednik,
g. I. Cabral Barreto,
g. V. Butkevych,
gđa N. Vajić,
g. J. Hedigan,
g. M. Pellonpää,
gđa s. Botoucharova, suci
I g. V. Berger, tajnik Odjela,

uzimajući u obzir naprijed spomenuti zahtjev koji je podnesen Europskoj komisiji za ljudska prava dana 13. srpnja 1998., a registriran 23. srpnja 1998.,

uzimajući u obzir članak 5., stavak 2. Protokola br. 11. Konvencije kojim je nadležnost za razmatranje zahtjeva prenesena na Sud,

nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

Podnositeljica zahtjeva jugoslavenska je državljanka, rođena 1941. godine i živi u Aschaffenburgu (Njemačka). Pred Sudom je zastupa gđa Irmgard Möbus-Hohl, odvjetnica iz Föhrena.

A. Okolnosti predmeta

Činjenično se stanje predmeta, prema navodima podnositeljice zahtjeva, može sažeti kako slijedi.

Dana 24. srpnja 1987. podnositeljica zahtjeva, koja je živjela i radila u Saveznoj Republici Njemačkoj, kupila je kuću u Sumpetru (Omiš) u Hrvatskoj. U to je vrijeme Hrvatska bila jedna od republika Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i podnositeljica zahtjeva je, kao državljanka te države, imala zakonsko pravo kupovati imovinu na čitavom području Jugoslavije, bez ograničenja. Iako je živjela u Saveznoj Republici Njemačkoj, podnositeljica zahtjeva nije nailazila ni na kakve prepreke za ulazak u Hrvatsku i za korištenje svoje imovine koja se tamo nalazila.

Nakon raspada Jugoslavije 1991. godine, situacija se za podnositeljicu zahtjeva značajno promijenila. Kao državljanka Jugoslavije, ona je u Hrvatskoj sada strana državljanka, a njezin ulazak i boravak na području Hrvatske podliježu određenim ograničenjima.

Dana 24. lipnja 1992. podnositeljica zahtjeva je od Policijske uprave Split zatražila, a 29. lipnja 1992. i dobila dozvolu produženog boravka u Hrvatskoj do 29. lipnja 1993.

Podnositeljica zahtjeva otišla je nakon toga iz Hrvatske i vratila se u Njemačku. U njoj je odsutnosti u kuću bilo provaljeno, a bila je djelomično i demolirana.

Dana 29. siječnja 1996. podnositeljica zahtjeva je Generalnom konzulatu Hrvatske u Frankfurtu u Njemačkoj podnijela zahtjev za trajno nastanjenje u Hrvatskoj. Kako je tada bila u mirovini, planirala je trajno živjeti u svojoj kući u Hrvatskoj. Dana 31. listopada 1996. hrvatsko ministarstvo unutarnjih poslova odbilo je njen zahtjev.

Dana 10. siječnja 1997. podnositeljica zahtjeva je pred Upravnim sudom pokrenula upravni spor [1] pobijajući odluku Ministarstva unutarnjih poslova. Dana 25. rujna 1998. sud je riješio na štetu podnositeljice zahtjeva.

Dana 13. siječnja 1999. podnositeljica zahtjeva je podnijela ustavnu tužbu tvrdeći da joj je povrijeđeno pravo na vlasništvo jer su joj hrvatske vlasti uskratile pristup njenoj imovini u Hrvatskoj.

Dana 17. studenoga 1999. Ustavni sud je odbio njenu tužbu. Sud je utvrdio da je podnositeljica zahtjeva, iako vlasnica kuće u Hrvatskoj i lošeg zdravstvenog stanja, neudana i s prebivalištem u Saveznoj Republici Njemačkoj gdje ima dovoljno sredstava za život, te da ne ispunjava uvjete za trajno nastanjenje u Hrvatskoj utvrđene Zakonom o kretanju i boravku stranaca

B. Mjerodavno domaće pravo

Zakon o kretanju i boravku stranaca (1991.)

Članak 2.

"Stranac može ulaziti u Republiku Hrvatsku i boraviti na njezinu teritoriju ako ima važeću putovnicu izdanu po mjerodavnim pravnim propisima strane države ili važeću putnu ispravu za strane državljane izdanu od državnog tijela nadležnog za izdavanje takvih isprava. Takva putovnica ili putna isprava sadržavat će vizu, ako ovim zakonom nije drugačije uređeno." [2]

Članak 14.

"Stranom državljaninu se za ulazak, odlazak ili prelazak preko teritorija Republike Hrvatske izdaje viza."

"Vlada Republike Hrvatske može odlučiti da državljani pojedinih država ne trebaju vizu za ulazak, odlazak ili prelazak preko teritorija Republike Hrvatske."

"Viza se može izdati za jedan ulazak ili za neograničen broj ulazaka."

"Viza se izdaje s rokom važenja od jedne godine odnosno do roka važenja strane putovnice, ako je taj datum nastupa u roku od jedne godine nakon datuma izdavanja vize" [3].

...

Članak 22.

"Boravak stranog državljanina uključuje: privremeni boravak, produženi boravak, boravak s poslovnom vizom, boravak po osnovu odobrenog trajnog nastanjenja i boravak po osnovu priznatog statusa izbjeglice." [4]

Članak 23.

"Privremenim boravkom, u smislu ovoga zakona, smatra se boravak stranog državljanina s tranzitnom vizom, ulaznom vizom za turistički ili poslovni posjet ili s graničnom propusnicom."

Strani državljanin s tranzitnom vizom može boraviti u Hrvatskoj do isteka roka važenja te vize, ali najduže sedam dana od dana svog ulaska u Republiku Hrvatsku.

Strani državljanin s ulaznom vizom za turistički ili poslovni posjet može boraviti u Hrvatskoj do isteka roka važenja te vize, ali najduže tri mjeseca od dana ulaska u Republiku Hrvatsku.

Rok važenja granične propusnice je tri mjeseca." [5]

Članak 24.

"Strani državljanin koji želi boraviti duže od tri mjeseca u Hrvatskoj, a ušao je u Republiku Hrvatsku radi školovanja, specijalizacije, znanstvenog istraživanja, zapošljavanja, obavljanja određene profesionalne djelatnosti, medicinskog tretmana, turističkog boravka ili je zaključio brak s hrvatskim državljaninom ili radi drugog opravdanog razloga dužan je prije isteka inicijalnog roka od tri mjeseca podnijeti zahtjev za izdavanje odobrenja za produženi boravak.

Odobrenje za produženi boravak može se izdati samo iz razloga zbog kojih je izdana inicijalna viza." [6]

Članak 26.

"Odobrenje za produženi boravak može se produžavati....

Zahtjev za produženje odobrenja za produženi boravak treba podnijeti prije isteka roka važenja prethodnog odobrenja." [7]

Članak 29.

"Pravo na trajno nastanjenje može se odobriti stranom državljaninu koji je najmanje jednu godinu u braku s hrvatskim državljaninom ili s drugim stranim državljaninom kojem je već odobreno pravo na trajno nastanjenje. Ono može biti odobreno i stranom državljaninu koji je tri godine neprekidno u radnom odnosu.

Iznimno, pravo na trajno nastanjenje može se odobriti i drugim stranim državljanima zbog posebnih osobnih razloga. Ono može biti odobreno i iz poslovnog razloga koji je u gospodarskom ili drugom važnom interesu Republike Hrvatske." [8]

...

Članak 30.

"Uz zahtjev za odobrenje trajnog nastanjenja strani je državljanin dužan priložiti dokaze da je osigurao stalno stanovanje te da ima zaposlenje za koje prima plaću ili da ima drugi izvor prihoda." [9]

PRIGOVORI

Podnositeljica zahtjeva prigovara, na temelju članka 6., stavka 1. Konvencije, duljini upravnog postupka povodom njenog zahtjeva za trajno nastanjenje u Hrvatskoj.

Ona nadalje prigovara na temelju članka 13. Konvencije da nije imala pravni lijek u odnosu na svoj zahtjev za trajnim nastanjenjem u Hrvatskoj.

Ona također prigovara na temelju članka 1. Protokola br. 1. da joj je onemogućeno mirno uživanje vlasništva jer su joj hrvatske vlasti uskratile pristup njoj kući u Hrvatskoj.

PRAVO

1. Podnositeljica zahtjeva prigovara da je duljina postupka povodom njenog zahtjeva za trajnim nastanjenjem u Hrvatskoj bila prekomjerna.

Ona se poziva na članak 6., stavak 1. Konvencije čiji mjerodavni dio glasi kako slijedi:

“Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi...svatko ima pravo...da sud...u razumnom roku ispita njegov slučaj“

Sud podsjeća da je Komisija dosljedno izražavala mišljenje da odluke o ulasku, boravku i deportaciji stranca donesene u zemlji čiji državljanin on nije ne podrazumijevaju nikakvo utvrđivanje njegovih građanskih prava i obveza odnosno bilo kakve kaznene optužbe protiv njega u smislu članka 6., stavka 1. Konvencije (vidi, na primjer, no. 8144/78, Dec. 5. 1979, D.R. 17, p. 149; no. 9990/82, Dec. 15.5.1984, D.R. 39, p.119; no. 31113/96, Dec. 5.12.1996, D.R. 87, p. 151; no. 32025/96, Dec. 25.10.1996, D.R. 87, p.174).

Sud ne vidi razloga zbog kojeg bi u ovom predmetu odstupio od svoje dobro utvrđene sudske prakse.

Budući da članak 6., stavak 1. nije primjenjiv na ovaj predmet, slijedi da je ovaj dio zahtjeva nesukladan *ratione materiae* s odredbama Konvencije.

2. Podnositeljica zahtjeva nadalje prigovara prema članku 13. Konvencije koji glasi kako slijedi:

“Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.”

Što se tiče prigovora podnositeljice zahtjeva na temelju članka 13. Konvencije, Sud primjećuje da je podnositeljica zahtjeva imala na raspolaganju upravni postupak [10] pred Upravnim sudom i ustavnu tužbu. Podnositeljica zahtjeva je iscrpila oba pravna sredstva. Sud nadalje primjećuje da jamstva na temelju članka 13. Konvencije ne uključuju pravo podnositeljice zahtjeva da se njen predmet riješi u njenu korist.

Slijedi da je ovaj dio zahtjeva očito neosnovan u smislu članka 35., stavka 3. Konvencije i da mora biti odbijen kao nedopušten u skladu sa člankom 35., stavkom 4.

3. Podnositeljica zahtjeva također prigovara da su joj hrvatske vlasti uskratile trajno nastanjenje u Hrvatskoj, te su joj tako onemogućile korištenje njene imovine i povrijedile njena vlasnička prava prema članku 1. Protokola br. 1. koji glasi kako slijedi:

"Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni."

Sud podsjeća da članak 1. Protokola br. 1 sadrži tri različita pravila: "prvo pravilo utvrđeno u prvoj rečenici prvoga stavka opće je naravi i proglašava načelo mirnog uživanja vlasništva; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvoga stavka odnosi se na lišavanje vlasništva i podvrgava ga određenim uvjetima; treće pravilo, navedeno u drugome stavku priznaje da, između ostalog, države ugovornice

imaju pravo nadzirati upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom. Ova tri pravila, međutim, nisu "različita" u smislu da bi bila nepovezana. Drugo i treće pravilo tiču se posebnih slučajeva uplitanja u pravo na mirno uživanje vlasništva, te ih stoga treba tumačiti u svjetlu općeg načela proglašenog u prvom pravilu" (vidi među ostalim izvorima prava, presudu u predmetu the James and Others v. the United Kingdom od 21. veljače 1986., Serija A br. 98-B, str. 29-30, st. 37., koji djelomično slijedi odredbe iz obrazloženja Suda u presudi u predmetu Sporrang and Lönnroth v. Sweden od 23. rujna 1982., Serija A br. 52., str. 24, st. 61.; vidi također i presudu u predmetu Holy Monasteries v. Greece od 9. prosinca 1994., Serija A br. 301-A, str. 31, st. 56.; te latridis v. Greece [GC], br. 31107/96, st. 55, ECHR 1999-II).

Sud primjećuje da je prije raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije podnositeljica zahtjeva imala neograničen pristup području Hrvatske i da je bila u mogućnosti tamo uživati svoje vlasništvo bez ikakvih ograničenja. Godine 1991. Hrvatska je postala neovisnom državom. Naknadno je nova neovisna država donijela svoje vlastite zakone uređujući razna pitanja iz privatnog i javnog života, uključujući ulazak i boravak stranih državljana u Hrvatskoj.

Sud primjećuje da podnositeljica zahtjeva, čak i kao strana državljanica, nije izgubila vlasništvo nad svojom imovinom, te da podnositeljica zahtjeva ne prigovara da je bilo kakvih uplitanja u njena vlasnička prava od strane hrvatske vlasti per se. Sud nadalje primjećuje da je podnositeljica zahtjeva, kao strana državljanica dobila odobrenje za produženi boravak u Hrvatskoj, i to u razdoblju od 29. lipnja 1992. do 29. lipnja 1993. Nakon toga, ona se vratila u Njemačku, te 1996. godine podnijela zahtjev za trajnim nastanjenjem u Hrvatskoj koji je bio odbijen. Podnositeljica zahtjeva tvrdi da takvo odbijanje od strane hrvatskih vlasti predstavlja kršenje njenih vlasničkih prava jer joj je njime onemogućeno korištenje njene imovine.

Sud nadalje primjećuje da podnositeljici zahtjeva njena imovina nije oduzeta niti je bila podvrgnuta ikakvoj vrsti ograničenja. Ono što je postalo predmetom ograničenja bilo je pravo podnositeljice zahtjeva da se nastani u Hrvatskoj. Sud primjećuje da takvo ograničenje nije apsolutno niti trajno. Čak i nakon što je postala stranom državljanicom, podnositeljica zahtjeva je, na temelju odobrenja za produženi boravak, bez prekida provela više od godinu dana na području Hrvatske. Nakon toga, podnositeljica zahtjeva je dobrovoljno napustila Hrvatsku i vratila se u Njemačku. Da je podnositeljica zahtjeva željela ponovno ući u Hrvatsku, mogla je podnijeti zahtjev za ulaznu vizu hrvatskim vlastima koje bi tada odlučile o tome hoće li taj zahtjev odobriti ili ne. Nakon što bi u Hrvatsku ušla kao turist, podnositeljica zahtjeva bi bila u mogućnosti tamo ostati tri mjeseca, a poslije toga je mogla tražiti odobrenje za produženi boravak koje se može dati za razdoblje do godinu dana.

Umjesto toga, podnositeljica zahtjeva podnijela je zahtjev za trajnim naseljenjem u Hrvatskoj koji zahtjev je odbijen jer podnositeljica zahtjeva nije ispunjavala uvjete utvrđene Zakonom o kretanju i boravku stranaca: nije u braku s hrvatskim državljaninom ili stranim državljaninom kojemu je odobren produženi boravak, niti je u Hrvatskoj tri godine neprekidno u radnom odnosu. Sud primjećuje da je uobičajeno da svaka država uredi ulazak i boravak stranih državljana na svom području, te da obično nametne ograničenja koja su slična onima propisanim naprijed navedenim zakonom. Sud stoga smatra da podnositeljici zahtjeva nije nametnut neki poseban teret u odnosu na njezinu mogućnost ulaska u Hrvatsku i boravka na njenom području.

Sud podsjeća da osobama koje nisu državljani neke države ugovornice Konvencija ne jamči kao takvo nikakvo pravo ulaska ili nastanjenja u toj državi. Nadalje, Sud smatra da prava predviđena odredbama članka 1. Protokola br. 1. ne obuhvaćaju pravo stranog državljanina koji je vlasnik imovine u drugoj zemlji da se trajno nastani u toj zemlji kako bi koristio svoju imovinu.

Kako činjenično stanje predmeta pokazuje, podnositeljica zahtjeva je u Hrvatskoj neprekidno boravila više od jedne godine, i potom se vratila u Njemačku. Podnositeljica zahtjeva je tada propustila tražiti novu ulaznu vizu za Hrvatsku. Nije na ovom Sudu nagađati bi li podnositeljici zahtjeva, da je zatražila ulaznu vizu za Hrvatsku, takva viza bila i izdana, te za koje bi razdoblje bila izdana. Da bi sud mogao ispitati prigovor ove naravi na temelju članka 1. Protokola br. 1., osoba u položaju podnositeljice zahtjeva bi prvo trebala dokazati da su joj hrvatske vlasti uskratile ulaznu vizu, pa time i pristup njevoj imovini, te da je nakon toga iscrpila domaće pravne lijekove.

U tim okolnostima nije utvrđeno da je podnositeljici zahtjeva uskraćen pristup njenoj imovini, a niti da je ona efektivno izgubila svu kontrolu nad svojom imovinom, kao i svaku mogućnosti korištenja i uživanja te imovine (vidi mutatis mutandis, presudu u predmetu Loizidou v. Turkey od 18. prosinca 1996. (meritum), Reports 1996-VI, st. 63. U ovom predmetu, stoga, nema naznake da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

Slijedi da je ovaj dio zahtjeva očito neosnovan u smislu članka 35., stavka 3. te da mora biti odbijen kao nedopušten u skladu s člankom 34. stavkom 4. Konvencije.

Iz tih razloga sud, jednoglasno,

ZAHTJEV PROGLAŠAVA NEDOPUŠTENIM.

Vincent Berger

Georg Ress

Tajnik

Predsjednik

[1] engl. administrative proceedings, op. prev.

[2] Prijevod s engleskog. Izvorno, čl. 2. glasi: "Stranac može ulaziti u Republiku Hrvatsku i boraviti na njezinu teritoriju s važećom stranom putnom ispravom izdatom po propisima strane države ili važećom putnom ispravom za strance izdatom od državnog tijela nadležnog za izdavanje putne isprave, u koju je unijeta viza, ako ovim zakonom nije drugačije uređeno." Op. prev.

[3] Prijevod s engleskog. Izvorno, čl. 14. glasi: "Strancu se za ulazak, odlazak ili prelazak preko teritorija Republike Hrvatske izdaje viza."

"Vlada Republike Hrvatske može odrediti da za državljane pojedinih država nije potrebna viza za ulazak, odlazak ili prelazak preko teritorija Republike Hrvatske."

"Viza se izdaje za jedno ili za neograničen broj putovanja."

"Viza se izdaje s rokom važenja od jedne godine odnosno do roka važenja strane putne isprave, ako je taj rok kraći od jedne godine.» Op. prev.

[4] Prijevod s engleskog. Izvorno čl. 22. glasi: "Boravak stranca, u smislu ovoga zakona, smatra se: privremeni boravak, produženi boravak, boravak s poslovnom vizom, boravak po osnovu odobrenog trajnog nastanjenja i boravak po osnovu priznatog statusa izbjeglice.", op. prev.

[5] Prijevod s engleskog. Izvorno čl. 23. glasi: "Privremeni boravak, u smislu ovoga zakona, smatra se boravak stranca s tranzitnom vizom, ulaznom vizom za turistički ili poslovni posjet ili s graničnom propusnicom.

Stranac s tranzitnom vizom može boraviti do isteka roka važenja te vize, ali najduže sedam dana od dana ulaska u Republiku Hrvatsku.

Stranac s ulaznom vizom za turistički ili poslovni posjet može boraviti do isteka roka važenja te vize, ali najduže tri mjeseca od dana ulaska u Republiku Hrvatsku.

Granična propusnica izdaje se s rokom važenja od tri mjeseca." Op. prev.

[6] Prijevod s engleskog. Izvorno, čl. 24. glasi: "Stranac koji želi boraviti duže od tri mjeseca, a došao je radi školovanja, specijalizacije, znanstvenog istraživanja, zapošljavanja, obavljanja određene profesionalne djelatnosti, medicinskog tretmana, turističkog boravka ili je zaključio brak s hrvatskim državljaninom ili radi drugog opravdanog razloga dužan je prije isteka toga roka podnijeti zahtjev za izdavanje odobrenja za produženi boravak.

Odobrenje za produženi boravak može se izdati samo iz razloga zbog kojih je viza izdata." Op. prev.

[7] Prijevod s engleskog, Izvorno, čl. 26. glasi: "Odobrenje za produženi boravak može se produžavati....

Zahtjev za produženje odobrenja za produženi boravak stranac je dužan podnijeti prije isteka roka važenja odobrenja za produženi boravak." Op. prev.

[8] Prijevod s engleskog. Izvorno, čl. 29. glasi:

"Trajno nastanjenje može se odobriti strancu koji je najmanje jednu godinu u braku s hrvatskim državljaninom ili sa strancem kojem je odobreno trajno nastanjenje u Republici Hrvatskoj ili koji je tri godine neprekidno u radnom odnosu.

Iznimno, trajno nastanjenje može se odobriti i drugim strancima zbog posebnih osobnih razloga ili poslovnih razloga za koje postoji i gospodarski interes Republike Hrvatske ili ako za to postoje drugi važni interesi Republike Hrvatske." Op. prev.

[9] Prijevod s engleskog. Izvorno, čl. 30. glasi:

"Uz zahtjev za odobrenje trajnog nastanjenja strani je državljanin dužan priložiti dokaze da ima osigurano stalno stanovanje i zaposlenje ili drugi izvor prihoda." Op. prev.

[10] engl. administrative proceedings, op. prev.