



HRVATSKI PRAVNI CENTAR
CROATIAN LAW CENTRE
Bednjanska 8a
10 000 Zagreb
tel.: +385 1 4854 934
www.hpc.hr

Zagreb, 23. veljače 2026.

HRVATSKI SABOR
Odbor za zakonodavstvo
Odbor za europske poslove
Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost
Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
Odbor za pravosuđe
Odbor za zdravstvo i socijalnu politiku
Odbor za obitelj, mlade i sport

PREDMET: PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O MEĐUNARODNOJ I PRIVREMENOJ ZAŠTITI, P.Z.E. br. 264

Poštovani,

Obraćamo vam se u ime Hrvatskog pravnog centra (dalje: HPC), nevladine organizacije koja od 1994. godine djeluje s ciljem promicanja i unaprjeđenja vladavine prava u Republici Hrvatskoj (dalje: RH).

U području azila i migracija, te kao provedbeni partner UNHCR-a, HPC djeluje od 2003. godine. Također, HPC je registrirani pružatelj primarne pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije te dugi niz godina pružamo pravnu pomoć tražiteljima međunarodne zaštite, osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita (azilantima i osobama pod supsidijarnom zaštitom) te osobama pod privremenom zaštitom. Navedeno iskustvo omogućuje nam neposredan i sveobuhvatan uvid u funkcioniranje sustava azila, uključujući i u izazove koji postoje u samom sustavu.

Obraćamo vam se u vezi s Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje: Prijedlog Zakona), koji je upućen u saborsku proceduru radi daljnjeg usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije (dalje: EU).

U lipnju 2024. godine stupio je na snagu Pakt o migracijama i azilu, čija će primjena u državama članicama EU započeti u lipnju 2026. godine. Riječ je o sveobuhvatnom paketu zakonodavnih akata kojim se reformira europski sustav upravljanja migracijama i azilom. Iako najveći dio Pakta čine uredbe koje su izravno primjenjive, njihova učinkovita provedba pretpostavlja odgovarajuće prilagodbe nacionalnog zakonodavstva. U procesu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva s Paktom o migracijama i azilu potrebno je daljnje usklađivanje s relevantnim direktivama.

HPC je sudjelovao u postupku javnog savjetovanja o Prijedlogu Zakona te smo ukazali na pojedine normativne i provedbene nedostatke.

Smatramo da su u pojedinim segmentima potrebna dodatna normativna preciziranja i dorade kako bi se osigurala potpuna usklađenost Prijedloga Zakona s novim europskim okvirom te spriječile moguće pravne nejasnoće i poteškoće u provedbi Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje: ZMPZ).

Ključne primjedbe odnose se na:

1. normativnu nejasnoću i fragmentiranost u pogledu načina na koji predlagatelj pristupa primjeni uredbi iz Pakta o migracijama i azilu;
2. nedovoljnu usklađenost s minimalnim standardima u području detencije tražitelja međunarodne zaštite - definicija „opasnosti od bijega“ ne sadrži jasno propisane objektivne kriterije, trajanje detencije postavljeno je šire od EU standarda te nisu na odgovarajući način prenesena jamstva koja ograničavaju detenciju na najkraće moguće razdoblje, zaštita djece u detenciji nije normirana u skladu s načelom da je detencija djece krajnja i iznimna mjera, nejasno je uređen pravni okvir za osobe s mentalnim ili zaraznim bolestima u detenciji;
3. nedostatnu zaštitu djece bez pratnje – odredbe o „osobi koja privremeno djeluje kao zastupnik“ djeci bez pratnje nisu dovoljno razrađene, ne uređuju jasno kvalifikacije i ovlasti tih osoba, niti osiguravaju djelotvoran mehanizam pritužbi, pri čemu je primijenjen model prema kojem tijelo koje vodi postupak odobrenja međunarodne zaštite istodobno imenuje „osobu koja privremeno djeluje kao zastupnik djetetu bez pratnje“ što otvara pitanje sukoba interesa i predstavlja model nije usklađen s EU zakonodavstvom;
4. oslabljenu učinkovitost pravne pomoći – ograničavanje intervencije opunomoćenika tražitelja međunarodne zaštite samo na završetak saslušanja pred Ministarstvom unutarnjih poslova umanjuje učinkovitost pravne zaštite u postupku u kojem je osobni iskaz često jedini ključni dokaz;
5. neodgovarajuću transpoziciju prava na zdravstvenu zaštitu i rehabilitaciju;
6. uvjetovanje prava na spajanje obitelji prethodnim polaganjem ispita iz hrvatskog jezika što predstavlja restriktivniji standard od onoga dopuštenog zakonodavstvom EU te integracijsku mjeru pretvara u prepreku ostvarivanju temeljnog prava na obiteljski život.

Stoga u nastavku izdvajamo komentare i prijedloge koje smatramo osobito relevantnim za saborsku raspravu i daljnje unaprjeđenje Prijedloga Zakona:

1. Opći komentar:

Iako su uredbe izravno primjenjive u državama članicama EU, predlagatelj u Prijedlogu Zakona primjenjuje neujednačen pristup vezano za uredbe, pa tako u određenim odredbama izričito navodi konkretne članke uredbi, na pojedinim mjestima upućuje na čitava poglavlja uredbi, dok se u velikom broju slučajeva unatoč tome što uredbe iz Pakta o migracijama i azilu uvode nove i bitne obveze, predlagatelj isključivo oslanja na izravnu primjenjivost uredbi. Dodatno, ponegdje se brišu dosadašnje odredbe ZMPZ-a. Sve ovo napravljeno je bez jasnog obrazloženja kriterija prema kojima se određuje što se ugrađuje, a što ne u nacionalno zakonodavstvo, a odgovor na ta pitanja nije dan niti u postupku javnog savjetovanja. Smatramo da će ovakav Prijedlog Zakona dovesti do

značajnih problema u praksi i provedbi ZMPZ-a, što otvara niz pitanja s aspekta pravne sigurnosti, transparentnosti i predvidljivosti primjene propisa.

U praksi, tijela koja provode postupak međunarodne zaštite ili tijela koja na neki drugi način sudjeluju u postupku, kao i pružatelji pravne pomoći, sudovi te organizacije civilnog društva, morat će istovremeno primjenjivati nacionalne propise i nekoliko uredbi koje zajedno čine vrlo kompleksan normativni paket. Time se povećava rizik različitog tumačenja, neujednačene prakse i mogućih povreda prava tražitelja međunarodne zaštite i osoba pod međunarodnom zaštitom.

Pritom se nacionalni sustav azila već dulje vrijeme bori s velikom fluktuacijom službenika. Nerealno je za očekivati da će novozaposleni službenici s ograničenim iskustvom istovremeno i bez greške primjenjivati devet uredbi i ZMPZ. Moguća posljedica bit će neujednačeno postupanje, potencijalno kršenje prava tražitelja međunarodne zaštite i osoba pod međunarodnom zaštitom te veća opterećenost upravnih sudova brojnim postupcima. Također, nije za očekivati niti da će drugi relevantni akteri, koji su ionako preopterećeni poslovima izvan sustava azila (primjerice suci upravni sudova, djelatnici u sustavu socijalne skrbi) detaljno poznavati uredbе koje se primjenjuju uz ovaj Prijedlog Zakona. Drugim riječima, ako nove obveze i prava proizašla iz Pakta o migracijama i azilu nisu vidljive u Prijedlogu Zakona ili na njih nije sustavno i precizno upućeno, postoji opasnost da se u praksi standardi i jamstva koji su propisani EU zakonodavstvom neće primjenjivati. Socijalni radnik, liječnik ili prosvjetni djelatnik ne može i ne smije biti prepušten samostalnom pronalaženju i tumačenju kompleksnog EU legislativnog paketa kako bi odredio opseg svog postupanja.

Predlagatelj s druge strane u odgovoru na naše primjedbe u postupku javnog savjetovanja predlaže upravo to, navodeći da je Pakt o migracijama i azilu „vrlo kompleksan normativni paket“, ali istovremeno odgovornost za njegovo poznavanje prebacuje na aktere koji će ga primjenjivati, poručujući da će ga „morati proučiti“. Predlagatelj je također na javnom savjetovanju na ove primjedbe naveo da je Prijedlog Zakona „koristan putokaz“, međutim naša je ocjena da je taj „putokaz“ nije jasan već predstavlja kompliciran pravni labirint.

S obzirom na to da je svrha reforme kroz Pakt o migracijama i azilu pa onda i Prijedloga Zakona, jednako postupanje, povećanje jasnoće i učinkovitosti sustava, uz visoku razinu zaštite prava osoba koje traže ili uživaju međunarodnu zaštitu, predlaže se izbjegavanje fragmentiranog normiranja koje zahtijeva od praktičara istovremeno korištenje deset različitih akata bez jasne strukture ili jasnog i preciznog upućivanja u Prijedlogu Zakona na odgovarajuće članke odgovarajućih uredbi. Pri tome se ne smije dopustiti da razina zaštite prava tražitelja međunarodne zaštite ili osoba pod međunarodnom zaštitom ili obveze tijela u sustavu azila ovise o tome je li predlagatelj zakona odlučio biti precizan ili ne u određenom članku.

S ciljem ispravljanja ovih nedostataka, predlažemo da se inzistira na sustavnom normativnom upućivanju na način da se u svakom članku Prijedloga Zakona u kojem se mijenja ili briše dosadašnji članak ZMPZ-a, ali isto tako i gdje predlagatelj podrazumijeva izravnu primjenjivost uredbi EU, obvezno mora dodati odredba: „Na pitanja koja nisu uređena ovim člankom, izravno se primjenjuju odredbe članka [X] Uredbe (EU) [broj/naziv]“.

U protivnom, postoji realna opasnost da će se primjena propisa dodatno zakomplicirati te da svrha predloženih izmjena neće biti postignuta.

2. Članak 4. Prijedloga Zakona u odnosu na članak 4. stavak 1. točku 27. ZMPZ-a.

Predlagatelj je u izvješću s javnog savjetovanja naveo komentare koje je HPC uputio, ali napominjemo da na neke nije dao odgovor.

Tako smo, u postupku javnog savjetovanja predložili izmjenu vezano uz članak 4. Prijedloga Zakona, a u odnosu na članak 4. stavak 1. točku 27. ZMPZ-a.

Članak 4. stavak 1. točka 27. ZMPZ-a glasi: „opasnost od bijega znači postojanje posebnih razloga i okolnosti zbog kojih se vjeruje da bi tražitelj mogao postati nedostupan te time zlouporabiti postupak“.

Međutim, predložena zakonska definicija „opasnosti od bijega“ odstupa od minimalnih standarda propisanih Direktivom (EU) 2024/1346 o utvrđivanju standarda za prihvatanje tražitelja međunarodne zaštite. Direktiva (EU) 2024/1346 izričito zahtijeva da se takvi „posebni razlozi i okolnosti“ moraju temeljiti na objektivnim kriterijima definiranim nacionalnim pravom (čl. 4. st. 1. t. 11 Direktive (EU) 2024/1346).

Ključni problem definicije iz Prijedloga Zakona jest to što izostavlja upućivanje na objektivne kriterije koji bi trebali biti zakonski određeni, iako su oni nužan element prema Direktivi (EU) 2024/1346, što znači da odredbe Direktive (EU) 2024/1346 nisu na odgovarajući način prenesene u nacionalno zakonodavstvo te se time tumačenje „opasnosti od bijega“ u potpunosti prepušta diskrecijskom odlučivanju nadležnog tijela, bez jasnih zakonskih ograničenja. Takvo široko i neprecizno definiranje otvara prostor za arbitrarne odluke, što je osobito zabrinjavajuće jer se procjena „opasnosti od bijega“ u pravilu koristi kao temelj za detenciju iz članka 54.a Prijedloga zakona (koju predlagatelj naziva zadržavanje). Pritom, predlagatelj u članku 54.a stavku 2. navodi samo da se opasnost od bijega utvrđuje individualnom procjenom činjenica i okolnosti svakog konkretnog slučaja.

Predlaže se stoga da se u Prijedlog Zakona ugradi popis objektivnih kriterija na temelju kojih se može utvrditi opasnost od bijega.

3. Članak 12. Prijedloga Zakona u odnosu na članak 17. ZMPZ-a

Posebno skrećemo pozornost na članak 12. Prijedloga Zakona kojim se mijenja članak 17. ZMPZ-a. Naime, člankom 17. stavkom 3. uvodi se „prikladna osoba koja će privremeno djelovati kao zastupnik“ djeci bez pratnje, no odredba je nedorečena. U predloženom tekstu članka 17. nije jasno definirano tko je „osoba prikladna privremeno djelovati kao zastupnik“, iz kojih se redova imenuje, koja znanja mora imati i koji je opseg ovlasti koju u svom radu imaju navedene osobe u radu s djecom bez pratnje. S obzirom na to da je uloga osobe koja može prikladno privremeno djelovati kao zastupnik, Paktom o migracijama i azila predviđena u različitim fazama (primjerice kod dubinske provjere, u postupcima odobrenja međunarodne zaštite, kao i prilikom prijeha),

potrebno je navedenu odredbu detaljnije precizirati kako bi se izbjeglo pogrešno tumačenje i primjena ove odredbe.

Nadalje, predlagatelj u odgovoru na naš komentar na javnom savjetovanju nije odgovorio na primjedbu da je potrebno daljnje usklađivanje s člankom 27. stavkom 8. Direktive (EU) 2024/1346 koja kao minimalni standard propisuje da države članice osiguravaju da upravna ili sudska tijela ili drugi subjekti preispituju pritužbe koje su podnijeli djeca bez pratnje protiv svojih imenovanih zastupnika, ali i osoba koje su im određene prikladno privremeno djelovati kao zastupnici.

Tijekom javnog savjetovanja smo naveli da je potrebno daljnje usklađivanje s navedenim člankom 27. Direktive (EU) 2024/1346 kako bi se zakonodavno uspostavio jasan i djelotvoran mehanizam podnošenja i razmatranja pritužbi protiv osoba koje su djeci bez pratnje određene kako bi privremeno djelovali kao zastupnici s obzirom na to da niti ZMPZ niti Zakon o općem upravnom postupku¹ to ne propisuje. Prijedlog zakona međutim ne određuje koje je tijelo nadležno za takav nadzor, na koji način dijete bez pratnje može podnijeti pritužbu protiv osobe koja privremeno djeluje kao njegov zastupnik, tko o toj pritužbi odlučuje niti u kojem roku.

Imajući u vidu da je riječ o posebno ranjivoj skupini čija zaštita zahtijeva pojačana procesna jamstva, kao i da u tom dijelu zakonodavni okvir nije usklađen s obvezama koje proizlaze iz navedenog članka 27. stavka 8. Direktive (EU) 2024/1346 predlažemo da se predmetna odredba dopuni jasnim propisivanjem nadležnog tijela za nadzor, postupka podnošenja pritužbe, rokova za odlučivanje te obveze osiguravanja pristupačnog i djeci prilagođenog mehanizma zaštite njihovih prava.

Također, članak 12. Prijedloga Zakona, mijenja članak 17. stavak 3. ZMPZ-a koji propisuje da će u slučaju nepredvidivih situacija u kojima je broj izraženih namjera maloljetnika bez pratnje nerazmjerno velik, Ministarstvo unutarnjih poslova odmah maloljetniku bez pratnje odrediti prikladnu osobu koja će privremeno djelovati kao zastupnik. Time Ministarstvo unutarnjih poslova RH istovremeno nastupa kao tijelo koje vodi postupak odobrenja međunarodne zaštite i tijelo koje bira osobu koja bi dijete trebala štiti od eventualnih nepravilnosti u tom istom postupku. Ovakav model narušava načelo neovisnosti zastupnika i dovodi do izravnog sukoba interesa što je u suprotnosti s člankom 27. stavkom 2 Direktive (EU) 2024/1346 koji jasno propisuje da se osobe čiji interesi jesu ili bi mogli biti u sukobu s interesima djece bez pratnje ne smiju odrediti kao osobe prikladne privremeno djelovati kao zastupnik.

Time u Prijedlogu zakona nije u potpunosti prenesena odredba članka 27. stavka 2. Direktive (EU) 2024/1346, stoga je potrebno razmotriti način usklađivanja ove odredbe Prijedloga Zakona s Direktivom (EU) 2024/1346 kako bi se osigurala zaštita najboljeg interesa djece i ispunili minimalni standardi i obveze koje propisuje Direktiva (EU) 2024/1346.

4. Članak 18. Prijedloga Zakona u odnosu na članak 35. ZMPZ-a

Predlaže se razmotriti izmjenu u članku 35. stavku 3. ZMPZ-a. koji propisuje da u postupku odobrenja međunarodne zaštite pred Ministarstvom unutarnjih poslova ako tražitelj ima pravnog savjetnika koji sudjeluje na saslušanju, on može intervenirati samo na kraju saslušanja.

¹ Članak 34. Zakona o općem upravnom postupku normira institut privremenog zastupnika

Naime, članak 13. stavak 13. Uredbe (EU) 2024/1348 o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji propisuje mogućnost da države članice mogu u nacionalnom pravu odrediti da, ako pravni savjetnik sudjeluje u osobnom intervjuu, on može intervenirati samo na kraju osobnog intervjua. Dakle radi se o mogućnosti, a ne propisanoj obvezi stoga nije jasno zašto se izmjenama ZMPZ-a uvodi najrestriktivniji model, i to bez jasnog obrazloženja ili potrebe koja proizlazi iz prakse ili stručnih analiza.

Ako pravni savjetnik tj. opunomoćenik stranke može reagirati tek na kraju saslušanja, tada on ne može na vrijeme intervenirati ako se pitanja postavljaju nepravilno, niti može tražiti pojašnjenja važnih okolnosti tijekom saslušanja. Isto tako, ne može ukazati na pogrešno prevođenje ili pogrešno bilježenje iskaza, ne može spriječiti da važni elementi predmeta ostanu nerazjašnjeni, niti može tražiti pauzu ili zaustaviti saslušanje ako tražitelj zbog traume, ranjivosti ili nesporazuma treba pauzu ili dodatne prilagodbe.

U kontekstu postupka za odobrenje međunarodne zaštite ovo je problematično jer saslušanje predstavlja centralni dio postupka te iskaz dan tijekom saslušanja nije tek jedan od dokaza već je i vrlo često jedini dokaz. Ako opunomoćenik stranke može intervenirati samo na kraju, tada „na kraju“ može biti prekasno da se razjasne kontradikcije ili nesporazumi nastali zbog jezičnih i kulturnih barijera, te može doći do pogrešnog interpretiranja činjenica bez mogućnosti kvalitetnog ispravka uslijed nemogućnosti da se intervenira u trenutku kada se problem pojavi.

Dodatno, ovakav pristup osobito šteti ranjivim skupinama kao što su to primjerice djeca bez pratnje, žrtve mučenja, žene koje su preživjele seksualno nasilje, osobe s duševnim poteškoćama. Ranjive skupine često otežano komuniciraju, te imaju poteškoća u dosljednom opisivanju traumatskih događaja. Ako u takvim slučajevima opunomoćenik ne može intervenirati i tijekom saslušanja, to može doprinijeti nejasnoći iskaza te se posljedično odraziti i na odluku koja se u konkretnom predmetu donosi.

Stoga kako bi pravna pomoć bila djelotvorna i učinkovita, te kako bi prisustvo opunomoćenika stranke tijekom saslušanja pridonijelo pravilnom utvrđivanju činjenica, predlaže se izmjena članka tako da se opunomoćeniku omogući aktivno sudjelovanje tijekom cijelog saslušanja, a ne samo na njegovu završetku.

5. Članak 35. Prijedloga Zakona u odnosu na članak 54.a ZMPZ-a

Člankom 35. Prijedloga zakona uvodi se novi članak 54.a u ZMPZ.

Navedeni članak 54.a ZMPZ propisuje detenciju tj. zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite, no nije u cijelosti usklađen sa minimalnim standardima koje propisuje Direktiva (EU) 2024/1346 o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite.

Naime, zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite nije samo obična administrativna mjera, nego se radi o ograničenju osobne slobode koje može imati teške i dugotrajne psihološke, društvene i zdravstvene posljedice za osobe koje bježe od proganjanja i opasnosti s kojima su se susrele u svojim zemljama podrijetla. Stoga zadržavanje treba koristiti samo iznimno i uz odgovarajuća

jamstva i tek onda kada se na temelju individualne procjene utvrdi da se ne mogu primjeniti blaže mjere tj. alternative zadržavanju.

Iskustva pružatelja besplatne pravne pomoći koji zastupaju tražitelje međunarodne zaštite u upravnim sporovima protiv odluka kojima se tražiteljima međunarodne zaštite određuje zadržavanje pokazuju da se u praksi u odlukama upravnih tijela u pravilu ne vidi na koji je način provedena individualna procjena, a često nije ni obrazloženo zašto nije moguće primjeniti blaže alternativne mjere.

Prema čl. 10. stavku 1. Direktive (EU) 2024/1346. detencija tražitelja međunarodne zaštite može se odrediti samo na temelju jednog od razloga iz članka 10. stavka 4. Direktive (EU) 2024/1346

Predloženi tekst članka 54.a stavka 5. ZMPZ-a nije u skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive (EU) 2024/1346 o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite.

Naime članak 54.a stavak 5. ZMPZ-a propisuje da se mjera zadržavanja izriče dok za to postoje razlozi, a u slučaju kada se izriče zbog zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka tada se izriče do okončanja postupka.

Međutim, članak 11. stavak 1. Direktive (EU) 2024/1346 izričito propisuje da se tražitelja zadržava što je kraće moguće i samo tako dugo dok su primjenjivi razlozi iz članka 10. stavka 4.; da se upravni postupci relevantni za razloge za zadržavanje utvrđene u članku 10. stavku 4. provode s dužnom pažnjom; te da kašnjenja upravnih postupaka koja se ne mogu pripisati tražitelju ne opravdavaju nastavak zadržavanja.

S druge strane, formulacija u Prijedlogu zakona navodi da se zadržavanje određuje dok za to postoje razlozi te dodatno uvodi mogućnost zadržavanja do okončanja postupka radi zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, što je restriktivniji standard od onog što propisuje Direktiva (EU) 2024/1346 i omogućava da trajanje postupka, uključujući i situacije u kojima tijelo ne postupa s dužnom pažnjom, postane kriterij za duljinu zadržavanja. Time se otvara rizik od nezakonitog i nerazmjernog produljenja zadržavanja.

Nadalje, predloženi članak 54.a stavci 8. i 9. ZMPZ-a², koji uređuju mogućnost zadržavanja djece i djece bez pratnje, nisu u potpunosti usklađeni sa člankom 13. Direktive (EU) 2024/1346. Direktiva (EU) 2024/1346 propisuje veću zaštitu maloljetnika, te jasno propisuje da se maloljetnici u pravilu ne smiju zadržavati.

Stoga je u skladu s odredbama Direktive (EU) 2024/1346 potrebno jasno propisati da se djeca u pravilu ne smiju stavljati u detenciju, da je njihovo zadržavanje moguće samo u iznimnim okolnostima, kao krajnja mjera i to nakon što se utvrdi da se druge manje prisilne mjere ne mogu djelotvorno primijeniti te nakon što se ocijeni da je zadržavanje u najboljem interesu djeteta.

Također, predložena odredba ZMPZ propisuje da se djetetu ne smije odrediti zadržavanje osim u cilju očuvanja jedinstva obitelji, dok odredbe Direktive (EU) 2024/1346 propisuju da se za obitelji s maloljetnicima u pravilu koriste odgovarajuće alternative detenciji, te da se obitelji smještaju u

² članak 54.a stavci 8. i 9. ZMPZ-a glase:

(8) Maloljetniku se ne smije odrediti zadržavanje osim u cilju očuvanja jedinstva obitelji.

(9) Maloljetnika bez pratnje može se iznimno zadržati u specijaliziranim objektima za zadržavanje u odvojenom smještaju od odraslih osoba u što kraćem trajanju ako se procjenom skrbnika utvrdi da je takav smještaj nužan i da se zadržavanjem štiti maloljetnik.

smještaj koji je za njih prikladan. U iznimnim okolnostima, Direktiva kao krajnju mjeru i nakon što se utvrdi da se druge manje prisilne mjere ne mogu djelotvorno primijeniti te nakon što se ocijeni da je zadržavanje u njihovu najboljem interesu, propisuje da se maloljetnici se mogu zadržati u slučaju maloljetnika s pratnjom, ako je zadržan roditelj maloljetnika ili njegov primarni skrbnik.

Ovi standardi iz Direktive (EU) 2024/1346 ne navode se međutim u Prijedlogu Zakona, čime se otvara rizik od preširoke primjene zadržavanja djece.

Također, što se tiče zadržavanja djece bez pratnje, novi prijedlog članka 54.a u stavku 9. navodi da se maloljetnika bez pratnje može iznimno zadržati u specijaliziranim objektima za zadržavanje u odvojenom smještaju od odraslih osoba u što kraćem trajanju ako se procjenom skrbnika utvrdi da je takav smještaj nužan i da se zadržavanjem štiti maloljetnik.

Međutim, uz već gore navedene zaštitne mehanizme koje smo naveli, te uz jamstva koji je predlagatelj već djelomično uključio (da takva detencija traje tijekom najkraćeg mogućeg razdoblja i da su odvojeni od odraslih osoba) potrebno je na odgovarajući način u ZMPZ prenijeti i ostala jamstva iz Direktive (EU) 2024/1346, a posebice da se čini sve što je moguće da se zadržani maloljetnici oslobode i smjeste u objektima prikladnima za maloljetnike. Također, Direktiva (EU) 2024/1346 propisuje da kada se zadržavaju maloljetnici bez pratnje, oni se smještaju u objekte prilagođene za smještaj maloljetnika bez pratnje, te da takvi objekti raspolažu osobljem koje je kvalificirano za zaštitu prava maloljetnika bez pratnje i zadovoljavanje njihovih potreba.

Sve ovo nije vidljivo iz Prijedloga Zakona. Stoga je potrebno navedene stavke uskladiti sa svim minimalnim standardima koje navodi Direktiva (EU) 2024/1346.

Nadalje, upitno je normiranje, te posljedično i način primjene članka 54.a stavka 10. koji propisuje da se tražitelju ili strancu u transferu koji boluje od ozbiljnih zaraznih ili mentalnih bolesti neće ograničiti sloboda kretanja niti odrediti zadržavanje u prostorima Ministarstva unutarnjih poslova namijenjenim za kolektivni smještaj, već će se smještati u "za to nadležne zdravstvene ustanove". Ovakvo nejasno normiranje unutar članka koji se odnosi na zadržavanje, otvara niz ozbiljnih pravnih i praktičnih problema. Smatramo da je nužno precizno regulirati režim koji se primjenjuje na tražitelje i strance u transferu koji boluju od mentalnih ili zaraznih bolesti. Predloženi članak 54.a stavak 10. ZMPZ-a nedovoljno jasno određuje primjenjuje li se i na koji način i u kojem opsegu u tim situacijama ZMPZ, ili pak Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama ili posebni propisi iz područja javnog zdravstva koji se tiču zaštite pučanstva od zaraznih bolesti. Neodređenost odredbe može dovesti do nezakonitog lišavanja slobode bez odgovarajuće sudske kontrole i bez primjene procesnih jamstava za zadržane tražitelje međunarodne zaštite. Predlagatelj zakona je u komentaru na javnom savjetovanju naveo da se „pitanja načina provedbe procjena, zdravstvenog smještaja te primjene posebnih zdravstvenih propisa uređuju posebnim zakonima i stručnim pravilima iz područja zdravstvene zaštite i zaštite prava pacijenata, uz odgovarajuća procesna jamstva i sudsku kontrolu, zbog čega njihovo detaljno normiranje u ZMPZ nije primjereno niti potrebno“.

Radi pravne sigurnosti, zaštite temeljnih prava i provedivosti u praksi nužno je da zakonodavac propiše i razjasni odnos između relevantnih propisa koji se primjenjuju na ovu kategoriju tražitelja međunarodne zaštite.

6. Članak 38. Prijedloga zakona u odnosu na članak 57. st.2. ZMPZ-a

Predložena izmjena članka 57. stavka 2. ZMPZ-a propisuje da će se tražitelju međunarodne zaštite kojem su potrebna posebna prihvatna i/ili postupovna jamstva pružit odgovarajuća zdravstvena zaštita vezano uz specifično stanje, uključujući i potrebne usluge rehabilitacije.

Navedena odredba ZMPZ-a bitno je uža od standarda propisanih Direktivom (EU) 2024/1346 te ne osigurava potpuno usklađivanje s tri kategorije obveza:

Tako Direktiva (EU) 2024/1346 u članku 22. stavku 3. propisuje obvezu da države članice, ako je to potrebno iz zdravstvenih razloga, osiguravaju potrebnu medicinsku ili drugu pomoć, kao što su potrebna rehabilitacija i asistivni medicinski proizvodi, tražiteljima s posebnim potrebama u vezi s prihvatom, uključujući primjerenu skrb za duševno zdravlje.

Nadalje, članak 26. stavak 4. Direktive (EU) 2024/1346 propisuje da države članice moraju osigurati pristup uslugama rehabilitacije za maloljetnike koji su bili žrtve bilo kakvog oblika zlostavljanja, zanemarivanja, iskorištavanja, mučenja ili okrutnog, neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili koji su patili zbog oružanih sukoba te osiguravaju da se prema potrebi organizira primjerena zdravstvena skrb za duševno zdravlje i pruži stručno savjetovanje.

Članak 28. Direktive (EU) 2024/1346 propisuje zaštitu žrtava mučenja i nasilja te propisuje da se tim osobama osigurava medicinsko i psihološko liječenje i skrb, uključujući prema potrebi usluge rehabilitacije i savjetovanje, s obzirom na štetu prouzročenu takvim djelima, pri čemu se im se prema potrebi osigurava usmeno prevođenje.

Stoga je predloženu odredbu ZMPZ-a potrebno uskladiti s minimalnim standardima propisanim Direktivom (EU) 2024/1346 te je nužno radi pravilne transpozicije definirati na pravilan način obujam prava, i minimum usluga koji su propisani navedenom Direktivom kako bi se navedeno onda dalje moglo deteljnije urediti odgovarajućim podzakonskim aktima.

7. Članak 49. Prijedloga zakona u odnosu na članak 74. stavke 7 i 8. ZMPZ-a

Članak 74. stavak 7. ZMPZ-a propisuje da ako azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom koji po isteku godine dana od odobrenja statusa podnosi zahtjev za spajanje obitelji i koji bez opravdanog razloga nije ispunio obvezu iz stavka 3. istog članka (tj. pohađao tečaj hrvatskog jezika te položio ispit iz znanja hrvatskog jezika na razini (A1) u roku od jedne godine od dana stjecanja statusa), ne ostvaruje pravo na spajanje obitelji dok tu obvezu ne izvrši.

Članak 74. stavak 8. ZMPZ-a propisuje da azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom koji po isteku tri godine od odobrenja statusa podnosi zahtjev za spajanje obitelji i koji bez opravdanog razloga nije ispunio obvezu iz stavka 4. istog članka (tj. pohađao tečaj hrvatskog jezika te položio ispit iz znanja hrvatskog jezika na razini (A2) u roku od tri godine od dana stjecanja statusa) ne ostvaruje pravo na spajanje obitelji dok tu obvezu ne izvrši.

Navedene odredbe ZMPZ-a primjer su pogrešne transpozicije odredbi Direktive Vijeća 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji.

Naime, u članku 74. stavcima 7. i 8. Prijedloga zakona-a pravo na spajanje obitelji osoba pod međunarodnom zaštitom uvjetuje se prethodnim polaganjem ispita hrvatskog jezika (razine A1 i A2). Ovakvo rješenje u izravnoj je suprotnosti s člankom 7. stavkom 2. Direktive 2003/86/EZ koji u pogledu izbjeglica, propisuje da se integracijske mjere (kao što je primjerice učenje jezika) mogu primijeniti tek nakon što je osobama odobreno spajanje obitelji. Predlagatelj zakona čini upravo suprotno, on integracijsku mjeru učenja jezika pretvara u preduvjet tj. dodatni uvjet za ostvarivanje prava na spajanje obitelji.

Također, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji izričito navodi sljedeće:

„...Ako su na snazi mjere integracije namijenjene ograničavanju spajanja obitelji, time se dolazi do dodatnog zahtjeva u pogledu spajanja obitelji. Time bi se narušili cilj direktive, promicanje spajanja obitelji i njezina učinkovitost.

...

Na temelju članka 12. stavka 1. državama članicama se ne dopušta da od izbjeglica i/ili član(ov)a obitelji zahtijevaju dokaze da izbjeglica ispunjava zahtjeve iz članka 7., tj. zahtjeve u pogledu smještaja, osiguranja od bolesti, dostatnih izvora prihoda i integracijskih mjera. Međutim, integracijske mjere mogu se primijeniti nakon što je predmetnim osobama odobreno spajanje obitelji (članak 7. stavak 2. drugi podstavak). „

Usprkos postojećim odredbama Direktive 2003/86/EZ Predlagatelj zakona je u postupku javnog savjetovanja utvrdio da „osoba mora ispuniti te mjere prije spajanja obitelji“ što je u suprotnosti s minimalnim standardima navedenim u Direktivi 2003/86/EZ.

Nužno je stoga ovu odredbu uskladiti s Direktivom 2003/86/EZ te otkloniti predloženi restriktivni pristup. Ovo je dodatno posebno bitno i zbog poteškoća s kojima se Hrvatska godinama susreće u pogledu neredovitog održavanja tečajeva hrvatskog jezika.

S poštovanjem,



Goranka Lalić Novak,
predsjednica HPC-a