

Poslovni broj: Usž-2184/2022-3

**REPUBLIKA HRVATSKA**

**VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

**Z A G R E B**

**Frankopanska 16**

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Mire Kovačić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća uz sudjelovanje sudskog savjetnika Filipa Mihaljevića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja M. H. iz R., kojeg zastupa opunomoćenik V. V., odvjetnik u R., protiv tuženika I. povjerenstva za žalbe, Z., radi privremenog boravka, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-1491/2021-14 od 1. travnja 2022., na sjednici vijeća održanoj 7. lipnja 2022.

p r e s u d i o j e

1. Žalba se odbija i potvrđuje presuda Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-1491/2021-14 od 1. travnja 2022.
2. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

1. Pobijanom presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-217-02/21-06/52, urbroj: 317-21-2 od 15. studenoga 2021. i rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave p.-g., Sektora za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove, broj: 511-09-38-UP/I-3867/4-2020 od 9. ožujka 2021. kao i tužiteljev zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

1.2. Rješenjem prvostupanjskog suda, poslovni broj: UsI-1491/2021-14 od 1. travnja 2022. produžena je odgoda izvršenja točaka 2., 3. i 4. izreke rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave p.-g., Sektora za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove, broj: 511-09-38-UP/I-3867/4-2020 od 9. ožujka 2021. do izvršnosti odluke kojom se predmetni upravni spor pravomoćno dovršava.

2. Rješenjem tuženika od 15. studenoga 2021. odbijena je žalba tužitelja protiv prvostupanjskog rješenja od 9. ožujka 2021. kojim je odbijen tužiteljev zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak u Republici Hrvatskoj uz nalog o napuštanju Europskog gospodarskog prostora (u daljnjem tekstu: EGP).

3. Tužitelj podnosi žalbu protiv prvostupanjske presude. U žalbi u bitnom ističe da iz obrazloženja presude slijedi da je zakonito odbijen njegov zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak u Republici Hrvatskoj podnesen u svrhu spajanja obitelji radi negativnog rezultata sigurnosne provjere Sigurnosno obavještajne agencije (u daljnjem tekstu: SOA) zbog tužiteljeve uključenosti u teške oblike kriminalnih aktivnosti, zbog neiskrenosti tužitelja tijekom razgovora u vezi s njegovom uključenošću u sumnjive poslovne angažmane, odnosno osobne uključenosti u nedozvoljene aktivnosti organiziranih skupina, što može predstavljati opasnost za javni poredak i nacionalnu sigurnost. Kraj ovakvih spoznaja o ponašanju tužitelja, tužitelj ističe kako je čudno da nije u zatvoru ili kaznionici na izdržavanju višegodišnje kazne zatvora. Iscrpno prepričava utvrđenja i pravne zaključke prvostupanjskog suda te iznosi svoje viđenje pravilno i zakonito vođenog upravnog i upravnosudskog postupka. Prigovara zaključku prvostupanjskog suda da mu je u upravnom postupku bilo omogućeno izjašnjavanje o odlučnim činjenicama, ističući da nije upoznat s klasificiranim podacima SOA-e. Smatra da se pobijana presuda temelji na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju te da mu je povrijeđeno pravo na obrazloženu sudsku odluku. Navodi da uporaba klasificiranih, povjerljivih podataka i zaštićenih isprava može biti predmetom sudske kontrole pri čemu se utvrđivanje istinitosti njihovog sadržaja može provesti na način da se ne povrijedi njihova povjerljivost saslušanjem osobe na koju se isprava odnosi, a da ju se pri tome ne upoznaje izravno sa sadržajem isprave. Smatra da iz obrazloženja pobijane presude prvostupanjskog suda nije vidljivo da je tužitelj za vrijeme višekratnog privremenog boravka u Republici Hrvatskoj bilo kada prekršajno ili kazneno osuđivan za djela kojima se ugrožava javni poredak i nacionalna sigurnost. Iznosi svoje poimanje javnog poretka i nacionalne sigurnosti. Iz ponašanja tužitelja kako je opisano u obrazloženju pobijane presude i rješenja tuženika nije razvidno postojanje bilo kakve ugroze za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske. Poziva se na praksu Suda Europske unije koju smatra relevantnom u konkretnom slučaju. Upire na Pravilnik o postupanju prema državljanima trećih zemalja („Narodne novine“, 68/18.) koji propisuje kada se smatra da državljanin treće zemlje predstavlja opasnost za javni poredak te navodi da je Pravilnik znatno stroži od Zakona o strancima („Narodne novine“, 130/11., 74/13., 69/17., 46/18. i 53/20.; u daljnjem tekstu: ZoS).

3.1. Tužitelj nadalje ističe da je u posljednjih petnaest godina u nekoliko navrata imao dozvolu privremenog boravka u Republici Hrvatskoj (2005., 2013. i 2015.), uz reguliranje statusa na temelju spajanja obitelji. Također je vidljivo da je tužitelj otac osmero djece koju je dobio sa suprugom L. O., hrvatskom državljankom, a koja s djecom živi u Republici Hrvatskoj. Budući da je riječ o maloljetnoj djeci hrvatskim državljanima, za njihovu je dobrobit važno odrastanje u cjelovitoj obitelji. Mogućnost nesmetanog održavanja osobnih odnosa djeteta s roditeljem jedno je od osnovnih prava djeteta zaštićeno Ustavom Republike Hrvatske i Obiteljskim zakonom. Prigovara što se sud na te okolnosti kratko i površno osvrnuo uz obrazloženje koje ne smatra prihvatljivim. Navodi da iz obrazloženja pobijane presude nije razvidno da je za vrijeme prethodnih privremenih boravka u Republici Hrvatskoj kršio propise kojima se štiti javna sigurnost niti da je osuđen za kaznena djela protiv Republike Hrvatske ili kaznena djela protiv javnog reda.

3.2. Mišljenja je da je u konkretnom slučaju bilo nužno, osim pribavljanja dokumentacije i isprava iz javnih evidencija, od Centra za socijalnu skrb u R. zatražiti socijalnu anamnezu i izviješće o njegovoj obitelji. Smatra da je upravo zbog mogućnosti realnog ostvarivanja prava djeteta hrvatskih državljana u praksi i predviđena mogućnost odobravanja privremenog i stalnog boravka osobama koje su, kao strani državljani, roditelji djece hrvatskih državljana. Zbog toga je mogućnost odobravanja boravka stranih državljana u Republici Hrvatskoj radi spajanja obitelji i predviđena ZoS-om. Navodi da su, osim njegove djece, i svi drugi pripadnici njegove uže i šire obitelji hrvatski državljani (brat, otac, stric, sestra).

3.3. Upire i na članak 20. Zakona o tajnosti podataka („Narodne novine“, [79/07](https://www.zakon.hr/cms.htm?id=76). i [86/12](https://www.zakon.hr/cms.htm?id=77).) koji propisuje da u okviru obavljanja poslova iz svog djelokruga, suci imaju pristup klasificiranim podacima bez prethodnog izdavanja certifikata te su prema tome u presudi donesenoj u prvostupanjskom upravnom sporu suci u mogućnosti iznijeti i obrazložiti razloge koji su bili odlučujući za donošenje rješenja nadležnog upravnog tijela o ponašanju stranca koje predstavlja prijetnju za javni poredak ili za nacionalnu sigurnost. U upravnom sporu, kao sporu pune jurisdikcije, zaštita prava stranke na kontradiktorni postupak mora biti učinkovito osigurana, kako glede dokaza koji joj idu u prilog, tako i da bude upoznata s dokazima koji joj idu na teret, kako bi se na njih mogla očitovati i staviti primjedbe. U slučaju da potreba za uskraćivanjem određenih podataka predstavlja osobito značajan aspekt predmeta, tvrdnja javnopravnog tijela ne može zamijeniti pravo pojedinca da iznese svoj slučaj pred nadležni sud kako bi se utvrdila činjenična i pravna pitanja materijalnog prava. Predlaže da Visoki upravni sud ukine pobijanu presudu i predmet vrati na ponovni postupak prvostupanjskom sudu. Traži naknadu troškova žalbenog postupka.

4. Tuženik nije dostavio odgovor na žalbu.

5. Žalba nije osnovana.

6. Ispitujući osporavanu presudu u granicama razloga navedenih u žalbi, u skladu s člankom 73. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS), Sud je utvrdio da ne postoje razlozi zbog kojih se prvostupanjska presuda pobija kao ni razlozi na koje Sud pazi po službenoj dužnosti.

7. Prvostupanjskim rješenjem od 9. ožujka 2021. odbijen je tužiteljev zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak u Republici Hrvatskoj, uz nalog o napuštanju EGP-a. Zahtjev je podnesen u svrhu spajanja obitelji po osnovi rodbinske veze s malodobnim sinom E. H. Rješenje je utemeljeno na negativnom rezultatu sigurnosne provjere SOA-e. Negativno mišljenje SOA-e obrazloženo je povezanošću i uključenošću tužitelja u teške oblike kriminalnih aktivnosti, drugim saznanjima čije bi otkrivanje naštetilo interesu nacionalne sigurnosti, kao i neiskrenošću tužitelja tijekom obavljanja razgovora u pogledu uključenosti u suspektne poslovne aranžmane. SOA zaključuje da boravak tužitelja u Republici Hrvatskoj, zbog njegove osobne uključenosti u nedozvoljene aktivnosti organiziranih skupina, može predstavljati opasnost za javni poredak i nacionalnu sigurnost.

8. Iz obrazloženja rješenja od 15. studenoga 2021. kojim je odbijena tužiteljeva žalba protiv prvostupanjskog rješenja, među ostalim, proizlazi da je obavljen uvid u klasificirane podatke SOA-e te je utvrđeno da postoji osnovan razlog za donošenje negativne odluke o tužiteljevu zahtjevu.

9. Prvostupanjski sud je utvrdio da je tužitelj državljanin Republike Srbije i Bosne i Hercegovine. Do rata je s obitelji živio u Srbiji, a roditelji su mu preko ljetne sezone radili u Trogiru. Nakon izbijanja rata, nekoliko je godina živio u Italiji, a potom u Njemačkoj. Tijekom boravka u Rimu 2003. upoznao je izvanbračnu suprugu L. O., hrvatsku državljanku. Imaju sedmero zajedničke djece, koji su hrvatski državljani. U vrijeme donošenja osporavanog rješenja, djeca su bila u dobi od 16, 15, 14, 12, 8, 6 i 5 godina. (Kasnije je rođeno i osmo dijete, ….). Djeca su rođena u Z., M. (Španjolska), dvoje djece u M. (Italija), a mlađa djeca u R. U Republici Hrvatskoj mu je 2005. odobren privremeni boravak u trajanju od jedne godine. Potom s obitelji živi u Španjolskoj nekoliko godina, a u kolovozu 2012. podnosi zahtjev za odobrenje privremenog boravka u Hrvatskoj. Privremeni boravak odobren mu je 2013., s rokom važenja od jedne godine. Nakon toga odlazi u Španjolsku. U Hrvatsku se vraća u listopadu 2015., uz reguliranje statusa na temelju spajanja obitelji. U inozemstvu nema reguliran status stranca. Dio ostale rodbine živi u Hrvatskoj, a dio u Srbiji.

10. U obrazloženju osporavane presude prvostupanjski sud, među ostalim, ističe da su članovi uže tužiteljeve obitelji hrvatski državljani te zaključuje da tužitelj s Republikom Hrvatskom, u kojoj je boravio povremeno i privremeno, u razdoblju do donošenja osporavanog rješenja nije uspostavio čvršće društvene veze. K tome, tužitelj je državljanin dviju trećih zemalja. Usto, raniji česti boravci tužitelja i njegove obitelji u raznim državama ne upućuju na vjerojatnost ozbiljnijih poteškoća za njegovu izvanbračnu suprugu i djecu u slučaju napuštanja Republike Hrvatske. Kada se tome pridoda ozbiljnost sigurnosnog rizika koji tužitelj predstavlja za Republiku Hrvatsku, prvostupanjski sud je ocijenio da je osporavano rješenje nužno u demokratskom društvu, opravdano postojanjem prevladavajuće društvene potrebe (prije svega, zaštite javnog poretka) i razmjerne legitimnom cilju.

11. Člankom 54. stavkom 1. točkom 6. ZoS-a propisano je da će se državljaninu treće zemlje odobriti privremeni boravak ako ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje.

12. Člankom 55. stavkom 1. ZoS-a propisano je da se privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji može odobriti državljaninu treće zemlje koji ispunjava uvjete iz članka 54. ZoS-a i koji je član uže obitelji hrvatskog državljanina.

13. U upravnom je postupku, na temelju podataka SOA-e, utvrđena tužiteljeva povezanost s kriminalnim miljeom odnosno njegova uključenost u teške oblike kriminalnih aktivnosti te je ocijenjeno da postoji sigurnosni rizik da tužitelj neće poštivati pravni poredak Republike Hrvatske te da njegov boravak u Republici Hrvatskoj, zbog osobne uključenosti u nedozvoljene aktivnosti organiziranih kriminalnih skupina, može predstavljati opasnost za javni poredak i nacionalnu sigurnost.

14. Na temelju uvida u klasificirane podatke koji se odnose na tužitelja prvostupanjski sud je utvrdio da je riječ o podacima u odnosu na koje preteže potreba njihove zaštite, s obzirom na to da bi njihovo otkrivanje moglo ozbiljno štetiti nacionalnoj sigurnosti. Pored toga, sud je zaključio da klasificirani podaci daju valjanu podlogu za negativno mišljenje SOA-e, a koje se ne temelji isključivo na subjektivnom dojmu ovlaštenog službenika niti, u kontekstu prakse Suda Europske unije, ostaje na razini naznaka, sumnji i mišljenja. Riječ je o konkretnim, sigurnosno relevantnim saznanjima, a ne o dojmovima. Aktivnosti tužitelja povezane s različitim oblicima organiziranog kriminala i s radnjama rizičnima po javnu sigurnost utvrđene su prostorno (uključujući međunarodni aspekt) i vremenski opširno i precizno, uključujući oblike u kojima se ostvaruju te bitna obilježja veza s osobama uključenima u organizirani kriminal. Opisana je i komunikacija SOA-e s tužiteljem ostvarena povodom predmetnog zahtjeva, iz koje komunikacije proizlazi da je tužitelj upoznat i s nekim dodatnim informacijama o njegovim aktivnostima, a ne samo s informacijama navedenima u neklasificiranom sažetku. Neklasificirani sažetak sumira ključne podatke koje SOA posjeduje u pogledu tužiteljevih aktivnosti, zbog kojih podataka je, prema mišljenju prvostupanjskog suda, opravdano dano negativno sigurnosno mišljenje. Posrijedi su višegodišnje, ustrajne, organizirane i opasne aktivnosti tužitelja u vezi s drugim sigurnosno rizičnim osobama. Prvostupanjski sud je zaključio da uskratom uvida u cjelinu klasificiranih podataka tužitelju nije došlo do povrede njegovih postupovnih prava. Pored toga, sud je naglasio da su tužitelju bili poznati temeljni razlozi negativnog mišljenja SOA-e.

15. U konkretnom je slučaju prvostupanjski sud razmotrio i pitanje može li se tužiteljeva dužnost napuštanja EGP-a smatrati nerazmjernim ili na drugi način nedopuštenim miješanjem u tužiteljevo ustavno i konvencijsko pravo na poštivanje obiteljskog života. U tom smislu u obrazloženju osporavane presude u bitnom je navedeno da su postupak donošenja osporavanog rješenja i sadržaj tog rješenja zakoniti, da su težili legitimnom cilju (zaštiti segmenata javnog interesa što se odnose na javni poredak i nacionalnu sigurnost) te da donesena odluka nije nerazmjerna, uzevši u obzir, među ostalim, da se osnovano može smatrati prikladnom i nužnom u demokratskom društvu te da nije došlo do neravnoteže između zaštite javnog interesa i postupovnih prava tužitelja na štetu potonjih prava.

16. Sud je zaključio da su javnopravna tijela osnovano utvrdila da tužitelj predstavlja opasnost za javni poredak odnosno nacionalnu sigurnost u smislu članka 54. stavka 1. točke 6. ZoS-a, pa tužitelj ne ispunjava najmanje jednu od kumulativnih pretpostavki za odobrenje privremenog boravka.

17. U takvim okolnostima u prvostupanjskom je sporu ocijenjeno da određeni propusti tuženika koji se odnose na sadržaj odnosno cjelovitost obrazloženja osporavanog rješenja ne zahtijevaju njegovo poništavanje te bi, prema ocjeni suda, ponovno vođenje postupka samo radi dopune obrazloženja drugostupanjskog rješenja u stvari u kojoj je sud utvrdio da je izreka rješenja zakonita, bilo nesvrhovito te protivno načelima učinkovitosti i ekonomičnosti.

18. Ocjenjujući osnovanost žalbe, ovaj Sud polazi od činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku i upravnom sporu, koje tužitelj, svojim žalbenim navodima nije doveo u sumnju.

19. Na temelju podataka SOA-e u postupku je utvrđena tužiteljeva povezanost s pojedincima iz kriminalnog miljea kao i njegova involviranost u teške oblike kriminalnih aktivnosti te je utvrđeno postojanje sigurnosnog rizika da tužitelj neće poštivati pravni poredak Republike Hrvatske i da njegov boravak u Republici Hrvatskoj, zbog osobne uključenosti u nedozvoljene aktivnosti organiziranih kriminalnih skupina, može predstavljati opasnost za javni poredak i nacionalnu sigurnost.

20. Dana 7. lipnja 2022. ovaj je Sud izvršio uvid u klasificirane podatke SOA-e na kojima je, među ostalim, utemeljeno osporavano rješenje tuženika. Iz tih podataka proizlazi da u tužiteljevu slučaju postoje okolnosti koje upućuju na zaključak da tužitelj predstavlja opasnost za javni poredak i nacionalnu sigurnost.

21. Ocjenjujući navedene podatke sadržane u spisu SOA-e samostalno i zajedno s ostalim dokazima provedenima u postupku, Sud smatra da činjenično stanje utvrđeno u postupku pruža valjanu osnovu za donošenje rješenja o odbijanju tužiteljeva zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak u Republici Hrvatskoj, uz nalog o napuštanju EGP-a.

22. U odnosu na žalbene navode o nemogućnosti izjašnjavanja o odlučnim činjenicama kao posljedice činjenice da tužitelj nije upoznat s klasificiranim podacima SOA-e na kojima se temelje osporavana rješenja javnopravnih tijela, valja reći da je tužitelju tijekom postupka omogućeno izjašnjenje o onim činjenicama koje su mu, u skladu s mjerodavnim propisima, učinjene dostupnima, dok upoznavanje s cjelokupnim podacima (koji uključuju i klasificirane podatke SOA-e) nije moguće smatrati sastavnim dijelom ustavnog i konvencijskog prava na pošteni postupak, kao što pravilno ističe te iscrpno i valjano obrazlaže prvostupanjski sud.

23. Što se tiče žalbenih navoda vezanih uz tužiteljev obiteljski status i obiteljske prilike, dovodeći ih u vezu s odgovarajućim ustavnim pravima, kako tužitelja, tako i njegove djece, valja istaknuti da je prvostupanjski sud razmotrio pitanje eventualnog miješanja u tužiteljevo ustavno i konvencijsko pravo na poštivanje obiteljskog života te našao da osporavanim rješenjima navedena prava nisu dovedena u pitanje. Za takvu je ocjenu prvostupanjski sud dao valjane i dostatne razloge koje ovaj Sud u cijelosti prihvaća.

24. S obzirom na navedeno, a imajući na umu činjenicu da ni ostalim žalbenim navodima nije dovedena u sumnju zakonitost osporavane presude po bilo kojoj osnovi, valjalo je, na temelju članka 74. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u točki I. izreke.

25. Polazeći od ishoda ovoga postupka, nema osnove za prihvaćanje tužiteljeva zahtjeva za naknadu troškova spora. Stoga je, na temelju članka 79. stavka 4. ZUS-a odlučeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 7. lipnja 2022.

Predsjednica vijeća

Mira Kovačić, v.r.