

ANALIZA KVALITETE PRESUDA
UPRAVNOG SUDA U ZAGREBU
U POSTUPCIMA AZILA
ZA 2014. I 2015. GODINU

Autori: Sunčica Brnardić i Sunčica Polovina Jurca

Zagreb, 2015.



IMPRESSUM

Autori: Sunčica Brnardić, Mitre Georgiev, Sunčica Polovina Jurca

Izdavač: Centar za mirovne studije

Dizajn: Biljana Lihtenvalner, Studio Studio

Tisak: Kerschoffset Zagreb

U Zagrebu, prosinac 2015.



CENTAR ZA MIROVNE STUDIJE

www.cms.hr

www.facebook.com/CentarzaMirovneStudije

www.twitter.com/CMSZagreb



Ova publikacija je objavljena uz podršku Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR). Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Centra za mirovne studije i ne odražava stavove UNHCR-a.

ISBN: 978-953-7729-35-6

1. UVOD



I. UVOD

Početak 2014. godine Centar za mirovne studije (CMS) objavio je Analizu kvalitete presuda Upravnog suda u Zagrebu u postupcima azila za 2012. i 2013. godinu. Navedena analiza zamišljena je i realizirana kao publikacija koja pruža svojevrsni pregled prakse i trendova koje je moguće primijeniti u postupku azila te kritički osvrt na istu, te je kao takva bila namijenjena prvenstveno sucima. 23. veljače 2015. godine u prostorima Pravosudne akademije održana je i prezentacija nalaza istraživanja kojoj su prisustvovali suci svih Upravnih sudova u zemlji, kao i Visokog upravnog suda.

Osim svoje praktične orijentacije, kako za suce, tako i kao doprinos razumijevanju dodane vrijednosti upravnog sudovanja u postupku azila i za druge aktere koji se u Hrvatskoj na bilo koji način bave temom međunarodne zaštite, rezultati analize kvalitete presuda Upravnog suda za 2012. i 2013. godinu donjeli su i prvi objedinjeni prikaz postupaka azila ispred Upravnog suda u Zagrebu. U prilog relevantnosti istraživanja govori i i činjenica da se radilo o razdoblju u kojem je Upravni sud tek počeo obnašati žalbenu funkciju, odnosno funkciju odlučivanja u drugom stupnju¹;

Bila je to, cijenimo, korisna novina - samim uvođenjem jamstava koje sa sobom donosi sudska vlast - no također je otvorila i niz pitanja o tome kako će upravni sudovi pristupiti specifičnostima koje proizlaze iz postupka azila, odnosno koja će biti njihova uloga u općenitom ostvarivanju svrhe instituta međunarodne zaštite, pa i u ostvarivanju njezinog specifičnog mjesta unutar i pravnog sustava EU i međunarodnog prava.

Ova pitanja nužno jesu bila u centru našeg istraživačkog interesa, no to ne znači da su ona bila i njegov predmet². S obzirom na metodologiju za koju je predložak izradio prof. Boštjan Zalar i na 'priručnički' karakter kojemu je analiza težila, istraživanje se prvenstveno fokusiralo na ispitivanje kvalitete presuda, podcrtavajući naravno premisu da je kvalitetno sastavljena presuda jednako uvjet kvalitetno vođenog spora kao što je to i obrnuto.

S obzirom na sve navedeno, nastavak ovakvog analitičkog pristupa presudama činilo se kao logičan korak. Iako smo išli za time da sustavno upratimo sve presude u periodu nastavno na posljednju presudu obrađenu u prvom

¹ Nadležnost o odlučivanju o drugom stupnju o žalbama podnesenima prije 31. ožujka 2012. godine imalo je Povjerenstvo za azil

² O ulozi hrvatskih sudova u promicanju standarada zaštite tražitelja azila i azilanata vidi: Lalić Novak, Goranka, Pravo na azil u sudskoj praksi - promiču li hrvatski sudovi više standarde zaštite tražitelja azila i azilanata, Hrvatska i komparativna javna uprava. 14 (2014), 4; 939-959 (članak, znanstveni)

istraživanju (8. travnja 2013. godine), zbog poteškoća s pribavljanjem presuda, **druga etapa “započinje” tek s 27. veljače 2014. godine te obuhvaća presude donesene do 8. lipnja 2015. godine.** Na ovaj način, međutim, i prva i druga analiza pokrivaju vremenske periode slične duljine što ih čini pogodnima za usporedbu, a kako nam je glavna namjera iza nastavka istraživanja i bila identificirati pomake u sudskoj praksi, na ovaj način smo dobili i finije nijansiranje i jasniju kontrastnu liniju pri traženju odgovora na to pitanje. Dinamički pristup sustavno je učitao u sva poglavlja i zaključke ove analize, što također govori i o tome da analizirane presude predstavljaju koherentnu cjelinu, odnosno da je upravo vidljivo podignuta kvaliteta presuda ta činjenica koja je takav pristup omogućila.

2. METODOLOGIJA



2. METODOLOGIJA

Iako smo se pri provođenju istraživanja za 2012. i 2013. godinu susreli s određenim izazovima oko prilagodbe metodologije koji su se prvenstveno odnosili na prirodna ograničenja kvantifikacije i kategorizacije kod analize pravnog teksta kao što je to presuda, i ove godine smo se odlučili za upotrebu istog upitnika, kako zbog vrijednosti i trendova čiju identifikaciju on nedvojbeno omogućava, tako i zbog potrebe usklađenosti kod longitudinalnog istraživanja. Osim, dakle, upitnika razvijenog na temelju metodologije prof. Zalara “Odrednice kvalitete lista provjere” koji je zahvatio kvantitativnu razinu istraživanja, oslanjali smo se i na kvalitativnu metodu: prvenstveno analizu sadržaja, kao način kontekstualiziranja pretpostavki iza samog teksta.

Analizirano je ukupno 36 presuda Upravnog suda u Zagrebu, koje su donesene u postupcima azila i postupcima ograničenja kretanja u periodu od 27. veljače 2014. do 8. lipnja 2015. godine. Na osam slučajeva iz područja ograničenja kretanja osvrćemo se u ovoj analizi tek marginalno - ona nisu dio core istraživanja. U metodološke napomene važno je dodati da **za razliku od prethodnog istraživanja, ovoga puta nismo imali uvid u popis svih odluka koje su u tom razdoblju donesene** - popis slučajeva u kojima smo presude analizirali konstruirali smo temeljem izvješća Pravne klinike Pravnog fakulteta u

Zagrebu o monitoringu ročišta u postupcima azila pri Upravnom sudu u Zagrebu. Ovim putem zahvaljujemo se na kontinuiranoj suradnji i Pravnoj klinici i Upravnom sudu u Zagrebu, posebice na angažmanu oko ustupanja presuda.

Iako je 36 presuda sam po sebi adekvatan broj za iščitavanje obrazaca na način kako su oni ovdje metodološki postavljeni, činjenica da nam nije poznato ni koji je ukupan broj odluka koje je u tom razdoblju donesen, niti koji je njihov mogući profil, svakako ima dodatne posljedice na manjkavost uzorka i ograničeni doseg istraživanja. **Ovo ograničenje, no prije svega već spomenuta podignuta kvaliteta presuda na raspolaganju naveo je autorice da u ovom istraživanju veći naglasak stave i na tekstualnu analizu samih pojedinačnih presuda pa tako i vlastiti istraživački osvrt i interpretaciju.**

Od 27 presuda koje smo analizirali u postupku azila, Upravni sud odbio je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Ministarstva unutarnjih poslova kao prvostupanjskog tijela i odobravanje azila, odnosno podredno supsidijarne zaštite u njih 26. U jednom slučaju predmet je vraćen na ponovno odlučivanje MUP-u. Među presudama koje smo analizirali nije bilo nijedna presuda kojom je dodijeljen neki oblik međunarodne zaštite.

Tablica: Grafički prikaz statistike u presudama Upravnog suda u Zagrebu u periodu od 27. veljače 2014. do 8. lipnja 2015.

Ukupno odluka obrađeno u analizi		36
Ukupan broj odluka		podaci nedostupni
Odobren azil	Odobrena supsidijarna zaštita	Odbijen zahtjev za azil ili supsidijarnu zaštitu
0	0	26
Predmet vraćen na ponovno odlučivanje MUP-u u postupku za azil	Poništeno rješenje o ograničenju kretanja	Ukupan broj presuda za ograničenje kretanja
1	1	8

Što se tiče zemalja podrijetla tužitelja, presude koje su nam bile na raspolaganju odnosile su se na tužitelje državljane ukupno 12 različitih zemalja. Uzevši u obzir podjelu prema državljanstvu, najviše je tužitelja bilo iz Alžira (10), Maroka (5), Egipta (4) te Nigerije (4).

3. REZULTATI: SADRŽAJNA ISPRAVNOST



3. REZULTATI: SADRŽAJNA ISPRAVNOST

Sadržaj presude Upravnog suda u postupcima azila koje smo analizirali definiran je prvenstveno čl. 60. Zakona o upravnim sporovima koji glasi:

„Presuda mora sadržavati uvod, izreku, obrazloženje i uputu o pravnom lijeku.

Uvod sadržava:

1. naznaku da se odluka izriče u ime Republike Hrvatske,
2. naziv suda,
3. ime i prezime suca pojedinca i zapisničara,
4. ime i prezime ili naziv te adresu stranaka i osoba ovlaštenih za zastupanje,
5. kratku oznaku predmeta spora,
6. datum odluke.

Izreka sadržava odluku suda.

U obrazloženju sud izlaže zahtjeve stranaka, činjenice koje su iznjele i dokaze koje su predložile, koje je činjenice sud utvrđivao, zašto i kada ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio i kako ih je ocjenio. Sud će posebno navesti koje je odredbe materijalnog prava primjenio odlučujući u sporu i izjasniti se o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom spora.

Uputom o pravnom lijeku stranka se obavješćuje može li protiv presude podnijeti žalbu, kojem sudu, u kojem roku i na koji način.

Izvornik presude potpisuje sudac pojedinac.“

U svim presudama koje smo analizirali bilo je moguće identificirati sve elemente koji čine kostur presude u upravnom sporu: **uvod, izreku, obrazloženje i uputu o pravnom lijeku.**

3.1. UVOD

U uvodima analiziranih presuda uvijek se navodi državljanstvo ili zemlja ranije uobičajenog boravka tražitelja. **U jednoj presudi nije se mogla utvrditi zemlja porijekla prema dostupnim podacima.**

Još jednom apostrofiramo važnost pravilnog utvrđivanja i navođenja državljanstva odnosno zemlje uobičajenog boravka:

“Državljanstvo odnosno zemlja uobičajenog boravka iznimno je bitna činjenica u postupku azila zbog razmatranja (ne)postojanja zaštite, tj. osvrta na to je li matična država spremna i voljna pružiti zaštitu osobi koja traži azil u Republici Hrvatskoj. Pri utvrđivanju državljanstva bitno je imati na umu teške okolnosti u kojima su tražitelji azila pobjegli iz zemlje podrijetla i eventualni nedostatak dokumentacije kojima mogu potkrijepiti svoje tvrdnje, što samo po sebi ulazi u specifičnosti karakteristične za postupak azila. Bitno je da se predmetna činjenica nedvojbeno utvrdi u postupku te da bude eksplicitno navedena i u uvodu presude zbog pravilnog izvršenja.”

3.2. IZREKA

U svim analiziranim presudama izreka je jasna, korektna i afirmativna. **Izostaje prije uočena praksa izricanja odluke konstacijom odbijanja tužbenog zahtjeva**, što ocjenjujemo pozitivnim i sa strane jasnoće, i sa strane unificiranosti i pravne usuglašenosti sudske prakse.

3.3. OBRAZLOŽENJE

Zaključak o višoj kvaliteti presuda u odnosu na prethodno razdoblje prvenstveno se odnosi na vidljivo bolja obrazloženja, uz značajno manje varijacija u stilu i opsegu. Presude ne samo da su duljinom opsežnije, već je zamjetna i povećana pažnja s kojom sud pristupa razmatranju i iznošenju argumentacije u pitanju, te kao posljedica toga **i nešto individualiziraniji pristup tužitelju.**

Generalno govoreći, sva obrazloženja slijede sličnu shemu: u prvom dijelu sveobuhvatno je sažeta osporavana odluka i podnesci obiju strana, uključujući i prijedloge dokaza. Kod osporavane odluke uglavnom su navedeni pravni izvori korišteni prilikom donošenja.

Drugi dio obrazloženja donosi motivaciju iza sudske odluke koja je u različitim obrazloženjima u različitom stupnju apostrofirana. U većini slučajeva sud se naslanja na pretpostavku da

argumentativni sklop koji slijedi iz podnesaka u odnosu na mjerodavno pravo dovoljno govori o motivaciji suda za odluku koju je donio. **No, za razliku od presuda analiziranih u prethodnom periodu, u kojima je bilo moguće naići na obrazloženja u kojima pojedini argumenti tužitelja doista nisu bili adresirani niti pojedinačno niti u cjelini, u presudama za 2014. i 2015. godinu u većini slučajeva vidljiv je način na koji su pojedini argumenti sagledani i uzeti u obzir, pa i ocijenjeni.** Isto naravno vrijedi i za argumente iznesene od strane tuženika iz odgovora na tužbu. Također, iz svih obrazloženja je vidljivo da je strankama dana mogućnost da se izjasne o navodima suprotne strane prije nego je sud usvojio odluku.

S druge strane, još uvijek nailazimo na slične jezične obrasce koji se odnose na tužitelje državljane istih zemalja. **Primjećujemo osjetno povećanje senzibiliteta u pisanju obrazloženja u slučajevima u kojima je tužitelj odsutan sa ročišta, iako je njihova kvaliteta još uvijek nešto slabija. Bez obzira na potonje, pomak je to koji cijenimo pozitivnim, jer barem unutar formalnih okvira indicira praktični napredak u sudskom doprinosu ostvarivanja svrhe upravnog spora i instituta međunarodne zaštite.** Još jednom naglašavamo važnost razlikovanja između pozadine slučaja, dokaza, razloga i ishoda, te potrebu da se iz obrazloženja jasno

iščita „koje je činjenice sud utvrđivao, zašto i kada ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio i kako ih je ocjenio“³

Na kraju napominjemo da je u svim analiziranim presudama jezik obrazloženja razumljiv, korektan i neutralan.

3.3.1. Izvođenje dokaza

U svim predmetima kada je to bilo moguće, tj. tužitelj se odazvao na ročište, proveden je dokaz saslušanjem tužitelja. Sud je korektno izvodio dokaze, no često nije u potpunosti vidljivo kako ih je sud ocijenio u obrazloženju.

3.3.2. Vjerodostojnost tužitelja

Procjena vjerodostojnosti tražitelja i dalje je prva instanca ocjene osnovanosti tužbenog zahtjeva. Nevjerodostojnost se uglavnom utvrđuje na temelju nedosljednosti odnosno kontradiktornih izjava u iskazima tužitelja. **Iako je primjetan pomak u načinu na koji sud formalno prilazi nedosljednostima, te uz činjenicu da je gotovo u svim predmetima tužitelju dana prilika da razjasni eventualne očite nedosljednosti i kontradiktornosti u iskazu odnosno iskazima,**

referenci na eventualno razmatranje psihofizičkog stanja tužitelja ili kulturnih, jezičnih i socio-ekonomskih razlika između zemlje podrijetla tužitelja i zemlje u kojoj je azil zatražen vrlo je malo. U jednom slučaju sud se bavi faktorom traume zbog mučenja.

Kontradiktornosti i nedosljednosti još uvijek se prilazi kao jednoj vrsti kategoričke norme koja stremi k razrješavanju tužbenog zahtjeva u vidu negativnog odgovora. Pritom je moguće stjeći dojam da sud i “navija” za postojanje istih, što može utjecati na ocjenu balansiranu (ne) vjerodostojnosti pogotovo kad ona ne razmatra i/ili uključuje faktore koji bi tužitelju išli u prilog. **Novost u sudskoj praksi po pitanju obrazloženja jest konstrukcija da su tražitelji azila upućeni u svoja prava temeljem informacija za tražitelje azila o njihovim pravima, obvezama i postupku azila koja je dobivena u Prihvatilištu, odnosno da su im je poznata obveza davanja potpunih i točnih informacija (te posljedično kako bi se s obzirom na to kontradiktornost u iskazima u različitim stadijima postupka mogla cijeniti).** Iako ovakav razvoj argumentacije generalno cijenimo pozitivnim, važno je primjetiti da su **razmatranje psihofizičkog stanja i jezičnih, kulturnih i ekonomsko-socijalnih razlika baš te**

³ Zakon o upravnim sporovima NN 22/10, 143/12, 152/14, čl. 60 st. 4.

determinantne specifično razvijene u azilnom postupku kako bi komplementirali njegovu formalnost.

U tom kontekstu navodimo kao dobar primjer i dva slučaja u kojima je provedena psihološka procjena stanja tužitelja. **Smatramo da je ovakvo korištenje sredstava na raspolaganju u dokaznom postupku pristup izuzetno dobre prakse pri balansiranju pri ocjeni vjerodostojnosti.** Možda je važno napomenuti da je u jednom od ta dva slučaja poništeno rješenje MUP-a kojim je odbijen zahtjev za azil sa obrazloženjem da “od eventualno traumatizirane osobe nije moguće očekivati besprijekorno dosljedan iskaz.”

3.3.3. Činjenice o zemlji podrijetla

Iako u nekim presudama nije eksplicite navedeno o kojim se izvještajima radi, iz većine predmeta koje smo analizirali vidljivo da se sud susretao s činjenicama o zemlji podrijetla. **U odnosu na prethodno analizirano razdoblje, presude za 2014. i 2015. obilježilo je navođenje više izvora kao i njihova veća raznovrstnost.** Budući da se radi uglavnom o prijedlozima koji su dolazili od strane tužitelja, zaključak je to vjerojatno koji više govori o kvalitetnijem radu odvjetnika u ovom području. Najčešće korišteni su izvještaji Amnesty Internationala, Human Rights Watcha, UNHCR-a te službena country of origin izvješća

drugih država (State Department Sjedinjenih Američkih Država, Home Office Ujedinjenog Kraljevstva). Međutim sud i dalje ulaže malo napora da činjenice iz tih izvješta vrednuje u svijetlu opće situacije u zemlji, a posebno osobnih okolnosti tužitelja. Posljedica je to, vjerojatno, gorespomenutog kako objektivnog tako i subjektivnog fokusa na unutarnju vjerodostojnost (tj. kontradiktornosti), pa činjenice o zemlji podrijetla koje služe kao test provjere u vidu vanjske vjerodostojnosti padaju u drugi plan.

Važnost pažljivog i kontekstuliziranog pristupa činjenicama o zemlji podrijetla pokazujemo na primjeru slučaja tužitelja koji je tvrdio da je proganjan po osnovi pripadnosti LGBT zajednici. Sud je utvrdio da su u njegovoj matičnoj državi postoje kaznene sankcije zbog seksualne orijentacije, no da se iste ne primjenjuju te da mu stoga ne prijete diskriminatorne mjere. Smatramo, ne ulazeći u ocjenu korektnosti sudačke ocjene, da je u ovom slučaju bilo mjesto pomnijem uzimanju u obzir posebnih karakteristika i osobnih okolnosti - uključujući tužiteljeve navode o prethodnom progonu, kao i tvrdnje o političkoj aktivnosti na strani opozicije.

3.3.4. Primjena prava

U svim obrazloženjima sud se primjereno poziva na primjenjive nacionalne zakonske odredbe.

Analizirane presude donesene su nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o azilu koji je donesen 2. prosinca 2013. godine.

Svakako bitna razlika u odnosu na prethodni analizirani period jest pristupanje Hrvatske Europskoj uniji, odnosno obveza primjene europskog prava. U kontekstu analiziranih presuda to se najviše odnosilo da postupke u vezi s “Dublinskim postupkom” sukladno Uredbi (EU) br. 604/2013 od 26. lipnja 2013. godine - u čak 5 slučajeva radilo se u utvrđivanju nadležnosti za ispitivanje tužiteljevih zahtjeva azil (Bugarska) pri čemu je posebno zanimljivo bila činjenica da su tužitelji isticali non-refoulement argumente, podupirući to u pojedinim slučajevima (Italija) i praksom Europskog suda za ljudska prava.

3.4. UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Ističemo pozitivnu promjenu prakse u navođenju upute o pravnom lijeku. Dok smo na temelju analize presuda u prethodnom razdoblju preporučili decidirano navođenje upute da žalba protiv presude nije dopuštena, a pogotovo obzirom na činjenicu da se radi o postupku u kojem tužitelji ne poznaju pravni sustav i pozitivne propise Republike Hrvatske, **uputa o pravnom lijeku uredno je istaknuta u svim presudama koje smo analizirali u ovom istraživanju.** Sve analizirane presude u kojima je tužbeni zahtjev odbijen sadržavale su **uputu o pravnom lijeku**, tj. da isti nije dozvoljen sukladno čl. 66. st. 2. Zakona o upravnim sporovima⁴ odnosno da je moguće podnijeti žalbu Visokom upravnom sudu.

⁴ Čl. 66. st. 2. Zakona o upravnim sporovima koji dopušta podnošenje žalbe isključivo u slučaju kada je upravni sud presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.

