



PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE NACIONALNOG SUSTAVA SPAJANJA OBITELJI

RECOMMENDATIONS FOR THE IMPROVEMENT
OF THE NATIONAL FAMILY REUNIFICATION SYSTEM



COM↑4,SEE↗

Komplementarni putovi za pristup
međunarodnoj zaštiti u Jugoistočnoj Europi
Complementary pathways for Southeast Europe



Projekt „Komplementarni putovi za pristup međunarodnoj zaštiti u Jugoistočnoj Europi – COMP4SEE“

kojeg provode Hrvatski pravni centar (Hrvatska), Фондация за достъп до права - ФАР (Bugarska), Pravni center za pravno varstvo človekovih pravic in okolja (Slovenija) i Mirovni Inštitut (Slovenija)

Project „COMP4SEE - Complementary pathways for Southeast Europe“

implemented by Croatian Law Centre (HR), Peace Institute (SI), Legal Centre for the Protection of Human Rights and Environment (SI), Foundation for Access to Rights (BG)



Projekt COMP4SEE sufinanciran je od strane Fonda za azil, migracije i integraciju Europske unije (AMIF).

Sadržaj ovog dokumenta predstavlja samo stavove autora i isključiva je odgovornost autora. Europska komisija ne prihvaća nikakvu odgovornost za korištenje informacija koje ovaj dokument sadrži.

Project COMP4SEE is co-funded by the European Union's Asylum, Migration and Integration Fund.

The content of this document represents the views of the author only and is his/her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE NACIONALNOG SUSTAVA SPAJANJA OBITELJI

UVODNO

Pravo na obiteljski život i jedinstvo obitelji pravo je koje ima svaki čovjek.

Međutim, izbjeglice se, uslijed okolnosti koje dovode do prisilnog raseljavanja i napuštanja zemlje podrijetla, često razdvajaju od članova svoje obitelji. Navedeno utječe na sve članove obitelji, na izbjeglicu u zemlji domaćinu koji se zbog toga teže integrira, ali također i na članove obitelji koji su ostali u zemlji podrijetla, što može dovesti do slabljenja obiteljskih veza, a u konačnici i do raspada obitelji.

Načelo zaštite jedinstva obitelji sadržano je u čitavom nizu dokumenata. Tako primjerice Opća deklaracija o ljudskim pravima¹, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima², te Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima³ prepoznaju obitelj kao prirodnu i temeljnu društvenu jedinicu, koju država i društvo moraju štiti.

Jednom kada se osobi u zemlji domaćinu/zemlji izbjeglištva odobri status međunarodne zaštite, osoba ima pravo i na spajanje s članovima obitelji. Na razini Europske unije (dalje: EU) jedinstvo obitelji prepoznaje Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite⁴ dok pravo na spajanje obitelji razrađuje Direktiva Vijeća 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji. (dalje: Direktiva o spajanju obitelji). Međutim, Direktiva o spajanju obitelji ne primjenjuje se na strance pod supsidijarnom zaštitom.⁵

Ovisno o nacionalnom zakonodavstvu, osoba s međunarodnom zaštitom kao sponzor, ili pak članovi njegove obitelji, pokreću postupak spajanja obitelji⁶ kako bi se ponovo ujedinili. Takvi postupci često su dugotrajni, komplicirani te ponekad, zbog uvjeta koje osobe moraju zadovoljiti i popratnih troškova, u praksi neprovedivi za neke izbjegličke obitelji. Zbog toga, preostali članovi obitelji, koji često uključuju i maloljetnu djecu i druge ranjive skupine, umjesto pokretanja postupka spajanja obitelji, kao legalnog načina dolaska u zemlju domaćina, sami kreću na put, pri čemu često nezakonito migriraju, izlažući se pritom različitim opasnostima.

UN-ova agencija za izbjeglice (dalje: UNHCR) u svojim preporukama EU za 2023. godinu⁷ poziva države članice da očuvaju pravo na jedinstvo obitelji i poboljšaju pristup izbjeglica utvrđenim procedurama za spajanje obitelji i to na način da se postupke poboljša kako bi bili usmjereni na zaštitu i odgovarali izbjegličkom kontekstu.

Osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom, kao i stranci pod privremenom zaštitom nakon stjecanja navedenih statusa, ostvaraju u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) na temelju Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje: ZMPZ) i pravo na spajanje obitelji. Ostvarivanje ovog

¹ Članak 16. stavak 3. Opća deklaracija o ljudskim pravima

² Članak 23. stavak 3. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

³ Članak 10. stavak 1. Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima

⁴ Članak 23. stavak 1.

⁵ Sukladno članku 3. stavku 2. točki c., Direktiva se ne primjenjuje na strance pod supsidijarnom zaštitom

⁶ U ovim preporukama termin „postupak spajanja obitelji“ označava i fazu ishođenja privremenog boravka i fazu ishođenja dugotrajne vize

⁷ UNHCR Resettlement Needs, Complementary Pathways, and Key Priorities for 2023: Summary of UNHCR Recommendations to the European Union; <https://www.unhcr.org/publications/euroseries/62bedd994/unhcr-resettlement-needs-complementary-pathways-key-priorities-2023-summary.html>

prava dodatno je regulirano prvenstveno odredbama Zakona o strancima, kao i odgovarajućim podzakonskim aktima.

U RH u postupku spajanja obitelji s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita do izražaja dolazi multisektorska suradnja između institucija te se nadležnost tijela mijenja u različitim fazama postupka.

Nacionalno zakonodavstvo predviđa da u slučaju spajanja s osobom pod međunarodnom zaštitom postupak pokreće član obitelji koji se želi spojiti i to na način da u nadležnom diplomatsko konzularnom predstavništvu RH podnese zahtjev za odobrenje privremenog boravka na temelju spajanja obitelji.

Ministarstvo unutarnjih poslova RH (dalje: MUP RH) te policijske uprave i postaje nadležne su za odobravanje statusa. Privremeni boravak na temelju spajanja obitelji odobravaju policijske postaje. Kada se osobi odobri privremeni boravak, ako joj za ulazak u RH treba viza, osoba treba podnijeti zahtjev za dugotrajnu vizu (viza D)⁸ koju joj izdaje nadležna diplomatska misija odnosno konzularni ured RH. Ako se radi o djeci koja se spajaju s osobama pod međunarodnom zaštitom, u kasnijoj fazi nakon dolaska djece u RH, MUP RH po zahtjevu roditelja, djetetu odobrava azil ili supsidijarnu zaštitu na temelju ZMPZ.

U 2022. i 2023. godini Hrvatski pravni centar provodi projekt Komplementarni putovi za pristup međunarodnoj zaštiti u Jugoistočnoj Europi – COMP4SEE (dalje: COMP4SEE projekt), financiran sredstvima Fonda za azil, migracije i integraciju Europske unije (AMIF), koji između ostalog ima za cilj pridonijeti razvoju i poboljšanjima nacionalnog sustava spajanja obitelji.

Do sada je u okviru COMP4SEE projekta provedeno nekoliko aktivnosti koje su poslužile kao temelj za pisanje preporuka za unapređenje nacionalnog sustava spajanja obitelji. Tako je u 2022. godini provedeno istraživanje u odnosu na zakonodavni i institucionalni okvir te na provedbenu razinu sustava spajanja obitelji s osobama pod međunarodnom zaštitom, te je o navedenom pripremljen izvještaj koji se sastojao od dva djela. U prvom dijelu izvještaja analizirano je nacionalno zakonodavstvo primjenjivo u različitim fazama postupka spajanja obitelji s osobama s međunarodnom zaštitom, postojeći institucionalni okvir te ostvarivanje prava u praksi kako bi se identificirali eventualni nedostaci koji se pojavljuju u sustavu, kao i prepreke s kojima se susreću članovi obitelji koji se spajaju s osobama kojima je odobrena zaštita u RH. Drugi dio izvještaja prezentirao je nalaze empirijskog istraživanja o percepciji i iskustvima dionika u sustavu azila i integracije s postupcima spajanja obitelji. To istraživanje provedeno je da bi se bolje razumjeli problemi unutar postojećeg sustava spajanja obitelji. Provedeno je primjenom metode intervjuiranja (individualni polu-strukturirani intervjui).

Nadalje, u drugoj polovici 2022., započela je provedba programa podrške u postupcima spajanja obitelji. Program podrške, uz komponentu pružanja pravne pomoći uključuje i druge aspekte podrške, prvenstveno pomoć s prijevodom dokumenta, financijsku podršku za određene aspekte postupka (primjerice plaćanje pristojbi ili troškova putovanja), te podršku u integraciji po dolasku u RH. Iako je nekim segmentima instituta spajanja obitelji, hrvatsko zakonodavstvo usvojilo više standarde u odnosu na minimalne standarde propisane Direktivom o spajanju obitelji, iskustva stečena provedbom programa podrške ukazuju na velike izazove unutar sustava. S jedne strane stranke, a s druge zaposlenici diplomatskih predstavništva koji zaprimaju zahtjeve, nisu informirani o specifičnostima postupka spajanja obitelji čime dolazi do produljivanja, ionako dugotrajnih postupka. Osim toga mapirani su u bitnome izazovi u prikupljanju potrebne dokumentacije u postupku spajanja obitelji, te s time povezane poteškoće u dokumentiranju obiteljskih veza i ovisnosti (ako se primjerice radi o starijim roditeljima koji se spajaju s odraslom djecom kojoj je

⁸ Vidi Zakon o strancima; članci 35-43.

odobrena međunarodnu zaštitu); poteškoće s pristupom veleposlanstvima ili vanjskim pružateljima usluga radi podnošenja zahtjeva za vizu, visoki troškovi postupka (prijevod i legalizacija dokumenta, te pristojbe), trajanje postupka, te troškovi putovanja do veleposlanstva/vanjskih pružatelja usluga tijekom postupka i/ili do RH.

Na temelju provedenih aktivnosti doneseni su sljedeći zaključci i pripremljene sljedeće preporuke za unapređenje nacionalnog sustava spajanja obitelji.

1. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Zakonodavni okvir u pogledu različitih faza postupka spajanja obitelji vrlo je detaljan. U postupku se pritom primjenjuje nekoliko zakona te nekoliko podzakonskih akata, pri čemu su dva temeljna zakona ZMPZ i Zakon o strancima. Navedeno predstavlja problem za stranke koje teško razumiju na koji način mogu ostvariti ovo pravo zbog čega se ne snalaze te posljedično, pravo na spajanje obitelji teško ostvaruju.

Također, nadležna tijela, ponekad zbog manjka iskustva u takvim predmetima, primjenjuju pogrešne odredbe. Tako je primjerice zamijećeno da djelatnici nadležnih veleposlanstva prilikom zaprimanja zahtjeva za privremeni boravak upućuju stranke na opće odredbe primjenjive na „obične“ državljane trećih zemalja, pritom tražeći primjerice i dokaze o zdravstvenom osiguranju i sredstvima za uzdržavanje, koje članovi uže obitelji koji se spajaju s osobama pod međunarodnom zaštitom ne moraju podnositi. Također je zamijećeno da nadležna veleposlanstva ne žele pokrenuti postupak za odobrenje privremenog boravka dok ne zaprime original dokumentaciju iako Pravilnik o boravku državljana trećih zemalja u RH propisuje i tu mogućnost u kojem slučaju se onda izvornici ili ovjerene preslike isprava moraju dostaviti nadležnoj policijskoj upravi odnosno policijskoj postaji do okončanja postupka.

U određenim je slučajevima primijećeno da je potrebna bolja koordiniranost MUP-a RH (podredno policijskih uprava/postaja) i MVEP-a putem diplomatskih predstavništva RH. Tako je primjerice u jednom slučaju nakon odobrenja privremenog boravka, nadležna policijska postaja o odobrenom privremenom boravku obavijestila nadležno veleposlanstvo uz zamolbu da o navedenom obavijesti stranku kako bi stranka mogla podnijeti zahtjev za dugotrajnu vizu, što veleposlanstvo nije napravilo. Tek kada je osoba pod međunarodnom zaštitom kontaktirala policijsku postaju za svoga člana obitelji s kojim se želio spojiti, dobio je obavijest da je boravak odobren, pri čemu je već prošlo gotovo polovica vremena unutar kojeg je njegov član obitelji bio dužan podnijeti zahtjev za dugotrajnu vizu.

PREPORUKA 1:

Predlaže se Vladi RH da razmotri mogućnost pojednostavljenja postupka spajanja obitelji s osobama pod međunarodnom zaštitu kroz izmjenu zakonodavstva, uvažavajući pri tome okolnosti u kojima se većina izbjegličkih obitelji nalaze. Takvo pojednostavljenje prvenstveno bi se trebalo ogledati u smanjenju dokumenata koje stranke u navedenom postupku moraju podnijeti (vidjeti više pod točkom 5), ali i u pojednostavljenju potrebnih uvjeta povezanih s podnošenjem odgovarajuće dokumentacije (posebice u odnosu na prevođenje i legalizaciju dokumenata).

Nadalje s obzirom na kompleksan zakonodavni okvir, predlaže se MUP-u RH i Ministarstvu vanjskih i europskih poslova RH (dalje: MVEP RH) da zajedno pristupe izradi detaljnih smjernica u kojima će biti opisane sve faze i sve specifičnosti postupka spajanja obitelji s osobama pod međunarodnom zaštitom, uključujući korake, pravila te iznimke od pravila u navedenom postupku, kao i odgovarajuće odgovornosti nadležnih tijela, te pravila u pogledu koordinacije

između nadležnih tijela itd., a sve kako bi nadležnim akterima u sustavu u svakom trenutku bilo jasno kako postupati.

Također predlaže se provođenje redovitih edukacija zaposlenika tijela koji postupaju u postupku spajanja obitelji (kako zaposlenika veleposlanstva, tako i zaposlenika policijskih postaja). Shodno tome predlaže se razviti kurikulum edukacije i koncept treninga i odrediti dionike koji bi provodili edukaciju. Predlaže se da treninzi obuhvaćaju barem sljedeće teme: razumijevanje specifičnih okolnosti u kojima se izbjegličke obitelji nalaze, specifičnosti postupka spajanja obitelji s osobama pod međunarodnom zaštitom, uloga i odgovornosti nadležnih tijela, dokazivanje obiteljskih veza, interkulturalna komunikacija i vještine i slično.

2. ČLANOVI OBITELJI KOJI IMAJU PRAVO NA SPAJANJE

Koncept što čini obitelj razlikuje se u različitim kulturama te između država. U određenim kulturama najuža obitelj uključuje i druge članove kao što su primjerice bake i djedovi, unuci, udana braća i sestre te njihovi supružnici i djeca, i slično. ZMPZ⁹ propisuje koji članovi obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na spajanje osobom pod međunarodnom zaštitom, dok Zakon o strancima¹⁰ daje određenu fleksibilnost propisujući da se članom obitelji državljanina treće zemlje kojem je odobren azil ili supsidijarna zaštita, može smatrati i drugi srodnik ako postoje posebni osobni ili ozbiljni humanitarni razlozi za spajanje obitelji u RH.

Također, ZMPZ propisuje tko se može smatrati ovisnim članovima obitelji. Međutim, u praksi ovisno o kulturološkim razlozima kao i o okolnostima svakog pojedinog slučaja obitelj može uključivati i druge članove koje mogu biti ovisni o sponzoru. Tako primjerice uzdržavani i/ili na drugi način ovisni članovi mogu biti i odrasla braća i sestre samci, te drugi rođaci koji su živjeli u obiteljskoj zajednici s osobom pod međunarodnom zaštitom u zemlji podrijetla ili koji nisu živjeli s njima, ali se u međuvremenu njihova obiteljska situacija promijenila primjerice zbog smrti supružnika ili drugog člana obitelji koji je osobu uzdržavao i/ili s kojim je živjela. Također, emocionalni i ekonomski razlozi mogu imati prevagu kod razmatranja ovisnosti starijih roditelja koji se spajaju s odraslim osobama pod međunarodnom zaštitom

PREPORUKA 2:

Predlaže se Vladi RH da zakonodavno regulira na fleksibilniji način koji članovi obitelji ostvaruju pravo na spajanje s osobom pod međunarodnom zaštitom. Navedeno se može postići uvođenjem otvorene klauzule kod definicije tko se smatra članom obitelji koji ima pravo na spajanje s osobom pod međunarodnom zaštitom, i to na način da se i druge osobe mogu smatrati članom obitelji ako postoje posebne okolnosti koji idu u prilog spajanju obitelji. Kako bi se nadležnim tijelima olakšalo tumačenje ovakvih odredbi, predlaže se da se naprave smjernice da bi službenici koji donose odluku razumjeli što se sve može podrazumijevati kao ovisnost u odnosu na sponzora u svrhu spajanja obitelji, kao i što bi to bile posebne okolnosti koje idu u prilog spajanju obitelji. Pri tome se sugerira da pojam ovisnosti o sponzoru uključuje i fleksibilnu procjenu ekonomskih, emocionalnih, društvenih, financijskih, kulturoloških i drugih veza i podrške između sponzora i članova obitelji. Kao primjer zakonodavnog rješenja navodimo slovenski Zakon o strancima koji navedeno propisuje u članku 47.a. stavku 4.

(vidjeti više na: <http://pisrs.si/Pis.web/prehledPredpisa?id=ZAKO5761>)

⁹ Članak 66. stavak 1. u vezi s člankom 4. stavkom 1. točkom 18. ZMPZ

¹⁰ Članak 64. stavak 2. Zakona o strancima

3. DOSTUPNOST INFORMACIJA ZA STRANKE U POSTUPKU

U praksi je postupak spajanja obitelji i faze tog postupka kompliciran i često dugotrajan proces u kojem se osobe koje ne poznaju hrvatsko zakonodavstvo i hrvatski jezik susreću s izrazito birokratiziranim postupkom u kojem se, bez dodatne podrške, teško mogu snaći. Također, u praksi je zamijećeno da je upitna dostupnost lako razumljivih, a istovremeno i dovoljno detaljnih uputa za same korisnike. Iako su određene informacije o postupcima spajanja obitelji dostupne na stranicama MUP-a RH¹¹ i Hrvatskog pravnog centra¹², osobe ovo pravo trebaju ostvariti u složenom postupku koji uključuje poduzimanje niza radnji o kojima nemaju dostupne precizne informacije. Također, kao što je prethodno spomenuto u praksi se događa da se stranke za dodatne informacije obraćaju veleposlanstvima, te pritom ne dobivaju točne informacije. Uvažavajući činjenicu da veleposlanstva samo zaprimaju zahtjeve za privremeni boravak, te nisu nadležni za odlučivanje o navedenom zahtjevu, uočen je problem u odnosu na informacije o uvjetima za privremeni boravak na temelju spajanja obitelji s osobom pod međunarodnom zaštitom koje strankama pružaju djelatnici veleposlanstva upućujući ih na opće informacije vezano za odobrenje privremenog boravka, što je pogrešno.

Nadalje, otežavajuća okolnost jest činjenica da se postupci spajanja obitelji s osobom pod međunarodnom zaštitom pokreću izvan RH, kao i da ih mogu pokrenuti samo članovi obitelji koji se žele spojiti. Time članovima obitelji nisu dostupne usluge i podrška koju u RH osobama pod međunarodnom zaštitom pružaju nadležna tijela ili organizacije civilnog društva. Također, osim činjenice nepoznavanja jezika i hrvatskog zakonodavstva, jedan dio osoba koji se želi spojiti je nižeg obrazovnog statusa ili bez formalnog obrazovanja, pa se u praksi događaju i situacije da su članovi obitelji koji se žele spojiti nepismeni, što dodatno usložnjava ionako tešku situaciju pa i kada se takvim osobama želi pružiti podrška pružanjem informacija iz RH.

PREPORUKA 3:

Predlaže se Vladi RH da nadležna tijela u suradnji s udrugama koje pružaju podršku u postupcima spajanja obitelji i imaju uvid u poteškoće i izazove koje se javljaju u praksi, izrade jasne, detaljne i lako shvatljive upute za stranke. Predlaže se upute pripremiti na način da se strankama objasni svaki korak u postupku. Kao dodatni materijal koji može pomoći strankama predlaže se napraviti kontrolni spisak za obje faze postupka, uz pomoću kojeg će stranke moći prekontrolirati što moraju napraviti i priložiti prilikom podnošenja zahtjeva za privremeni boravak i vizu.

Predlaže se da navedene informacije budu prevedene na odgovarajuće jezike te dostupne na web stranicama MUP-RH i MVEP RH, te na stranicama hrvatskih veleposlanstva.

Također predlaže se Vladi RH da razmotri mogućnost uvođenja besplatne pravne pomoći na teret državnog proračuna i/ili odgovarajućih projekta kako bi korisnici međunarodne zaštite, a onda posredno i članovi njihove obitelji, na njima razumljiv način, dobili pravovremene i odgovarajuće informacije o spajanju obitelji, te potrebnu podršku tijekom tog postupka, na jeziku koji razumiju. Nadalje, optimalno bi bilo razviti suradnju s organizacijama za zaštitu ljudskih prava i drugim nevladinim organizacijama u zemljama u kojima se članovi obitelji nalaze kako bi im mogle pružati

¹¹ <https://mup.gov.hr/medjunarodna-zastita-287155/287155>; <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/moji-dokumenti-281563/stranci-333/drzavljan-trecih-zemalja/281820>

¹² Hrvatski pravni centar: Informacije o postupku spajanja obitelji za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom, dostupno na: <http://www.hpc.hr/2019/12/19/informacije-o-postupku-spajanja-obitelji-za-osobe-s-odobrenom-medunarodnom-zastitom/>

odgovarajuću podršku posebice u slučaju kada se radi o ranjivim članovima obitelji ili pak o osobama nižeg obrazovnog statusa ili nepismenim osobama.

Također predlaže se odrediti kontakt točku koja bi mogla pružiti dodatna pojašnjenja i smjernice i tijelima u postupku, ali i strankama u postupku. Informacija o načinu kontaktiranja kontakt točke radi dobivanja dodatnih pojašnjenja također bi trebala biti dostupna putem web stranica MUP-a RH, MVEP-a RH, te hrvatskih veleposlanstva.

4. POSTUPAK SPAJANJA OBITELJI

U RH postupak spajanja obitelji sastoji se od dvije faze, podnošenja zahtjeva za odobravanje privremenog boravka te, po odobrenju privremenog boravka, podnošenja zahtjeva za izdavanje dugotrajne vize. Iako nacionalno zakonodavstvo propisuje mogućnost podnošenja zahtjeva za biometrijsku dozvolu boravka umjesto zahtjeva za dugotrajnu vizu ovisno o tehničkim uvjetima određenog veleposlanstva, koliko je poznato iz prakse ova druga mogućnost nije zaživjela. Sam postupak spajanja obitelji često je vrlo dugotrajan. Uz to postupak sukladno važećem zakonodavstvu pokreće član obitelji osobe pod međunarodnom zaštitom koji se želi spojiti i to na način da u nadležnom veleposlanstvu RH podnese zahtjev za odobrenje privremenog boravka na temelju spajanja obitelji. U praksi se izazovi u postupku javljaju i tijekom postupka odobrenja privremenog boravka i tijekom odobrenja dugotrajne vize. Tako je primjerice zamijećeno sljedeće:

1. Zahtjev za privremeni boravak je dvojezični (hrvatsko-engleski) te ga većina stranaka zbog nepoznavanja jezika ne može ispuniti. Zahtjev za dugotrajnu vizu dostupan je na više jezika, no usprkos tome stranke ga moraju ispuniti latiničnim pismom i tiskanim slovima.;
2. Od podnošenja zahtjeva za privremeni boravak u veleposlanstvu do zaprimanja zahtjeva i dokumentacije u nadležnoj policijskoj postaji protekne i do dva mjeseca.;
3. U postupku odobrenja privremenog boravka, članovi obitelji koji se spajaju moraju prevesti i legalizirati dokumente. Ako se radi o državljanima država koji moraju provesti postupak pune legalizacije, zadnji korak je nadovjera dokumenata u nadležnom hrvatskom veleposlanstvu. U nekoliko je slučajeva nadležno hrvatsko veleposlanstvo obavijestilo stranke da nemaju pohranjene potpise osoba iz Ministarstva vanjskih poslova njihove zemlje podrijetla ovlaštenih za potpisivanje u navedenom postupku, te su uputili stranke da ponovo nadovjere dokumente u zemlji podrijetla (uz mogućnost da naše veleposlanstvo ponovo neće imati deponirane potpise osoba iz Ministarstva vanjskih poslova njihove zemlje podrijetla) ili da nadovjeru naprave preko veleposlanstva svoje zemlje podrijetla i nakon toga u hrvatskom veleposlanstvu. Osim što navedeno predstavlja dodatni trošak, u praksi ova druga mogućnost znači da bi za članove obitelji to potencijalno trebao napraviti član obitelji kojem je odobrena međunarodna zaštita, no sponzor zbog opasnosti ne smije kontaktirati veleposlanstvo svoje zemlje podrijetla. Neke stranke imaju mogućnost da netko drugi to obavi za njih, međutim ne i svi.;
4. Uz zahtjev za prvi privremeni boravak članovi obitelji koji se spajaju moraju priložiti dokaz da član obitelji nije pravomoćno osuđen za kaznena djela iz matične države ili države u kojoj je boravio duže od godine dana neposredno prije dolaska u RH. Primjerice, u slučaju državljanina Sirije, navedena potvrda valjana je 3 mjeseca. U praksi, nakon isteka valjanosti potvrde, nadležne policijske postaje članove obitelji koji se spajaju upućuju da ishode novu potvrdu. To u praksi znači da nakon ishođenja nove potvrde moraju ponovo prevesti i legalizirati potvrdu. Također ponovo imaju troškove vezane za ishođenje, prijevod i legalizaciju potvrde.;
5. Rješavanje zahtjeva za privremeni boravak višestruko premašuje rokove iz Zakona o općem upravnom postupku.;

6. Potrebna je bolja koordinacija između nadležnih tijela u pogledu obavještanja stranaka o ishodu postupka povodom zahtjeva za privremeni boravak, kako bi stranka pravovremeno mogla podnijeti zahtjev za vizu. U jednom je slučaju tek po urgiranju sponzora dobivena informacija o odobrenom privremenom boravku, međutim u tom trenutku već je prošlo pola vremena unutar kojeg stranke trebaju podnijeti zahtjev za vizu.¹³
7. U fazi podnošenja zahtjeva za vizu osobe koje se spajaju obavezno moraju pristupiti nadležnom veleposlanstvu RH ili vanjskom pružatelju usluga radi podnošenja zahtjeva za vizu i uzimanja biometrijskih podataka. U praksi dolazi do poteškoća jer se veleposlanstva RH ili vizni centri koji djeluju kao vanjski pružatelji usluga u pravilu ne nalaze u zemljama gdje borave članovi obitelji koji se žele spojiti. Pritom osim financijskih troškova često nailaze i na probleme vezano za ispunjavanje uvjeta potrebnih za ulazak u te države.
8. Jedan od dokaza koji je potrebno podnijeti prilikom podnošenja zahtjeva za dugotrajnu vizu, sukladno Zakonu o strancima je dokaz o odobrenom privremenom boravku. Također u obrazac zahtjeva za dugotrajnu vizu, stranka treba unijeti broj odobrenja privremenog boravka, kao i rok valjanosti privremenog boravka. Međutim u praksi rješenje o privremenom boravku ne donosi se u pismenom obliku, niti stranka dobiva direktno informaciju o privremenom boravku. Nadležna policijska postaja o odobrenom privremenom boravku obavještava veleposlanstvo. Nadalje, prema nekim informacijama, traženi podaci (broj odobrenja i rok valjanosti privremenog boravka) ne mogu se direktno dostaviti čak niti sponzoru bez punomoći od strane člana obitelji koji se spaja sa sponzorom.;
9. Zamijećeni su i problemi u koordinaciji između veleposlanstva RH i vanjskih pružatelja usluga u postupku ishođenja vize. Također, u nekim je slučajevima zamijećeno da, iako se vanjski pružatelj usluge koji zaprimaju zahtjeve za vizu, nalaze u zemlji za koju se pretpostavlja da je lakše dostupna članu obitelji koji traži vizu, stranke nailaze na problem ulaska u tu drugu zemlju.

PREPORUKA 4:

Predlaže se Vladi RH da se postupak spajanja obitelji s osobama pod međunarodnom zaštitom pojednostavi. Dobar primjer predstavlja slovensko zakonodavstvo koje u postupku ne traži posebne uvjete za spajanje s osobom pod međunarodnom zaštitom, osim dokazivanja identiteta i određene obiteljske veze s članom obitelji, pri čemu postoji alternativa dokazivanja obiteljskih veza ako stranke nemaju dokumente.¹⁴ Na taj način smanjuje se i broj dokumenata i isprava koje osobe moraju podnijeti, ali i dodatnih uvjeta vezano za isprave kao što je primjerice prijevod putem ovlaštenog tumača i legalizacija dokumenata. Stoga se predlaže razmotriti je li nužno prilagati velik broj dokumenata, te potrebu njihovog prevođenja i legalizacije.

Također ističe se da nadležna tijela ne bi trebala zahtijevati od stranaka (i podredno sponzora) da radi ishođenja dokumenata i isprava potrebnih u postupku spajanja obitelji kontaktiraju s vlastima zemlje podrijetla.

Također predlaže se u zakonodavstvo unijeti mogućnost da postupak pokreće sponzor tj. osoba pod međunarodnom zaštitom u RH.

Predlaže se da se obrasci zahtjeva prilagode ovoj specifičnoj kategoriji korisnika na način da ih se pojednostavi, te da budu dostupni na jezicima koje izbjegličke obitelji govore i razumiju. Također

¹³ Sukladno članku 37. stavku 3. Zakona o strancima zahtjev za izdavanje dugotrajne vize podnosi se najranije dva mjeseca prije, a najkasnije dva mjeseca nakon početka valjanosti privremenoga boravka u Republici Hrvatskoj.

¹⁴ Članak 47.a, stavak 3. slovenskog Zakona o strancima (Zakon o tujcih), dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761>

treba omogućiti da obrasci zahtjeva mogu biti ispunjeni na jeziku i pismu koje stranke razumiju. Nadalje, predlaže se napraviti jednostavne upute za popunjavanje zahtjeva na jezicima koje stranke najčešće govore.

Potrebno je urediti postupak na način da postupci budu provedeni, bez nepotrebnog odugovlačenja, brzo i učinkovito, a kako bi se obitelji spojile što prije. Navedeno uključuje sve faze postupka te je potrebno:

- **da se zahtjev za privremeni boravak s popratnom dokumentacijom prosljedi iz veleposlanstva na rješavanje u policijsku postaju u što je moguće kraćem roku;**
- **prioritetno i unutar zakonskih rokova donijeti odluku o privremenom boravku i o odluci obavijestiti stranku,**
- **prioritetno i unutar zakonskih rokova donijeti odluku o dugotrajnoj vizi, te osigurati dostavu putovnice s vizom unutar razumnog vremena.**

Kako bi pravo na spajanje obitelji bilo ostvarivo u praksi, sve faze postupka moraju biti efikasne i ne smiju predstavljati dodatni teret za stranku zbog toga što u praksi postoje prepreke s kojima se stranka suočava (primjerice neobavješćavanje stranke o odobrenom boravku, kašnjenja u dostavi vize), a koje proizlaze iz institucionalnih prepreka.

Predlaže se zakonski propisati tko u postupku ima obvezu obavješćavanja stranke. Također, kako bi se na najmanju moguću mjeru smanjili izazovi koji se javljaju u praksi, predlaže se napraviti jasne smjernice za nadležna tijela u postupku kojima će biti obuhvaćeni svi koraci u postupku i odgovornosti pojedinih aktera.

Nadalje, usprkos postojanju rokova propisanih Zakonom o općem upravnom postupku, predlaže se propisati Zakonom o strancima rokove unutar kojih je potrebno donijeti odluku o zahtjevu za privremeni boravak. Postojeći rok za rješavanje zahtjeva za dugotrajnu vizu također je potrebno poštivati.

Također s obzirom na uočene probleme u odnosu na podnošenje zahtjeva za dugotrajnu vizu, kao i na problem s dostavom putovnice nakon što je viza odobrena, predlaže se Vladi RH razmotriti mogućnost izdavanja vize članovima obitelji osobe pod međunarodnom zaštitu po dolasku u RH uz predočenje važeće putne isprave, uvažavajući pritom mogućnost da se viza unese u alternativne putne dokumente navedene u preporuci 6. Također se predlaže Vladi RH da razmotri daljnje opcije suradnje s drugim državama članicama EU, a na način kako to predviđa Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama, a posebice članci 40 i 41.

Također predlaže se zakonodavno urediti iznimke od pravila da osoba mora osobno pristupiti u postupku ishođenja vize, s obzirom na prepreke s kojima se pojedine stranke u postupku susreću (primjerice zbog zdravstvenih, financijskih, administrativnih, sigurnosnih ili logističkih razloga). Stoga se predlaže u Zakonu o strancima predvidjeti iznimke od podnošenja zahtjeva za vizu osobnim pristupanjem u veleposlanstvo ili kod vanjskog pružatelja usluga tj. mogućnost podnošenja zahtjeva za vizu bez uzimanja otisaka prstiju barem za neke kategorije stranaka (primjerice u slučaju teškog zdravstvenog stanja ili bolesti, drugih ranjivih skupina i slično). Kao primjer dobre prakse navodimo slovensko zakonodavstvo koje propisuje i izuzeće od osobnog pristupanja za ishođenje dozvole boravka i mogućnost da se članovima obitelji korisnika međunarodne zaštite uzimaju otisci prstiju po dolasku u Sloveniju.¹⁵

¹⁵ Vidjeti članak 58. stavak 3. slovenskog Zakona o strancima, dostupno na : <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761>

Dodatno u tom smislu sugerira se odgovarajućim smjernicama detaljnije razraditi mogućnost online podnošenja zahtjeva bez obveze osobnog pojavljivanja , a koristeći pritom već dostupne mogućnosti online ispunjavanja obrasca za vizu na stranici MVEP RH (<https://crovisa.mvep.hr/>).

U slučajevima kada je nužno da se zahtjev za vizu podnese osobno (bilo u veleposlanstvu ili kod vanjskog pružatelja usluga), potrebno je uložiti napore kako bi se osiguralo da stranke mogu pristupiti mjestima gdje mogu pokrenuti postupak ishođenja viz

5. PRIBAVLJANJE POTREBNE DOKUMENTACIJE I DOKAZIVANJE OBITELJSKIH VEZA

Pribavljanje dokumenata potrebnih u različitim fazama postupka spajanja obitelji, može predstavljati veliku, a u nekim slučajevima i nepremostivu prepreku za izbjegličke obitelji koje dolaze iz zemalja obuhvaćenih sukobom ili pak iz zemalja iz kojih su osobe izbjegle radi proganjanja od strane vlasti, i koju članovi njihovih obitelji žele napustiti radi spajanja obitelji.

Zakonodavstvo RH sadrži odredbe koje propisuje da nedostatak dokumenata kojim se dokazuje određeni obiteljski odnos ne može biti razlog za odbijanje zahtjeva za spajanje obitelji. Naime, ZMPZ propisuje da će se u slučaju spajanja obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom, koje se provodi sukladno odredbama ZMPZ ili Zakona o strancima, za osobu koja ne može pribaviti službene dokumente kojima dokazuje određeni obiteljski odnos, uzeti u obzir okolnosti na temelju kojih se može procijeniti postoji li takav odnos. Odluka o odbijanju zahtjeva za spajanje obitelji ne može se temeljiti isključivo na činjenici da ne postoje službeni dokumenti kojima se dokazuje određeni obiteljski odnos.¹⁶ Zakon o strancima propisuje da se, ako član uže obitelji u postupku odobrenja privremenog boravka ne može pružiti dokaz o postojanju određenog obiteljskog odnosa s državljaninom treće zemlje kojem je odobrena međunarodna zaštita, mogu uzeti u obzir i drugi dokazi o postojanju takvog odnosa, koji se procjenjuju sukladno propisu kojim se uređuje opći upravni postupak.

Međutim, navedene odredbe odnose se samo na dokazivanje obiteljskih veza, iako u praksi zbog nepostojanja jasnih smjernica i prilično kompliciranog i birokratiziranog postupka spajanja obitelji nije jasno na koji bi način nadležna tijela postupala u slučaju nedostatka dokumenata kojim se dokazuje određeni obiteljski odnos. Također nacionalno zakonodavstvo zahtjeva i dodatnu dokumentaciju iz zemlje podrijetla kao što je primjerice putovnica ili dokaz da član obitelji koji se želi spojiti nije pravomoćno osuđen za kaznena djela iz matične države ili države u kojoj je boravio duže od godine dana neposredno prije dolaska u RH. Uz to, nacionalno zakonodavstvo propisuje da dokaz da član obitelji koji se želi spojiti nije pravomoćno osuđen za kaznena djela kao i dokazi kojim se opravdava svrha boravka (rodni listovi, vjenčani list, medicinska dokumentacija i slično), moraju biti prevedeni i legalizirani. Pritom u slučaju isteka valjanosti dokumenta kojim se dokazuje da član obitelji koji se želi spojiti nije pravomoćno osuđen za kaznena djela, nadležne policijske postaje koje odlučuju u postupku odobrenja privremenog boravka na temelju spajanja obitelji, zahtijevaju ponovno ishođenje takve potvrde (uključujući ponovni prijevod i legalizaciju takve potvrde).

PREPORUKA 5:

Predlaže se Vladi RH da razvije dodatne smjernice/standardne operativne procedure u kojima će se dodatno pojasniti na koje sve načine nadležna tijela mogu postupati prilikom dokazivanja obiteljskih veza u slučaju da stranke ne mogu priložiti dokumente iz kojih je vidljivo postojanje određenog obiteljskog odnosa. Pri tome je potrebno prilagoditi pristup ovisno o pojedinačnim

¹⁶ Članak 66. stavak 6. ZMPZ-a

okolnostima u kojima se određeni sponzori i članovi njihove obitelji nalaze. Smjernice za primjenu Direktive o spajanju obitelji¹⁷ spominju da se osim putem dokumenata, obiteljske veze mogu dokazivati primjerice putem intervjua, pisanih izjava, audio-vizualnih materijala te u krajnjem slučaju i DNK testiranja.

Predlaže se također da u slučaju DNK testiranja, troškovi budu pokriveni iz državnog proračuna u slučaju da stranke u postupku nisu u mogućnosti same snositi navedeni trošak. Navedeno je u skladu i s preporukama iz navedenih smjernica Europske komisije. Također se predlaže da tema dokazivanja obiteljskih veza bude obuhvaćena treninzima za službenike nadležnih tijela.

Predlaže se u zakonodavstvo RH unijeti odredbu kojom bi se osobama koje ne govore hrvatski jezik, pri utvrđivanju obiteljskih veza i identiteta članova obitelji, omogućilo pravo na besplatno prevođenje i tumačenje na jeziku koji razumiju. Predlaže se sredstva za pismeno i usmeno prevođenje osigurati u državnom proračunu.

Također, predlaže se razmotriti nužnost prilaganja velikog broja dokumenata u postupku odobrenja privremenog boravka, te potrebu njihovog prevođenja i legalizacije. Predlaže se u svakom slučaju da se postupak pojednostavi i smanji broj potrebnih dokumenata koje je potrebno priložiti u postupku, kako sponzori i/ili članovi njihovih obitelji ne bi morali stupati u kontakt s tijelima zemlje podrijetla i time se izlagati riziku.

6. PUTNI DOKUMENTI

U skladu sa zakonodavstvom RH, član obitelji koji se želi spojiti mora imati važeću putnu ispravu zemlje podrijetla da bi mu se prvo odobrio privremeni boravak, te kasnije i dugotrajna viza za ulazak u RH. Ishođenje putnog dokumenta pritom može predstavljati veliku prepreku za člana obitelji, pogotovo ako se osoba nalazi u području koje zahvaćeno sukobima i gdje nadležne institucije ne funkcioniraju, ako se zbog ishođenja putne isprave može izložiti riziku, ali i ako je član obitelji već napustio zemlju podrijetla te se primjerice nalazi u izbjeglištvu nekoj drugoj zemlji.

PREPORUKA 6:

Predlaže se Vladi RH da izmjeni Zakon o strancima na način da omogući izdavanje putnog lista i za članove obitelji koji se žele spojiti s osobom pod međunarodnom zaštitom, ako ne posjeduju putovnicu. Upućujemo na dobru komparativnu praksu Republike Slovenije.¹⁸ Također se predlaže Vladi RH da razmotri da se u takvim slučajevima, uz priznavanje UNHCR-ove konvencijske putovnice za izbjeglice i konvencijske putovnice za osobe bez državljanstva, također priznaju i hitne putne isprave koje izdaje Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC).

7. TROŠKOVI VEZANI UZ POSTUPAK SPAJANJA OBITELJI

Za neke izbjegličke obitelji visoki troškovi predstavljaju nepremostivu prepreku već i za pokretanje postupka spajanja obitelji. S druge strane, neke obitelji moraju dugo štedjeti (ili se zaduživati) da bi uopće mogle pokrenuti postupak. Ovisno o broju članova obitelji koji se spajaju, troškovi u postupku rastu.

¹⁷ Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji /* COM/2014/0210 final */, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0210>

¹⁸ Vidjeti članak 98. stavak 6. slovenskog Zakona o strancima, dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761>

Sam postupak i s njime povezani troškovi iznimno su visoki, a uključuju najmanje slijedeće:

- 1) troškove ishođenja, prijevoda i legalizacije dokumenata u zemlji podrijetla,
- 2) troškove slanja dokumentacije veleposlanstvu u postupku odobrenja privremenog boravka,
- 3) trošak konzularne pristojbe za obradu zahtjeva za privremeni boravak te pristojbi za nadovjeru po svakom pojedinom dokumentu/ispravi koji se podnosi u tom dijelu postupka,
- 4) po zaprimanju dokumentacije za privremeni boravak u nadležnoj policijskoj postaji ukoliko je dokumentacija u zemlji podrijetla prevedena na engleski, troškove prijevoda dokumentacije na hrvatski jezik,
- 5) po odobrenju privremenog boravka troškove putovanja do nadležnog veleposlanstva ili vanjskog pružatelja usluga (vizni centar VFS Global) radi podnošenja zahtjeva za dugotrajnu vizu,
- 6) trošak putnog zdravstvenog osiguranja kao preduvjeta za odobrenje dugotrajne vize,
- 7) trošak konzularne pristojbe za dugotrajnu vizu,
- 8) ako se zahtjev za dugotrajnu vizu podnosi kod vanjskog pružatelja usluga, dodatni troškovi vezani za pristojbe koje se plaćaju za njihove usluge¹⁹,
- 9) troškovi putovanja do RH,
- 10) troškovi ishođenja dozvole boravka po dolasku u RH.

PREPORUKA 7:

Predlaže se Vladi RH da razmotri načine na koji se troškovi vezani za postupak spajanja obitelji mogu smanjiti, a posebice:

- ***smanjenjem broja potrebnih dokumenata koje je potrebno priložiti prvenstveno u dijelu postupka koji se tiče odobrenja privremenog boravka na temelju spajanja obitelji,***
- ***prihvatanjem engleskih prijevoda dokumentacije tijekom cijelog postupka,***
- ***ukidanjem obveze legalizacije dokumenata,***
- ***smanjenjem ili ukidanjem pristojbi za ovu kategoriju korisnika***
- ***uvođenjem financijske potpore za troškove koje se pojavljuju u ovom postupku, uključujući i troškove dolaska članova obitelji u RH.***

8. STATUS ČLANOVA OBITELJI

Sukladno nacionalnom zakonodavstvu, maloljetno dijete koje nije zasnovalo vlastitu obitelj i koje se spojilo s osobom kojoj je u RH odobrena međunarodna zaštita, prema ZMPZ-u slijedi pravni položaj zastupnika kojem je odobrena međunarodna zaštita²⁰, dakle djetetu će se odobriti azil ili supsidijarna zaštita ovisno o tome koji status ima član obitelji s kojim se dijete spaja. Međutim, za

¹⁹ Uključuje primjerice iznos pristojbe za uslugu zaprimanja zahtjeva u VFS Global, cijenu usluge kurirske službe za dostavu zahtjeva iz VFS Global u nadležno veleposlanstvo RH, dodatne usluge koje po dogovoru pružaju strankama uz novčanu naknadu (ispunjavanje obrasca, SMS obavještanje).

²⁰ Članak 66.stavak 2. ZMPZ: Maloljetno dijete azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom koje nije zasnovalo vlastitu obitelj slijedi pravni položaj zakonskog zastupnika kojem je odobrena međunarodna zaštita, o čemu Ministarstvo donosi odluku.

ulazak u RH dijete mora imati odobren privremeni boravak, a kada maloljetno dijete osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom dođe u RH roditelj koji ima odobrenu zaštitu podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu za dijete.²¹ U praksi, ovu mogućnost roditelji često ne iskoriste, vjerojatno zbog toga jer nisu s njom upoznati.

Drugi članovi obitelji, reguliraju status sukladno odredbama Zakona o strancima te im se odobrava privremeni boravak na temelju spajanja obitelji.²² Državljaninu treće zemlje koji je imao odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji u neprekidnom trajanju od tri godine, kao bračni, izvanbračni, životni ili neformalni životni partner može se odobriti autonomni boravak, uz ispunjavanje određenih uvjeta propisanih Zakonom o strancima.

PREPORUKA 8:

Osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom u praksi se susreću s brojnim preprekama u svom integracijskom procesu prilikom ostvarivanja svojih prava. Iako spojeni članovi obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom, ostvaruju na temelju ZMPZ ista prava kao i osoba pod međunarodnom zaštitom, u praksi se spojeni članovi obitelji ipak susreću s dodatnim izazovima. Stoga se predlaže Vladi RH da izmijeni nacionalno zakonodavstvo na način da se svim spojenim članovima obitelji odobri međunarodna zaštita tj da spojeni članovi obitelji slijede status sponzora.

Neovisno o gore navedenoj preporuci, predlaže se također Vladi RH da razmotri odobravanje autonomnog boravka spojenim članovima obitelji i prije proteka tri godine, te uz povoljnije uvjete ako zbog poremećenih obiteljskih odnosa, što je često i posljedica dugotrajne razdvojenosti članova obitelji, dođe do raspada obiteljske zajednice ili teško narušenih odnosa unutar obitelji .

PRILOG:

Sažetak preporuka za unapređenje nacionalnog sustava spajanja obitelji

Preporuke sa sažetkom je izradila Lana Tučkorić, glavna stručnjakinja na projektu COMP4SEE

²¹ MUP RH, Najčešća pitanja-međunarodna zaštita, <https://mup.gov.hr/medjunarodna-zastita-287155/287155>

²² Članak 66.stavak 3. ZMPZ

PRILOG

SAŽETAK PREPORUKA ZA UNAPREĐENJE NACIONALNOG SUSTAVA SPAJANJA OBITELJI

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR- PREPORUKA 1:

Predlaže se razmotriti mogućnost pojednostavljenja postupka spajanja obitelji s osobama pod međunarodnom zaštitu kroz izmjenu zakonodavstva, uvažavajući pri tome okolnosti u kojima se većina izbjegličkih obitelji nalazi. Takvo pojednostavljenje prvenstveno bi se trebalo ogledati u smanjenju dokumenata koje stranke u navedenom postupku moraju podnijeti, ali i u pojednostavljenju potrebnih uvjeta povezanih s podnošenjem odgovarajuće dokumentacije (posebice u odnosu na prevođenje i legalizaciju dokumenata).

Predlaže se MUP-u RH i MVEP-u RH da zajedno pristupe izradi detaljnih smjernica u kojima će biti opisane sve faze i sve specifičnosti postupka spajanja obitelji sa osobama pod međunarodnom zaštitom, kao i odgovornosti nadležnih tijela, te pravila u pogledu koordinacije između nadležnih tijela itd., a sve kako bi nadležnim akterima u sustavu u svakom trenutku bilo jasno kako postupati.

Također predlaže se provođenje redovitih edukacija zaposlenika tijela koji postupaju u postupku spajanja obitelji (kako zaposlenika veleposlanstva, tako i zaposlenika policijskih postaja).

ČLANOVI OBITELJI KOJI IMAJU PRAVO NA SPAJANJE- PREPORUKA 2:

Predlaže se na fleksibilniji način regulirati koji članovi obitelji ostvaruju pravo na spajanje s osobom pod međunarodnom zaštitom. Navedeno se može postići uvođenjem otvorene klauzule kod definicije tko se smatra članom obitelji koji ima pravo na spajanje s osobom pod međunarodnom zaštitom, i to na način da se i druge osobe mogu smatrati članom obitelji ako postoje posebne okolnosti koji idu u prilog spajanju obitelji.

DOSTUPNOST INFORMACIJA ZA STRANKE U POSTUPKU- PREPORUKA 3:

Predlaže se da nadležna tijela u suradnji s udrugama koje pružaju podršku u postupcima spajanja obitelji i imaju uvid u poteškoće i izazove koje se javljaju u praksi, izrade jasne, detaljne i lako shvatljive upute za stranke. Kao dodatni materijal predlaže se napraviti kontrolni spisak za obje faze postupka, uz pomoću kojeg će stranke moći prekontrolirati što moraju napraviti i priložiti prilikom podnošenja zahtjeva za privremeni boravak i vizu.

Predlaže se da navedene informacije budu prevedene na odgovarajuće jezike te dostupne na web stranicama MUP-RH i MVEP RH, te na stranicama hrvatskih veleposlanstva.

Također predlaže se da se razmotri mogućnost uvođenja besplatne pravne pomoći na teret državnog proračuna i/ili odgovarajućih projekta kako bi korisnici međunarodne zaštite, a onda posredno i članovi njihove obitelji, na njima razumljiv način, dobili pravovremene i odgovarajuće informacije o spajanju obitelji, te potrebnu podršku tijekom tog postupka, na jeziku koji razumiju..

Također predlaže se odrediti kontakt točku koja bi mogla pružiti dodatna pojašnjenja i smjernice i tijelima u postupku, ali i strankama u postupku. Informacija o načinu kontaktiranja kontakt točke radi dobivanja dodatnih pojašnjenja također bi trebala biti dostupna putem web stranica MUP-a RH, MVEP-a RH, te hrvatskih veleposlanstva.

POSTUPAK SPAJANJA OBITELJI- PREPORUKA 4:

Predlaže se pojednostavljenje postupka spajanja obitelji s osobama pod međunarodnom zaštitom te se predlaže razmotriti nužnost prilaganja velikog broja dokumenata, te potrebu njihovog prevođenja i legalizacije.

Također predlaže se u zakonodavstvo unijeti mogućnost da postupak pokreće sponzor tj. osoba pod međunarodnom zaštitom u RH.

Predlaže se da se obrasci zahtjeva prilagode ovoj specifičnoj kategoriji korisnika na način da ih se pojednostavi, te da budu dostupni na jezicima koje izbjegličke obitelji govore i razumiju. Također treba omogućiti da obrasci zahtjeva mogu biti ispunjeni na jeziku i pismu koje stranke razumiju. Nadalje, predlaže se napraviti jednostavne upute za popunjavanje zahtjeva na jezicima koje stranke najčešće govore.

Potrebno je urediti postupak na način da postupci budu provedeni, bez nepotrebnog odugovlačenja, brzo i učinkovito, a kako bi se obitelji spojile što prije. Navedeno uključuje sve faze postupka te je potrebno:

- *da se zahtjev za privremeni boravak s popratnom dokumentacijom proslijedi iz veleposlanstva na rješavanje u policijsku postaju u što je moguće kraćem roku;*
- *prioritetno i unutar zakonskih rokova donijeti odluku o privremenom boravku i o odluci obavijestiti stranku,*
- *-prioritetno i unutar zakonskih rokova donijeti odluku o dugotrajnoj vizi, te osigurati dostavu putovnice s vizom unutar razumnog vremena.*

Također s obzirom na uočene probleme u odnosu na podnošenje zahtjeva za dugotrajnu vizu, predlaže se razmotriti mogućnost izdavanja vize članovima obitelji osobe pod međunarodnom zaštitu po dolasku u RH uz predočenje važeće putne isprave, uvažavajući pritom mogućnost da se viza unese u alternativne putne dokumente navedene u preporuci 6. Također se predlaže razmotriti daljnje opcije suradnje s drugim državama članicama EU, a na način kako to predviđa Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama, a posebice članci 40 i 41.

Također predlaže se zakonodavno urediti iznimke od pravila da osoba mora osobno pristupiti u postupku ishođenja vize, s obzirom na prepreke s kojima se pojedine stranke u postupku susreću (primjerice zbog zdravstvenih, financijskih, administrativnih, sigurnosnih ili logističkih razloga). Stoga se predlaže u Zakonu o strancima predvidjeti mogućnost podnošenja zahtjeva za vizu bez uzimanja otisaka prstiju barem za neke kategorije stranaka (primjerice u slučaju teškog zdravstvenog stanja ili bolesti, drugih ranjivih skupina i slično). Kao primjer dobre prakse navodimo slovensko zakonodavstvo koje propisuje i izuzeće od osobnog pristupanja za ishođenje dozvole boravka i mogućnost da se članovima obitelji korisnika međunarodne zaštite uzimaju otisci prstiju po dolasku u Sloveniju.²³

U slučajevima kada je nužno da se zahtjev za vizu podnese osobno (bilo u veleposlanstvu ili kod vanjskog pružatelja usluga), potrebno je uložiti napore kako bi se osiguralo da stranke mogu pristupiti mjestima gdje mogu pokrenuti postupak ishođenja vize.

²³ Vidjeti članak 58. stavak 3. slovenskog Zakona o strancima, dostupno na : <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761>

DOKAZIVANJE OBITELJSKIH VEZA - PREPORUKA 5:

Predlaže se razviti dodatne smjernice/standardne operativne procedure u kojima će se dodatno pojasniti na koje sve načine nadležna tijela mogu postupati prilikom dokazivanja obiteljskih veza u slučaju da stranke ne mogu priložiti dokumente iz kojih je vidljivo postojanje određenog obiteljskog odnosa. Smjernice za primjenu Direktive o spajanju obitelji²⁴ spominju da se osim putem dokumenata, obiteljske veze mogu dokazivati primjerice putem intervjua, pisanih izjava, audio-vizualnih materijala te u krajnjem slučaju i DNK testiranja.

PUTNI DOKUMENTI -PREPORUKA 6:

Predlaže se izmjena Zakona o strancima na način da se omogući izdavanje putnog lista i za članove obitelji koji se žele spojiti s osobom pod međunarodnom zaštitom, ako ne posjeduju putovnicu. Upućujemo na dobru komparativnu praksu Republike Slovenije²⁵. Također se predlaže Vladi RH da razmotri da se u takvim slučajevima, uz priznavanje UNHCR-ove konvencijske putovnice za izbjeglice i konvencijske putovnice za osobe bez državljanstva, također priznaju i hitne putne isprave koje izdaje Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC).

TROŠKOVI VEZANI UZ POSTUPAK SPAJANJA OBITELJI- PREPORUKA 7:

Predlaže se Vladi RH da razmotri načine na koji se troškovi vezani za postupak spajanja obitelji mogu smanjiti, a posebice:

- *smanjenjem broja potrebnih dokumenata koje je potrebno priložiti prvenstveno u dijelu postupka koji se tiče odobrenja privremenog boravka temeljem spajanja obitelji,*
- *prihvatanjem engleskih prijevoda dokumentacije tijekom cijelog postupka,*
- *ukidanjem obveze legalizacije dokumenata,*
- *smanjenjem ili ukidanjem pristojbi za ovu kategoriju korisnika, te*
- *uvođenjem financijske potpore za troškove koje se pojavljuju u ovom postupku, uključujući i troškove dolaska članova obitelji u RH.*

STATUS ČLANOVA OBITELJI- PREPORUKA 8:

Predlaže se izmijeniti nacionalno zakonodavstvo na način da se svim spojenim članovima obitelji odobri međunarodna zaštita tj. da svi spojeni članovi obitelji slijede status sponzora.

Neovisno o navedenoj preporuci, predlaže se također Vladi RH da razmotri odobravanje autonomnog boravka spojenim članovima obitelji i prije proteka tri godine, te uz povoljnije uvjete ako zbog poremećenih obiteljskih odnosa, što je često i posljedica dugotrajne razdvojenosti članova obitelji, dođe do raspada obiteljske zajednice ili teško narušenih odnosa unutar obitelji.

²⁴ Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji /* COM/2014/0210 final */, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0210>

²⁵ Vidjeti članak 98. stavak 6. slovenskog Zakona o strancima, dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761>