



P.Z. br. 571

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

KLASA: 022-03/23-12/107

URBROJ: 50301-21/22-23-4

Zagreb, 30. studenoga 2023.



Hg**NP*212-01/23-01/1*50-23-4**Hg

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 30-11-2023		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
212-01/23-01/1	G3	
Uredbeni broj:	Pril.	Vri
50-23-4	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

PREDMET: Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, s Konačnim prijedlogom zakona (predlagatelj: Željko Sačić, zastupnik u Hrvatskome saboru) – mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, KLASA: 212-01/23-01/1, URBROJ: 65-23-3, od 25. listopada 2023.

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/20. i 86/23. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o izmjeni Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, s Konačnim prijedlogom zakona (predlagatelj: Željko Sačić, zastupnik u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio zastupnik u Hrvatskome saboru Željko Sačić, aktom od 23. listopada 2023., iz sljedećih razloga:

Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti („Narodne novine“, br. 70/15., 127/17. i 33/23.) propisuju se načela, uvjeti i postupak odobrenja međunarodne zaštite i privremene zaštite, status, prava i obveze tražitelja međunarodne zaštite, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom, stranaca pod privremenom zaštitom te uvjeti i postupak poništenja i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite.

Također, navedenim se Zakonom preuzimaju u hrvatsko zakonodavstvo Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, 7. 8. 2001.), Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL L 251, 3. 10. 2003.), Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite (preinačena) (SL L 337, 20. 12. 2011.), Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) (SL L 180, 29. 6. 2013.) i Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinačena) (SL L 180/96, 29. 6. 2013.).

Navedenim Zakonom osigurava se i provedba Uredbe Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica (SL L 222, 5. 9. 2003.), Uredbe (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinaka) (SL L 180, 29. 6. 2013.), Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (SL L 180, 29. 6. 2013.), Provedbene Uredbe Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1560/2003 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica (SL L 39, 8. 2. 2014.) i Uredbe (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 (SL L 468, 30. 12. 2021.).

Premda navedeni akti Europske unije izričito ne propisuju niti zabranu niti mogućnost sankcioniranja nezakonitog ulaska tražitelja međunarodne zaštite na teritorij države članice Europske unije, zapreku u tom pogledu predstavlja članak 31. stavak 1. Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951., koji navodi da države ugovornice neće izreći kazne zbog nezakonitog ulaska ili boravka na svojem području izbjeglicama koje su došle izravno s područja gdje je ugrožen njihov život ili sloboda, a ušle su ili se nalaze na njenom području bez dozvole i pri tom su se bez odgode javile vlastima te predočile valjane razloge svog nezakonitog ulaska ili boravka.

Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (u daljnjem tekstu: UNHCR) u svojim je Sažetim zaključcima o članku 31. Konvencije iz 1951. (Okrugli stol stručnjaka u Ženevi, 8. i 9. studenoga 2001., <https://www.refworld.org/docid/470a33b20.html>) ukazao da izbjeglice ne moraju dolaziti izravno s područja na kojima su im život ili sloboda bili ugroženi. Naime, UNHCR ističe da se članak 31. stavak 1. primjenjuje i prema osobama koje su nakratko bile u tranzitu u drugim zemljama ili koje nisu mogle dobiti učinkovitu zaštitu u prvoj zemlji ili zemljama kroz koje su bježali. Štoviše, UNHCR je zauzeo stav da se navedeni članak 31. stavak 1. ne bi trebao primjenjivati samo na one izbjeglice koje su već dobile zaštitu u drugoj zemlji.

Republika Hrvatska potpisnica je Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. i kao takva obvezna je poštivati njezine odredbe. Naime, sukladno članku 141. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 85/10. - pročišćeni tekst i 5/14. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

Članak 8. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti po svome sadržaju odgovara članku 31. stavku 1. Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. Ovaj članak propisuje da se državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je nezakonito ušla u Republiku Hrvatsku, a došla je izravno s područja na kojem je proganjana u smislu članka 20. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ili je izložena ozbiljnoj nepravdi u smislu članka 21. navedenog Zakona neće kazniti zbog nezakonitog ulaska ili boravka, ako bez odgode izrazi namjeru podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu te opravda razloge nezakonitog ulaska ili boravka. Pri tom proganjanje u smislu članka 20. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti podrazumijeva proganjanje zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, zbog čega osoba o kojoj je riječ ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje, dok ozbiljna nepravda iz članka 21. predmetnog Zakona podrazumijeva prijetnju smrtnom kaznom ili smaknućem, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljnu i individualnu prijetnju životu civilnog stanovništva zbog proizvoljnog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske ističe da je člankom 42. Zakona o nadzoru državne granice („Narodne novine“, br. 83/13., 27/16., 114/22. i 151/22.) propisano da će se fizička osoba koja prijeđe ili pokuša prijeći vanjsku granicu izvan graničnog prijelaza ili preko graničnog prijelaza izvan radnog vremena graničnog prijelaza kazniti za prekršaj kaznom zatvora od 30 dana ili novčanom kaznom u iznosu od 260,00 do 1.320,00 eura.

Isto tako, člankom 45. Zakona o strancima („Narodne novine“, br. 133/20., 114/22. i 151/22.) propisano je da je državljanin treće zemlje nezakonito ušao u Republiku Hrvatsku ako prijeđe vanjsku granicu izvan mjesta ili vremena određenog za prelazak vanjske granice, ako izbjegne graničnu kontrolu, ako uđe prije isteka zabrane ulaska u Republiku Hrvatsku i boravka u Republici Hrvatskoj odnosno u Europskom gospodarskom prostoru ili ako uđe na temelju tuđe ili krivotvorene putne ili druge isprave koja služi za prelazak vanjske granice odnosno vize ili odobrenja boravka.

Nadalje, prema članku 55. stavku 2. Zakona o strancima, državljanin treće zemlje koji je nezakonito ušao u Republiku Hrvatsku nije na kratkotrajnom boravku, a ako nema valjano odobrenje za privremeni boravak, dugotrajno boravište ili stalni boravak, niti pravo na zakoniti boravak sukladno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, sukladno članku 183. Zakona o strancima smatra se da nezakonito boravi.

Na temelju članka 253. stavka 2. Zakona o strancima, državljanin treće zemlje koji u Republici Hrvatskoj nezakonito boravi kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 60,00 do 920,00 eura.

Slijedom navedenoga, s obzirom da su odredbe Ženevske konvencije o statusu izbjeglica dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske te su po pravnoj snazi iznad zakona, kao i da je Zakonom o nadzoru državne granice i Zakonom o strancima propisano kažnjavanje osoba koje nezakonito prijeđu granicu odnosno nezakonito borave u Republici Hrvatskoj, a koje nisu bez odgode izrazile namjeru traženja međunarodne zaštite te opravdale razloge svog nezakonitog ulaska ili boravka, brisanje članka 8. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti nije pravno utemeljeno.

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati predmetni Prijedlog zakona.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske i ministra unutarnjih poslova dr. sc. Davora Božinovića i državne tajnike Tereziju Gras, dr. sc. Irenu Petrijević i Žarka Katića.



PREDSJEDNIK
dr. sc. Andrej Plenković