

ANALIZA KVALITETE PRESUDA  
UPRAVNOG SUDA U ZAGREBU  
U POSTUPCIMA AZILA  
ZA 2012. I 2013. GODINU

Autori: Sunčica Brnardić i Mitre Georgiev

Zagreb, 2014.



# 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](http://www.cms.hr)

[www.facebook.com/CentarzaMirovneStudije](https://www.facebook.com/CentarzaMirovneStudije)

[www.twitter.com/CMSZagreb](https://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



## 1. UVOD

Centar za mirovne studije (CMS) temom azila sustavno se bavi od 2003. godine. Aktivnosti CMS-a u području azila uključuju istraživanja i zakonodavno zagovaranje, javne kampanje, direktan rad sa izbjeglicama i integraciju, umrežavanje lokalnih aktera za socijalno uključivanje i podršku izbjeglicama, javne akcije, kulturne i sportske aktivnosti, sudjelovanje i organizaciju konferencija, javne događaje i edukacije na temu azila, migracije i integracije te ostale aktivnosti koji imaju za cilj informiranje, senzibilizaciju, obrazovanje i osnaživanje.<sup>1</sup> Analiza presuda Upravnog suda u Zagrebu u postupcima azila jedna je od aktivnosti kojima pokušavamo doprinijeti poboljšanju kvalitete postupka azila u smislu potpunije i kvalitetnije primjene Zakona o azilu<sup>2</sup>. Iako je ova publikacija prvenstveno namijenjena sucima kao svojevrsan pregled prakse i trendova koje je moguće primijetiti u postupku azila i kritički osvrt na istu, smatramo da ona može biti od višestruke koristi i ostalim akterima koji se u Hrvatskoj

na bilo koji način bave temom azila. Potrebu za provođenjem ovakve analize CMS je uvidio kao komplementarnu aktivnostima monitoringa suđenja i zagovaranju u području zakonodavstva te javnih politika azila. Osim što rezultati analize donose prvi objedinjeni prikaz postupaka azila ispred Upravnog suda u Zagrebu<sup>3</sup> - na temelju kojega je moguće promišljati ostvarivanje te institucije u praksi - predvidjeli smo ih i kao doprinos usklađivanju prakse i identificiranju pitanja od posebne važnosti i pozornosti. U analizi smo se prvenstveno vodili pitanjem kvalitete presuda i to prema odrednicama korektnosti, obrazlaganja i jasnoće.<sup>4</sup> Pritom nismo ulazili u ocjenu opravdanosti sudačke ocjene i meritum spora, no nismo se ni zadržavali isključivo na formalnim uvjetima kvalitete presude vodeći se maksimumom da su **forma i sadržaj u dijalektičkom suodnosu te da forma nužno utječe na supstancijalnu kvalitetu i pristup ne samo sastavljanju presude, već i vođenju spora.** Slijedom toga, najveći naglasak stavljen je na

<sup>1</sup> Emina Bužinkić, Drago Župarić-Iljić, Iskustva zagovaranja azilne politike u Hrvatskoj, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2013.

<sup>2</sup> Zakon o azilu, NN 79/07, 88/10, 143/13.

<sup>3</sup> Mjesna nadležnost u upravnim sporovima se određuje po prebivalištu, odnosno boravištu tužitelja (članak 13. Zakon u upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14). Obzirom da tražitelji azila su uglavnom smješteni u Prihvatalištimama za tražitelje azila u Zagrebu i Kutini najveći broj tužbi u postupku azila zaprima Upravni sud u Zagrebu, mjesno nadležan za Grad Zagreb i Sisačko-Moslavačku Županiju.

<sup>4</sup> Vidi: Prof. dr. Boštjan Zalar, Metodologija za analizu sudskih odluka Upravnog suda Republike Hrvatske u sporovima u međunarodnoj zaštiti unutar prava EU: Odrednice kvalitete lista provjere, u ovoj publikaciji.

obrazloženje presude, tj. njegovu dosljednost, jasnoću, nedvosmislenost i nekontradiktornost, pa su na temelju toga strukturirane i preporuke. Smatramo važnim jasno istaknuti ograničeni doseg zaključaka koje je moguće izvesti iz ovakve analize: iako je iz analize sadržaja moguće iščitati neke trendove upravnog sudovanja u postupku azila, iz materijala koje smo koristili (tekst presuda) nije moguće donositi kategoričke zaključke o kvaliteti cjelokupnog sustava dodjele azila, pa čak ni o kvaliteti upravnog spora, odnosno rada Upravnog suda u Zagrebu, a pogotovo s obzirom na raznolikost uloga ostalih dionika o procesu (zakonodavac, Ministarstvo unutarnjih poslova).



# 2. METODOLOGIJA





## 2. METODOLOGIJA

Istraživanje je provedeno kombinacijom kvantitativnog i kvalitativnog pristupa i u tu svrhu korišten je upitnik koji smo razvili na temelju „Metodologije za analizu sudskih odluka Upravnog suda Republike Hrvatske u sporovima u međunarodnoj zaštiti unutar prava EU: Odrednice kvalitete lista provjere“<sup>5</sup>, Zakona o Azilu<sup>6</sup> te Zakona o upravnim sporovima<sup>7</sup>. Pri tom smo bili svjesni ograničenja pravne analize kao metode, te smo davanje kategoričkih odgovora (da/ne/nije jasno) na pitanja poput „Jesu li identificirana ključna pravna i/ili činjenična pitanja za rješavanje spora?“ predvidjeli samo kao vid orijentacije; prema tome, kvantifikaciju rezultata vidimo kao valjanu samo u smislu **dobivanja uvida u glavne trendove upravnog sudovanja u postupku azila**, te smatramo da bi statistika iz takvih rezultata dala osnove nepotpunim i nevaljanim zaključcima. S druge strane, kvalitativnim pristupom, tj. analizom diskursa, željeli smo identificirati pretpostavke na kojima se proces donošenja odluke temeljio te posljedice koje za sudsku praksu iz takve artikulacije proizlaze. Ni ovo nije bio lak zadatak jer smo željeli izbjeći „seciranje“ teksta, već samim presudama - kao i njihovom zbiru -

pristupiti holistički i kao cjelini. Svi zaključci iz kvalitativnog metodološkog pristupa prethodno su pažljivo kontekstualizirani i doneseni na temelju lingvističkih obrazaca koje je moguće iščitati iz nekoliko presuda. Iz svega navedenoga moguće je izvesti zaključak o ograničenjima ovog istraživanja, a koje se prvenstveno odnose na metodologiju koja je korištena pri izradi analize. Gore navedena lista provjere odrednice kvalitete, koja je dio ove publikacije, svakako je odličan i vrlo koristan alat za suce koji će u postupcima azila odlučivati, no njezina prilagodba za istraživački kontekst za izradu i rad na analizi, rezultirala je određenim poteškoćama i ograničenjima. To iskustvo smatramo prije svega korisnim, i iskoristit ćemo ga kako bi metodologiju dodatno prilagodili i usavršili za analize presuda koje planiramo i dalje raditi.

Analiza je rađena na temelju presuda Upravnog suda u Zagrebu, kao materijalno nadležnog suda u postupcima azila, u razdoblju između 25. svibnja 2012. i 8. travnja 2013. godine. Od 63 odluke koje su donesene u navedenom razdoblju, imali smo uvid u njih 46 koje smo i analizirali. Rješenje o obustavi postupka doneseno je u tri slučaja, a u

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Budući da izmjene Zakona o azilu, NN 143/13 nisu bile stupile na snagu u razdoblju u kojem su obrađivane analize donesene, upitnik se temelji na Zakonu o azilu, NN 79/07, 88/10.

<sup>7</sup> NN 20/10, 143/12

jednom slučaju sud je odbacio tužbu. Rješenja nisu predmet ove analize. Zahtjev za azil odbijen je u sve 42 presude. Supsidijarna zaštita kao oblik međunarodne zaštite odobrena je samo u jednom slučaju. U ostalom 41 slučaju sud je odbio tužbeni zahtjev u kojem se traži poništenje rješenja Ministarstva unutarnjih poslova i odobravanje azila odnosno podredno supsidijarne zaštite. Radilo se o rješenjima u kojima je zahtjev za azil odbijen u upravnom postupku, osim u jednom slučaju u kojem se tražilo poništenje obustave postupka. U presudama koje smo analizirali nije bilo odluka da se predmet vrati na odlučivanje Ministarstvu unutarnjih poslova.

Prilikom ustupanja na uvid presuda koje su bile predmet našeg istraživačkog interesa obvezali smo se zaštititi osobne podatke, što smo i učinili. Ovom prilikom želimo se stoga zahvaliti Upravnom sudu u Zagrebu na suradnji koju smo ostvarili i kontinuirano ostvarujemo kako po pitanju izrade ove analize, tako i u vezi s monitoringom ročišta.

Analizirane presude valja staviti u vremenski kontekst i tako ih razmatrati. Radi se o razdoblju u kojem još nisu donesene najnovije izmjene i dopune Zakona o azilu koje je Hrvatski Sabor donio 2. prosinca 2013. godine. O žalbama koje su podnesene prije 31. ožujka 2012. godine odlučivalo je Povjerenstvo za azil te je ulogu odlučivanja u drugom stupnju Upravni sud počeo obnašati tik prije prve presude koja je predmet ove

analize. Također, razdoblje u kojem su donesene analizirane presude odnosi se na vrijeme prijete stupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju.

Velik broj sporova (21) vođen je po tužbenom zahtjevu za poništenje rješenja kojim je zahtjev za azil odbijen u ubrzanom postupku (čl. 56. st 1. Zakona o azilu NN 88/10). U svim takvim slučajevima, riječ je bila o očito neutemeljenim zahtjevima za azil iz razloga što je tražitelj azila iznio samo informacije koje nisu važne ili su od minimalne važnosti za ishod postupka, kako je to definirano čl. 61. st. 1. točka 2. Zakona o azilu. Valja napomenuti da iz presuda proizlazi da je pri donošenju takve odluke od strane Ministarstva u gotovo svim slučajevima ocijenjeno ključnim da su tražitelji azila kao razlog podnošenja zahtjeva za azil navodili ekonomske razloge. U preliminarne primjedbe treba uključiti i činjenicu da se značajan broj tužitelja u analiziranim slučajevima ne odazove pozivu na ročište/a, te da je često utvrđeno da su u međuvremenu napustili Prihvatilište za tražitelje azila te da nije poznato gdje trenutno borave.

Tablica 1.: Presude Upravnog suda u Zagrebu u postupcima analize koje su predmet ove analize u periodu od 25. svibnja 2012. i 8. travnja 2013.

Odobren azil	Odobrena supsidijarna zaštita	Odbijen zahtjev za azil ili supsidijarnu zaštitu	Rješenja	
			Rješenje o obustavi postupka	Rješenje o odbacivanju tužbe
0	1	41	3	1
Ukupno presude			Ukupno rješenja	
42			4	
Odluke obrađene u analizi	46			
Ukupan broj odluka	63			

Što se tiče zemalja podrijetla tužitelja, presude koje su nam bile na raspolaganju odnosile su se na tužitelje državljane ukupno 13 različitih zemalja. Uzevši u obzir podjelu prema državljanstvu, najviše je tužitelja bilo iz Alžira (9), Afganistana (7), Somalije (6) te Maroka i Ruske Federacije (5),

Tablica 2.: Trendovi u presudama Upravnog suda u Zagrebu u postupcima analize koje su predmet ove analize u periodu od 25. svibnja 2012. i 8. travnja 2013.

		21
Zahtjev za azil rješenjem MUP-a odbijen u ubrzanom postupku	Tražitelj azila iznio samo informacije koje nisu važne ili su od minimalne važnosti za ishod postupka	19
Tužitelj se nije odazvao raspravi		17



# 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 iznjеле 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 **uvod, izreku i obrazloženje.**

Presude u kojima je tužbeni zahtjev odbijen uglavnom nisu sadržavale **uputu o pravnom lijeku**, tj. da isti nije dozvoljen. Tek je jedna odbijajuća presuda sadržavala uputu o pravnom lijeku, odnosno navod da žalba protiv presude nije dopuštena pozivajući se na 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. U skladu s time, uputa o pravnom lijeku navedena je u presudi kojom se odobrava supsidijarna zaštita.

S obzirom da se radi o postupku za koji je moguće razumno pretpostaviti da tužitelji ne poznaju (a i ne moraju poznavati) pravni sustav i pozitivne propise Republike Hrvatske, bilo bi uputno da u presudi uvijek stoji da žalba protiv presude nije dopuštena.

#### 3.1. UVOD

U uvodima analiziranih presuda ne navodi se uvijek državljanstvo ili zemlja ranije uobičajenog boravka tražitelja. U jednoj presudi u kojoj je tužitelj promijenio iskaz u vezi sa svojim identitetom navodi se osobno ime koje je sud

utvrdio, a u zagradi ime koje je tražitelj azila naveo u prvostupanjskom postupku. Iz toga je moguće steći dojam da sud nije utvrdio identitet tražitelja azila, iako je svrha toga bila isključivo da se omogući povezivanje drugostupanjske presude sa rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova. Smatramo to dobrom praksom i dobrim rješenjem jer, iako bi se u uobičajenom postupku smatralo da identitet nije dobro utvrđen, ipak se prepoznaju posebnosti azilskog postupka.

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

O nedvojbenosti u svezi pravnog učinka presude trebalo bi voditi računa i pri sricanju izreke. U pojedinim slučajevima izreka je iznesena u formi odbijanja tužitelja s tužbenim zahtjevom koji je potom citiran, što djeluje izrazito zbunjujuće i kontradiktorno za čitatelja.

### 3.3. OBRAZLOŽENJE

Kvaliteta obrazloženja značajno varira kroz 42 presude. U obrazloženjima koja se odnose na tužitelje državljane iste zemlje (npr. Afganistan, vidi 3.2.2.) bilo je moguće primijetiti korištenje tipskih i šablonskih argumenata. Također, kvaliteta obrazloženja osjetno je slabija u slučajevima u kojima je tužitelj odsutan s ročišta, pogotovo u pogledu obrazlaganja (pa i izvođenja dokaza) koji tužitelju idu u prilog. Primjedaba na jezik nema - sva obrazloženja su razumljiva i pisana neutralnim jezikom. Općenito govoreći, obrazloženja, pa tako i presude u cjelini odaju dojam sadržajne kohezije i odražavaju korektan rezultat postignut s obzirom na materijal dostupan sucu. No mogućnost 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*“<sup>8</sup> više je iznimka nego pravilo.

<sup>8</sup> Zakon o upravnim sporovima NN 22/10, 143/12, 152/14, čl. 60 st. 4.



Presude su, dakle, svakako uglavnom dosljedne, no sama obrazloženja **nisu uvijek dovoljno jasna**, što se naročito manifestira time da je iz njih nemoguće vidjeti razliku između izlaganja **pozadine slučaja, dokaza, razloga i ishoda**. Ono što naročito stvara konfuziju je nerazlikovanje između pozadine slučaja i razloga iza obrazloženja, odnosno praksa da se u razlaganju obrazloženja isključivo izlažu činjenice, bez da je vidljiv kauzalni slijed, zbog čega je teško pratiti lanac zaključivanja kojim se sud vodio u donošenju odluke. Ne pomaže ni činjenica da se nerijetko posebno ne izdvaja izvođenje dokaza, već su u obrazloženju konsolidirani podaci koje je tražitelj azila iskazivao u upravnom postupku zajedno sa podacima koje je iznosio tijekom usmene rasprave. Time se zamagljuje slika o ključnoj osnovi na kojoj se temelji konkretni spor, a to je posebno problematično u slučaju kada se sud poziva na kontradiktornosti u iskazima tužitelja, a pogotovo kada na tome temelji svoju odluku. U obrazloženju treba jasno izdvojiti pravna i činjenična pitanja na koja treba odgovoriti te **ono treba biti pisano na način da stremi rješavanju problema, odnosno da ih efektivno rješava**. Pri tome treba imati na umu da različita pravna pitanja moraju biti odvojena razumnim i logičnim redosljedom te da pretjerana sažetost može biti prepreka stvarnom razumijevanju odluke.

Primijetili smo da su u prvom dijelu obrazloženja

redovito kratko izloženi podnesci stranaka (iako bez eksplicitnog navođenja prijedloga dokaza) i sažeto osporavano rješenje (iako bez navođenja pravnih osnova istog), no u drugom dijelu u kojem sud razvija motivaciju iza obrazloženja, ne postoje jedinstveni trendovi. Iznimno je bitno da je u tom dijelu moguće jasno identificirati *izvor* svakog argumenta koji je naveden te da je iz njega vidljivo koji argumenti stranaka (uključujući i prijedloge dokaza te prigovore na dopuštenost istih) su uzeti u obzir te zašto. Iz analiziranih presuda često nije bilo vidljivo kako se sud odnosio prema pojedinim činjeničnim navodima ili prijedlozima dokaza, naročito od strane tužitelja. Pritom napominjemo da se nikako ne očekuje stilska ujednačenost pri pisanju obrazloženja - svaki sudac ima svoj jedinstveni stil pisanja kroz koji formira argumentaciju, što je bilo moguće primijetiti i pri radu na ovoj analizi, no posebnost i osjetljivost postupka azila zahtjeva inzistiranje na preciznom i brižnom razlikovanju između svih elemenata obrazloženja.

### 3.3.1. Izvođenje dokaza

Pri analizi presuda nismo imali uvid u sudski spis, kako uostalom ni cilj ove analize nije uspoređivati sadržaj presude s priložima u spisu. Pretpostavili smo da je sud uzeo u obzir sve dostupne materijale. Međutim, iz sadržaja

nekih presuda nije se moglo ustanoviti ni koji su dokazi izvedeni ni što je spis sve sadržavao, što je pogotovo važno jer je uvid u spis izvođen kao dokaz u svim sporovima. Osim toga, uvijek kada je to bilo moguće, provedeno je saslušanje tužitelja. U jednom slučaju je ispitivan tužiteljev sin u svojstvu svjedoka, a u dva slučaja predlagano je medicinsko vještačenje koje je sud uvijek odbio s obrazloženjem da se njime ne bi mogao utvrditi izvor straha, odnosno otkuda potječe ozljeda. U presudama često nije eksplicitno navedeno kako je sud ocijenio navedene dokaze.

### 3.3.2. Činjenice o zemlji podrijetla

Činjenice o zemlji podrijetla ne mogu se smatrati dokazom u postupku azila već se koriste kako bi se provjerio iskaz tražitelja azila u smislu njegove vjerodostojnosti. Ipak, želimo upozoriti na 5 presuda koje se uopće ne referiraju na informacije o zemlji podrijetla, pa čak ni kada ih je tužitelj izričito priložio tužbi određena izvješća. U obzir se uzimaju samo izvori koje je predložio tužitelj te činjenice koje se nalaze u spisu predmeta dostavljenog od strane tužitelja. Iz nekih presuda u kojima se sud koristio informacijama o zemlji podrijetla nije navedeno o kojim i kakvim se izvješćima radi. Najčešće korišteni izvori informacija o zemljama podrijetla izvješća su relevantnih nevladinih i međunarodnih

organizacija (Amnesty International, Human Rights Watch, UNHCR) te službena *country of origin* izvješća drugih država (Home Office Ujedinjenog Kraljevstva, State Department Sjedinjenih Američkih Država, Danska migracijska služba, Progress Report Europske Komisije). S obzirom na istraživačke kapacitete navedenih organizacija, nema mjesta sumnji u pouzdanost i točnost navoda, no, unatoč tome, sud ne ulaže prevelike napore da te činjenice vrednuje po njihovoj relevantnosti i aktualnosti, odnosno **u svjetlu opće situacije u zemlji, a pogotovo u svjetlu osobnih okolnosti tužitelja.**

Ne možemo ocijeniti prihvatljivom praksu tipskih presuda u odnosu na zemlju podrijetla tužitelja, u kojima izostaje bilo kakva vrsta kontekstualiziranja činjenica o zemlji podrijetla koje se koriste. To je posebno simptomatično za presude koje se odnose na tražitelje azila koji dolaze iz Afganistana, u kojima su informacije o zemlji podrijetla svedene na puko konstatiranje činjenica u svrhu paušalne ocjene sigurnosne situacije, uzimajući u obzir eventualno samo geografsku komponentu osobnih okolnosti tužitelja. Te presude se primjerice, redovito referiraju na činjenicu da je prisustvo mirovne misije indikacija, ili gotovo garancija toga da ne postoji ugroženost tražitelja azila. Tako se utvrđuje npr. da se “kraj činjenice da u Afganistanu djeluje već nekoliko godina mirovna

misija NATO Saveza ISAF u koju sudjeluju i vojne snage Republike Hrvatske, teško složiti s tužiteljevim osobnim mišljenjem da bi povratkom u zemlju podrijetla trpio nepravdu.” Također, za te presude je karakteristično da sud navodi da je „stekao dojam da je egzil tužitelja više ekonomske prirode,“ čak i u onim slučajevima u kojima iz obrazloženja nikako nije jasno iz čega proizlazi takav zaključak.

Posebno bismo željeli istaknuti presudu u kojoj je tužitelj na ročištu dostavio Izvješće o ljudskim pravima u Ukrajini Centra za demokraciju i ljudska prava. Sud je konstatirao sadržaj izvješća te činjenicu da isto nije bilo ocjenjivano u upravnom postupku, no nije procjenjivao njegovu relevantnost. Iz presude nije jasno je li sud smatrao da je izvješće vjerodostojno ili se u ocjenu vjerodostojnosti nije upuštao, iako ju je bio nadležan i dužan izvršiti. Umjesto toga, u presudi se navodi da bi “prema mišljenju suda navedeno izvješće, ukoliko se radi o vjerodostojnom dokumentu, uz daljnje dokaze o političkom stanju u Ukrajini, moglo poslužiti kao osnova za podnošenje novog zahtjeva za odobravanje supsidijarne zaštite”.

Bitno je napomenuti da se u ovom slučaju radilo o osobi kojoj je prijetilo izručenje, no da u presudi uopće nije razmatrana primjena načela *non refoulement* ili zabrane prisilnog udaljenja ili

vraćanja iz čl. 3. Zakona o azilu. Tražitelj azila zahtjev je uložio po drugi put, a odbijen je zato što „nije iznio nikakve nove relevantne činjenice i okolnosti,“ što je kontradiktorno prethodnoj tvrdnji suda koji u obrazloženju implicitno sugerira da bi se mogao podnijeti novi zahtjev. S druge strane, sud nije razmatrao ni primjenu klauzulu isključenja iako u ovom konkretnom slučaju iz okolnosti slučaja proizlazi da je to bilo moguće.

Nadalje, ni u tom slučaju, a ni u drugim presudama koje smo analizirali nismo naišli na razmatranje primjene načela *sur place* iz čl. 9. Zakona o azilu, odnosno situacije u kojoj se zahtjev za azil temelji na događajima koji su se dogodili nakon što je tražitelj azila napustio zemlju podrijetla, ili na aktivnostima tražitelja azila nakon što je napustio zemlju podrijetla. Točno je, međutim, to da u sažecima tužbi nismo naišli na pozivanje na te razloge, ali treba imati na umu da prema čl. 1. st. 1. Zakona o upravnim sporovima sud nije vezan razlozima tužbe i pored toga što odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva. Na ovo stavljamo poseban naglasak tim više što **načelo *non refoulement*, a samim time i načelo *sur place* odražavaju sam bitak sustava međunarodne zaštite i predstavljaju idejnu osnovu za njegovo pravno ustanovljenje i ostvarenje.**

### 3.3.3. Vjerodostojnost tužitelja

Procjena vjerodostojnosti tražitelja azila redovito je prva instanca ocjene osnovanosti tužbenog zahtjeva. Utvrđena nevjerodostojnost nerijetko je razlog odbijanja tužbenog zahtjeva u smislu nedostataka (legitimnih osnova) proganjanja. Nevjerodostojnost se uglavnom utvrđuje na temelju nedosljednosti odnosno kontradiktornih izjava u iskazima tužitelja, takozvane unutarnje nedosljednosti. Pritom iz analiziranih presuda nije moguće primijetiti da je ocjena vjerodostojnosti balansirana. Bilo kakvo konstatiranje kontradiktornosti između izjava tužitelja uzima se kao principijelni indikator za utvrđivanje nevjerodostojnosti pri čemu ne dolazi do uključivanja aspekata koji bi eventualno mogli govoriti u prilogu utvrđivanju vjerodostojnosti. Sud mora stranci dati mogućnost izjasniti se o očitim nedosljednostima i kontradiktornostima u iskazu odnosno iskazima, što često nije vidljivo iz presuda koje smo analizirali te uzeti u obzir mogu li se iste kontekstualizirati i opravdati specifičnim okolnostima koje se odnose na osobe koje traže azil.

Kao dobar primjer balansiranja pri ocjenjivanju vjerodostojnosti navodimo presudu u kojoj se odobrava supsidijarna zaštita, a u kojoj sud uzima posebne okolnosti tužiteljice „kao dio opravdanja za određene nedosljednosti.“

U ovom konkretnom slučaju sud je smatrao posebne okolnosti tužiteljčinog spola, dobi, razine obrazovanja i subjektivnog osjećaj srama faktorima koji su mogli utjecati i koji jesu utjecali na to da tužiteljica nije iznijela sve relevantne činjenice ranije u postupku. Iz ovog primjera vidljivo je kako je sud uzeo u obzir psihofizičko stanje tužiteljice, faktor traume zbog mučenja u prošlosti, jednako kao i kulturne, jezične i socio-ekonomske razlike između zemlje podrijetla tužiteljice i Republike Hrvatske.

Unutarnja nedosljednost često se razmatra u kombinaciji s drugim faktorima koji karakteriziraju „opće ponašanje tužitelja“ kao što je to npr. način ulaska u Republiku Hrvatsku kako bi se ustanovila opća nevjerodostojnost tužitelja. O vanjskoj nedosljednosti kada izjave tužitelja idu općim i posebnim informacijama o zemlji podrijetla radilo se rjeđe, a tek u dva slučaja je ocijenjeno da nije vjerojatno da su se događaji koje tužitelj opisuje stvarno dogodili, što je bilo moguće dovesti u vezu s time da su tužitelji bili duševni bolesnici.

### 3.3.4. Primjena prava

Obrazloženja uvijek sadrže dio u kojem se navode nacionalne zakonske odredbe koje su primjenjive na predmetnom slučaju. Međutim,

problematičnim ocjenjujemo praksu u kojoj one nisu uvijek stavljene u odnos sa činjenicama koje su utvrđene u postupku. S obzirom na to da su upravni sporovi preuzeli ulogu drugostupanjskog tijela netom prije prve presude koju smo analizirali te da upravni sudovi nisu i nemaju odjele koje su specijalizirani za postupak azila, očekujemo da će tek uslijediti ekstenzivnije korištenje sudske prakse kao izvora prava.

Također, bit će zanimljivo pratiti primjenu EU prava u postupcima azila ispred Upravnog suda te se nadamo i prvom postavljenom preliminarnom pitanju Sudu Europske unije u Luksemburgu ukoliko se pojavi potreba za tumačenjem EU prava. U presudama koje smo analizirali nismo naišli ni na izravno pozivanje sudova na odredbe međunarodnog prava, pa čak ni izjašnjavanje o primjenjivosti ili tumačenju pojedinih odredbi koje je tužitelj *eksplicite* naveo u tužbi (Konvencija o pravima djeteta). Svakako da pitanje primjene međunarodnog i EU prava ovisi i od aktivnog angažmana odvjetnika, no napominjemo da suci i mimo toga imaju pravo, mogućnost i dužnost primjenjivati odredbe međunarodnog i EU prava koje su na snazi u Republici Hrvatskoj.

### 3.3.5. Odluka o (ne)dodjeljivanju azila i/ili supsidijarne zaštite

Što se tiče samog procesa donošenja odluke o postojanju osnova za dodjeljivanje azila ili supsidijarne zaštite, često nije postignuta zadovoljavajuća povezanost između činjeničnog stanja i ispitivanja po elementima ključnima za dodjeljivanje. Primjenom norme uglavnom je postignut korektan rezultat, no preporučujemo da se jasnije istakne na kojoj se osnovi temelji negativna odluka. Iz obrazloženja nije uvijek vidljivo da je ispitivanje ima li osnove za azil provedeno prema svim nužnim elementima (osnovanstrahodproganjanja,osnoveproganjanja, nepostojanje mogućnosti zaštite zemlje i ocjena djela proganjanja gdje je primjenjivo). Pritom u pojedinim slučajevima sud ne pridaje adekvatnu pozornost činjenici da je tužitelj već bio izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi kao ozbiljnom pokazatelju osnovanog straha. Većina negativnih odluka temelji se na nedostatku legitimnih osnova proganjanja, ali ustanovljuje se i niski intenzitet djela proganjanja te postojanje zaštite od strane države. Najviše negativnih odluka o supsidijarnoj zaštiti temelji se na nedostatku stvarnih temelja za vjerovanje da je osoba suočena sa stvarnim rizikom od ozbiljne i osobne prijetnje zbog nasumičnih nasilja u situaciji međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba, što je u skladu sa statističkom slikom zemalja podrijetla tužitelja.

Htjeli bismo ukazati na to da se negativne odluke o azilu i podredno supsidijarnoj zaštiti često navode zajedno, jedna iza druge, nakon što je u obrazloženju konstatirano utvrđeno činjenično stanje. Smatramo da je nužno da se pravna pitanja utemeljenosti dodjele azila i supsidijarne zaštite ispituju i navode odvojeno, **budući da se uvjeti za dodjeljivanje znatno razlikuju**. Iz većine analiziranih odluka, s obzirom na strukturiranje argumenata, nije ni vidljivo da su ta pitanja ispitivana odvojena, a nerijetko se i referiraju na isti set činjenica, pri čemu nije uvijek dovoljno jasno kako one mogu opravdati donošenje odluke i za azil i za supsidijarnu zaštitu.



# 4. ZAKLJUČAK I PREPORUKE





## 4. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

U zaključku treba prije svega naglasiti da ocjenjujemo da je u većini slučajeva došlo do korektnog rezultata, odnosno da većina presuda zadovoljava uvjete pravednosti i jasnoće. Međutim, treba još jednom naglasiti da iz njih nije uvijek vidljivo koja je pitanja sud smatrao (ne) spornima te da slijedom toga nisu sva činjenična i pravna pitanja ključna za spor ispitana dovoljno pomno.

U nastavku strukturiramo neke **preporuke** koje se nameću iz rezultata analize:

### preporuka 1.

Izreka mora biti formulirana i strukturirana na način da je iz nje na prvi pogled moguće jasno i nedvojbeno utvrditi kakva je odluka suda. ●

### preporuka 2.

U obrazloženju presude se treba razlikovati pozadina slučaja, dokazi, razlozi i ishod. Također treba izdvojiti pravna i činjenična pitanja na koja sud treba odgovoriti te obrazloženje treba biti pisano na način da stremi rješavanju problema, odnosno da ih efektivno rješava. ●

### preporuka 3.

Iz obrazloženja treba biti vidljivo da su pravna pitanja utemeljenosti azila i supsidijarne zaštite razmatrana odvojeno. ●

### preporuka 4.

U presudi bi bilo uputno uvijek navesti uputu u pravnom lijeku. U slučaju kada žalba protiv presude nije dopuštena, to bi u njoj isto trebalo stajati. ●



