



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 5. lipnja 2024.

Analiza presude

F.S. protiv Hrvatske
zahtjev br. 8857/16/20

povreda čl. 1. Protokola br. 7 uz Konvencije – postupovne garancije glede protjerivanja stranaca

Postupovna zaštita u postupku protjerivanja stranca bila je značajno ograničena, a upravni sudovi propustili su iskoristiti mjere uravnoteženja koja su im stajale na raspolaganju kako bi ograničenje ublažili

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud), zasjedajući u vijeću od 7 sudaca, 5. prosinca 2023., donio je presudu u kojoj je prvi put u odnosu na Hrvatsku otvorio pitanje postupovnih prava stranaca na temelju članka 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju, te utvrdio da je došlo do njihove povrede u predmetu podnositelja.

Podnositelj zahtjeva koji je bio državljanin Bosne i Hercegovine, dakle stranac sa stalnim boravkom u Hrvatskoj, podnio je zahtjev za stjecanjem hrvatskog državljanstva. Nakon prve pozitivne ocjene njegova zahtjeva izdano mu je zajamčenje¹ da ispunjava sve pretpostavke za stjecanje hrvatskog državljanstva ako ishodi otpust iz državljanstva Bosne i Hercegovine. To je podnositelj potom i učinio. No, nakon sigurnosne provjere podnositelja², Sigurnosno-obavještajna agencija (dalje: SOA) je donijela negativno mišljenje, navodeći da podnositelj predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost. Mišljenje nije bilo obrazloženo³, a kako je nosilo oznaku tajnosti – klasificirano - podnositelj nije imao uvid u isto. Na temelju mišljenja SOA-e Ministarstvo unutarnjih poslova (dalje: MUP) je odbio zahtjev podnositelja za stjecanje državljanstva. U upravnom sporu koji je uslijedio Upravni sud u Zagrebu i Visoki upravni sud izvršili su uvid u klasificiranu dokumentaciju SOA-e te su presudili da je odluka o tome hoće li se pojedincu dodijeliti hrvatsko državljanstvo ponajprije diskrecijska ovlast Republike Hrvatske i stoga je ocjena zakonitosti u takvim predmetima ograničena. Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu podnositelja.

¹ Sukladno članku 8.a. Zakona o hrvatskom državljanstvu strancu koji je podnio zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo, a u trenutku podnošenja zahtjeva nema otpust iz stranog državljanstva ili nema dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u hrvatsko državljanstvo, može se izdati zajamčenje primitka u hrvatsko državljanstvo.

² Sukladno članku 8. Zakona o hrvatskom državljanstvu i članku 13. Zakona o sigurnosnim provjerama, za osobe koje žele steći hrvatsko državljanstvo obvezno se provodi sigurnosna provjera.

³ Prema Zakonu o strancima koji je bio na snazi u relevantno vrijeme u odluci kojom se iz razloga nacionalne sigurnosti odbija ili prestaje boravak strancu ili se stranac protjeruje, navest će se zakonska odredba bez obrazloženja razloga koji su bili odlučujući za donošenje odluke.

Nakon odbijenog zahtjeva za stjecanje državljanstva zbog postojanja sigurnosnih zapreka MUP je donio rješenje o protjerivanju te zabrani ulaska podnositelja u Republiku Hrvatsku. Žalba podnositelja u upravnom postupku je odbačena, a podnesena upravna tužba odbijena uz obrazloženje da je odluka o protjerivanju bila zakonita te da mišljenje SOA-e nije moralo biti obrazloženo. Presudu Upravnog suda u Zagrebu potvrdio je i Visoki upravni sud, a da pritom ni jedan ni drugi sud nisu ponovno izvršili uvid u klasificiranu dokumentaciju SOA-e.* Ustavna tužba podnositelja također je obijena. Ujedno, MUP je donio i rješenje o ukidanju stalnog boravka podnositelja u Hrvatskoj koje je podnositelj neuspješno osporavao u upravnom sporu i pred Ustavnim sudom. Konačno, nakon što je neko vrijeme boravio u prihvatnom centru Ježevo, podnositelj je dobrovoljno napustio Hrvatsku.

Pred Europskim sudom podnositelj je prigovorio da rješenje o njegovom protjerivanju nije sadržavalo obrazloženje slijedom čega protiv njega nije mogao iznijeti razloge protiv svog protjerivanja, a što je dovelo do povrede njegovih prava zajamčenih člankom 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju.

Uvodno, Europski sud je istaknuo da se Konvencijom ne jamči pravo na dobivanje državljanstva određene države ([Slivenko i drugi protiv Latvije \(odl.\)](#) [VV], br. 48321/99, stavak 77., ECHR 2002-II), te da države imaju pravo kontrolirati ulazak na svoj teritorij kao i odlučivati o odobrenju boravka te protjerivanju stranaca ([Ilias i Ahmed protiv Mađarske](#) [VV]⁴, br. 47287/15, st. 125. 21. studenog 2019.).

No, u postupku donošenju odluke o protjerivanju podnositelja iz Hrvatske, pravo podnositelja da bude obaviješten o činjenicama na kojima se temeljila ta odluka, kao i pravo pristupa dokumentima i informacijama iz spisa bili su značajno ograničeni. Iako ta prava nisu izričito navedena u tekstu članka 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju, ona iz njega jasno proizlaze sukladno praksi Europskog suda ([Lupsa protiv Rumunjske](#), br. 10337/04, stavak 59., ECHR 2006-VII). Ta prava nisu apsolutna i mogu biti ograničena suprotstavljenim interesima kao što su državna sigurnost. Međutim, zaštita državne sigurnosti, ne može biti opravdanje za ograničenje prava pojedinaca protivno zaštitnim mjerama sadržanim u čl. 1. st. 1. Protokola br. 7 ([Regner protiv Češke Republike](#) [VV], br. 35289/11, stavak 148., ECHR 2017 (izvadci)).

Stoga je Europski sud sam ispitao jesu li ograničenja postupovnih prava podnositelja zahtjeva bila: (i) opravdana, te (ii) jesu li nacionalne vlasti uvele mjere uravnoteženja kako bi ograničenja ublažile.

(i) Kriterij opravdanosti ograničenja prava

Europski sud je ocjenjivao jesu li hrvatska tijela i sudovi dovoljno ispitali i opravdali potrebu ograničenja postupovnih prava podnositelja, točnije jesu li u nacionalnom postupku postojale zaštitne mjere protiv proizvoljnosti ([Muhammad i Muhammad protiv Rumunjske](#) [VV]⁵, br. 80982/12, stavak 139., 15. listopada 2020.).

Primijetio je da hrvatski sudovi u postupku protjerivanja nisu uopće ispitivali nužnost ograničenja podnositeljevih postupovnih prava. Naime, sukladno pozitivnim propisima dokument temeljem kojeg je MUP donio odluku o protjerivanju, mišljenje SOA-e, nije moralo biti obrazloženo niti je podnositelj mogao dobiti pristup spisu MUP-a jer su dokumenti u spisu

⁴ Analiza presude dostupna je i na [hrvatskom jeziku](#).

⁵ Sažetak presude dostupan je i na [hrvatskom jeziku](#).

bili klasificirani te ih je deklasificirati mogao samo njihov vlasnik. Europski sud je stoga utvrdio da su postupovna prava podnositelja bila značajno ograničena.

(ii) Uspostava i primjena uravnotežujućih čimbenika

Uzimajući u obzir uravnotežujuće čimbenike koji su bili dostupni prema domaćem pravu u relevantno vrijeme, Europski sud je primijetio da su domaća tijela obavijestila podnositelja zahtjeva da je pokrenut postupak za njegovo protjerivanje iz razloga nacionalne sigurnosti. Međutim, kako mu nije omogućen ni kratak pregled činjenica koje su poslužile kao osnova za zaključak zašto je on predstavljao prijetnju nacionalnoj sigurnosti, Europski sud je presudio da podnositelj nije mogao primjereno izložiti svoje argumente tijekom upravnog spora ([*Lyatifi protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije*](#), br. 19017/16, stavak 39., 17. svibnja 2018.).

Nadalje, iako je podnositelj zahtjeva bio zastupan po odvjetniku tijekom upravnog postupka za protjerivanje i upravnog spora, odvjetnik nije mogao izvršiti uvid u klasificirane dokumente. Naime, mogućnost uvida u klasificirani spis u hrvatskom pravu nije predviđena ni specijaliziranom odvjetniku koji ima odgovarajuća ovlaštenja za pristup klasificiranim dokumentima koji nisu dostupni strancu ([*Muhammad i Muhammad protiv Rumunjske \[VV\]*](#), br. 80982/12, stavak 64., 15. listopada 2020.). Zastupanje po odvjetniku stoga nije bilo dovoljno učinkovito da bi moglo u značajnoj mjeri uravnotežiti ograničenja u ostvarivanju postupovnih prava podnositelja.

Europski sud je primijetio da su odluku o protjerivanju podnositelja zahtjeva preispitali hrvatski sudovi na dvije razine nadležnosti, što načelno predstavlja značajnu zaštitu koja može ublažiti učinke ograničenja nametnuta postupovnim pravima ([*Lyatifi protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije*](#), br. 19017/16, stavak 32., 17. svibnja 2018.). No kada je riječ o načinu na koji su upravni sudovi upotrijebili svoje ovlasti u predmetu podnositelja, Europski sud je smatrao da hrvatski sudovi nisu iskoristili postupovne mehanizme koji su im bili dostupni na temelju domaćeg prava⁶.

Iako su hrvatski sudovi u upravnom sporu koji se vodio zbog odluke o protjerivanju podnositelja imali pravo izvršiti uvid u klasificirane dokumente, oni to nisu učinili. Visoki upravni sud obrazložio je svoju odluku na način da je uvid u predmetne dokumente izvršen u sudskom postupku povodom zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo, u kojem je podnositelj odbijen sa svojim zahtjevom. Takvo obrazloženje i (ne)postupanje Europski sud nije smatrao opravdanim, istaknuvši da oslanjanje na ishod prethodne odluke i na zaštitne mjere koje su u tom postupku pružene, nije moglo u potpunosti uravnotežiti ograničenje podnositeljevih postupovnih prava u postupku protjerivanja, koji je uslijedio jer se ta dva postupka značajno razlikuju. Naime, odluka o primanju u državljanstvo ovisi o diskrecijskoj ocjeni državnih tijela, dok u postupku protjerivanja moraju postojati odgovarajuće postupovne zaštitne mjere koje uključuju i potpunu ocjenu zakonitosti.

Konačno, Europski sud je naveo da su pri ocjeni zakonitosti odluke o protjerivanju upravni sudovi propustili propisno objasniti zašto je važno očuvati povjerljivost dokumenata

⁶ Europski sud je uputio na praksu Ustavnog suda RH (odluka br. U-I-1007/12 od 24. lipnja 2020.) sukladno kojoj su Upravni sudovi ovlašteni tražiti od dotičnog tijela dostavu informacija ili dokaze neovisno o tome jesu li klasificirani, te ako je to potrebno radi uspostavljanja potrebne ravnoteže za dotičnu osobu sažeti sadržaj klasificiranih dokumenata ili dokaza o kojima je riječ.

SOA-e u konkretnim okolnostima predmeta i koji opseg ocjene su proveli. Umjesto toga, ograničili su se na puko formalističko ispitivanje sporne odluke MUP-a, a tvrdnju izvršne vlasti da podnositelj predstavlja rizik za nacionalnu sigurnost stvarno nisu ispitali u sudskim postupcima.

Slijedom svega navedenog, Europski sud je utvrdio da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju.

Za utvrđenu povredu Konvencije, Europski sud je podnositelju dosudio 5.000 EUR na ime neimovinske štete te 5.000 EUR na ime troškova i izdataka.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2024. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

** Nakon donošenja presude Europskog suda Visoki upravni sud je obavijestio zastupnicu da je isto sudsko vijeće 30. siječnja 2017. razmatralo i odlučilo o dvije upravne tužbe podnositelja za redom; prvo o tužbi u vezi stjecanja hrvatskog državljanstva tijekom kojeg je vijeće izvršilo uvid u klasificiranu dokumentaciju, a odmah potom o tužbi u vezi protjerivanja, te da je u odlučivanju o potonjoj tužbi isto sudsko vijeće koristilo saznanja dobivena nakon uvida u klasificiranu dokumentaciju u razmatranju prvog predmeta.*