

Analiza Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu građana



Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu građana (siječanj 2010.) uglavnom je istovjetan Prijedlogu predložene 2005. godine, kad je isti, zbog žestokog protivljenja domaće i međunarodne javnosti, uključujući i GONG, povučen iz saborske procedure. Osim toga, ovaj je Prijedlog vrlo nejasan i predviđa se donošenje po hitnom postupku, što može imati vrlo opasne posljedice.

Evidenciju prebivališta i popise birača potrebno je što hitnije ažurirati i osuvremeniti IKT rješenja za njihovu podršku, no ovim se Prijedlogom to može biti i nauštrb Ustavom zajamčenih prava građana. Također, nejasne i Prijedlogom nepropisane procedure otkrivanja, utvrđivanja i dokazivanja namjere građana da se trajno nasele, po službenoj dužnosti MUP-a ili na prijedlog lokalnih i regionalnih vlasti te osoba koje imaju pravni interes, otvaraju mogućnost manipulacija i selektivne primjene Zakona u nekim lokalnim sredinama.

Poznato je da određeni broj hrvatskih državljana ima dvostruka prebivališta (jedno u Hrvatskoj, a drugo u nekoj drugoj zemlji), no ovakav bi se problem, uz izmjene Zakona, može mogao riješiti međudržavnim sporazumima te sveobuhvatnom kampanjom informiranja hrvatskih državljana o ažuriranju evidencije prebivališta, kako bi državljani mogli sami donijeti odluku u kojoj zemlji žele zadržati prebivalište. U suprotnom će svako samovoljno brisanje državljana iz evidencije prebivališta, bez čvrstih dokaza, dovesti do diskriminacije određenih kategorija građana.

Kako bi se donio kvalitetan Zakon o prebivalištu i boravištu građana i na taj način pročistile evidencije prebivališta i popisa birača, nužna je prethodna javna rasprava svih zainteresiranih dionika te dogovor međudržavnim ugovorima o razmjeni podataka o prebivalištima hrvatskih državljana u susjednim državama.

Dugoročno je potrebno ustrojiti jedinstvenu državnu bazu podataka kako bi svi podaci bili u jednoj središnjoj evidenciji, a ne kao što je sada slučaj da postoji nekoliko baza podataka (prebivalište, popisi birača, podaci porezne uprave, HZZO-a...) manje ili više ažuriranih.

Četiri su ključne zamjerke ovom Prijedlogu Zakona:

1. Neprecizna su pravila i postupak otkrivanja, utvrđivanja, dokazivanja te na kraju brisanja građana iz evidencije prebivališta (a time i iz popisa birača) od strane nadležnog tijela. Kompletan i precizan postupak ovih radnji treba biti propisan Zakonom, a ne kasnijim podzakonskim aktima. Objašnjenje ne može glasiti da se ovaj postupak provodi prema pravilima upravnog postupka jer utvrđivanje da netko stvarno ne živi u mjestu prebivališta ili da se netko trajno naselio u drugom mjesto nisu kategorije upravnog postupka, već specijalno ovog Prijedloga Zakona.
2. Kategorija tzv. prebivanja, odnosno neprebivanja, koja povlači za posljedicu brisanje iz evidencije prebivališta u suprotnosti je s navedenim zakonskim odnosom prebivališta i boravišta. Naime, ako osoba ne prebiva u mjestu gdje ima prijavljeno prebivalište, postoji mogućnost da ima prijavljeno boravište u drugom mjestu, što je zakonom apsolutno dopušteno. Međutim, ovo prijavljeno boravište i faktički znači da osoba ne prebiva u mjestu gdje ima prebivalište, što, zbog nepreciznih odredbi ovog Prijedloga Zakona, može biti razlogom brisanja iz evidencije o prebivalištu, a time i uskrate biračkog prava na izborima. Ukratko, predložene odredbe o prebivanju u koliziji su s odredbama o boravištu.
3. Upitna je mogućnost građana da podnose žalbe i povrate svoje pravo prebivališta. Naime, Prijedlog Zakona predviđa da se na rješenje o brisanju iz evidencije o prebivalištu može podnijeti žalba. Pitanje je sljedeće: na koju adresu će građanin dobiti rješenje o brisanju iz evidencije? Ukoliko se utvrdi da ona adresa u postojećoj evidenciji nije „stvarna“, kako će građanin saznati da je brisan? Uobičajeno, građanin sukladno općem upravnom postupku ima određeni rok za žalbu. Kako će građanin iskoristiti pravo na žalbu ukoliko mu nadležno tijelo (MUP) nije u mogućnosti dostaviti rješenje jer ne zna njegovu adresu?
4. Iz Prijedloga Zakona naslućuje se njegova selektivna primjena, točnije njegova implementacija ovisit će o volji i mogućnostima svake policijske uprave ili postaje, potom ovisno o volji određene lokalne vlasti te tumačenju nadležnih tijela o tome tko su fizičke i pravne osobe koje imaju pravni interes prijaviti građane da stvarno ne prebivaju u mjestu gdje su prijavili prebivalište. Naime, u poglavlju Ocjena i izvori potrebnih sredstava za provođenje Zakona navodi se kako nije potrebno osigurati dodatna sredstva iz Državnog proračuna. Stoga je opravdano zaključiti kako MUP ne namjerava provoditi planiranu i ciljanu javnu kampanju informiranja građana o promjenama Zakona i mogućim promjenama njihovog statusa te mogućem gubitku prava, niti osigurati sveobuhvatno ažuriranje evidencije prebivališta na razini cijele Republike Hrvatske u istom vremenskom razdoblju (ciljane provjere stvarnih prebivališta u svim gradovima i općinama u državi istovremeno), već se to ostavlja na volju lokalnim policijskim postajama i lokalnim vlastima. Nejasno je koje tijelo će vršiti kontinuirani nadzor nad lokalnim policijskim postajama u vezi provedbe ovog Zakona i ažuriranju evidencije prebivališta te da li će takav nadzor biti uopće osiguran. Na kraju, Prijedlog Zakona ne rješava problem prijave prebivališta u nekretninama u kojima, prema zakonima fizike, ne može boraviti prijavljeni broj osoba (primjerice, 15 osoba u stanu od 35 m²).

Slijedi detaljna analiza Prijedloga zakona po nekim člancima:

Članak 4.

Iza članka 6. dodaje se članak 6.a. koji glasi:

Ako osoba napušta prebivalište u trajanju duljem od godinu dana radi odlaska u inozemstvo dužna je o tome obavijestiti policijsku upravu ili policijsku postaju na čijem području ima prijavljeno prebivalište ili nadležno diplomatsko-konzularno predstavništvo Republike Hrvatske..

Članak 32. stavak 2. Ustava RH:

Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo u bilo koje doba napustiti teritorij države i naseliti se trajno ili privremeno u inozemstvu i bilo kada se vratiti u domovinu.

Ustav izričito jamči slobodu trajnog ili privremenog naseljenja u inozemstvu te povratka u domovinu, a moguće je da članak 6a. ugrožava to pravo na način da građanin mora obavijestiti nadležno tijelo ukoliko napušta prebivalište u trajanju duljem od godinu dana.

U pogledu vođenja evidencije o prebivalištu, ne vidi se stvarni razlog potrebe prijave odlaska u inozemstvo osim da država ima veći nadzor u kretanju svojih građana što ugrožava njihove Ustavom zajamčene građanske slobode.

Navedene odredbe su sporne jer je obveza obavještanja nadležnih tijela u suprotnosti s odredbama članka 32. stavaka 2. i 3. Ustava RH koji jamči slobodu kretanja, pa tako i odlaska u inozemstvo. Upitno je koliko je navedena odredba u skladu i sa načelom slobodnog kretanja ljudi, kao jednim od osnovnih postulata Europske unije, kojega i sami moramo ugraditi u svoje zakonodavstvo.

Članak 7.

U članku 13. stavak 1. mijenja se i glasi:

Policijska uprava ili policijska postaja odbit će rješenjem prijavu prebivališta ako podnositelj prijave u propisanom roku ne priloži dokumente kojima može dokazati da se u mjestu u kojem namjerava prijaviti prebivalište naselio s namjerom da u njemu stalno živi.

Nejasno je koje dokumente osoba/podnositelj prijave prebivališta treba priložiti a kojima se može dokazati namjera stalnog prebivanja u određenom mjestu. Neprihvaljivo je i neustavno da se podzakonskim aktima ili diskrecionom ocjenom službenika ocjenjuje vrsta i valjanost takvih dokumenata. Primjerice, nejasno je na koji način će nezaposlena osoba bez radne knjižice i bez vlasništva nad nekretninama dokazati namjeru stalnog življenja u određenom mjestu.

Ako građanin pokrene proceduru prijave prebivališta (što znači da je možda tek došao u državu i da ne posjeduje osobnu iskaznicu RH, što dalje znači da još nije mogao biti uključen

u društvo), koje dokumente građanin može priložiti kako bi dokazao da u tom mjestu namjerava prebivati?!

Traženje prilaganja dokumenata u određenom roku kojima se dokazuje namjera prebivanja ugrožava Ustavne odredbe: *Svatko tko se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske ima pravo slobodno se kretati i birati boravište.*

Pravo kretanja na teritoriju Republike Hrvatske, pravo ulaska u nju i izlaska iz nje može se iznimno ograničiti zakonom, ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava i sloboda drugih.

Ustavni sud je u svojoj Odluci NN br. 11/00 ukinuo odredbe Zakona o prebivalištu u kojima se tražio svojevrsni dokaz prebivanja, tj. dokaz o osiguranom stalnom stanovanju i zaposlenju pa bi se u tom smislu traženje drugih dokumenata ili uvjeta moglo protumačiti na sličan način. U nastavku je izvadak Odluke Ustavnog suda:

Dakle, i prebivalište iz članka 2. stavka 1. i boravište iz članka 5. Zakona o prebivalištu i boravištu građana, treba smatrati boravištem u smislu odredbe članka 32. stavka 1. Ustava.

1. Glede odredbe članka 2. stavka 1., prema kojoj se prebivalištem definira mjesto u kojem građanin, između ostalog, ima osigurano stalno stanovanje, Sud ocjenjuje da je takvim određenjem povrijeđena odredba članka 32. stavka 1. Ustava, koja govori o pravu slobodnog kretanja i biranja boravišta pa i odredba stavka 3. istog članka Ustava koja omogućuje propisivanje ograničenja prava kretanja, ali samo ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka ili zdravlja, prava i sloboda drugih.

Naime, iz osporavane odredbe proizlazi da građanin koji u nekom mjestu nema osigurano stalno stanovanje, ne može u tom mjestu prijaviti prebivalište, dakle ne može slobodno birati svoje prebivalište, što dalje znači da se ne može slobodno kretati.

Točno je da se ustavno pravo kretanja može ograničiti ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka ili zdravlja, prava i sloboda drugih, kako je to određeno u članku 32. stavku 2. Ustava.

Međutim, ne može se zaključiti da bi činjenica neosiguranog stalnog stanovanja u mjestu u kojem građanin želi prijaviti prebivalište mogla ugroziti pravni poredak, zdravlje, prava i slobode drugih, barem ne u toj mjeri da bi se građaninu u takvoj situaciji trebala uskratiti prijava prebivališta, odnosno da bi uskrata takve prijave predstavljala zaštitu navedenih dobara od građanina koji u mjestu u kojem želi prijaviti prebivalište nema osigurano stalno stanovanje.

Prema tome, Sud ne nalazi ustavnu osnovu za ograničavanje biranja prebivališta na način da se to uvjetuje osiguranim stalnim stanovanjem, bez obzira što je notorno da građanin u mjestu u kojem želi stalno živjeti mora negdje i stanovati.

Dakle, Sud smatra da se predmetno ustavno pravo ne može ograničiti na način da se odbije prijava prebivališta građaninu koji u odnosnom mjestu nema osigurano stalno stanovanje jer bi se u suprotnom ugrozio pravni poredak ili zdravlje ili, pak, prava i slobode drugih, niti za ograničavanje prava na slobodno kretanje i biranje boravišta građana, kao u dijelu osporene

odredbe članka 2. stavka 1., Sud nalazi neke druge razloge u ostalim odredbama Zakona o prebivalištu i boravištu građana.

U stavku 2. članka 2. Zakona o prebivalištu i boravištu građana, propisano je što se smatra stalnim stanovanjem u smislu tog Zakona pa ta odredba treba dijeliti pravnu sudbinu odredbe stavka 1. istog članka, zbog čega je Sud i nju ukinuo.

2. Prema odredbi članka 13. stavka 2. Zakona o prebivalištu i boravištu građana, nadležno tijelo može odbiti prijavu prebivališta ako na traženje tog tijela podnositelj ne podnese dokaze o svom zaposlenju ili drugom izvoru prihoda, dakle, nadležno tijelo ima ovlaštenje slobodno ocijeniti hoće li, ili neće, u nekom slučaju zatražiti od podnositelja prijave dokaz o njegovom zaposlenju ili drugom izvoru prihoda pa ukoliko podnositelj na zahtjev takav dokaz ne podnese, može nadležno tijelo odbiti prijavu.

Iz osporene odredbe ne može se zaključiti o granicama ovlaštenja, ni u kojem je cilju dano nadležnom tijelu ovlaštenje da donese rješenje po slobodnoj ocjeni, kojim će odbiti prijavu prebivališta ako građanin na traženje nadležnog tijela ne pridonese dokaz o svome zaposlenju ili drugom izvoru prihoda.

Dakle, sloboda kretanja, odnosno biranja boravišta, mogla bi se primjenom osporavane odredbe ograničiti zbog činjenice da građanin nema dokaza o zaposlenju ili stalnom izvoru prihoda.

Za takvo ograničavanje ustavne slobode kretanja i biranja boravišta, Sud ne nalazi osnove u članku 32. stavku 3. Ustava, a ni u jednoj njegovoj drugoj odredbi.

Naprotiv, Sud ocjenjuje da je osporavana odredba u nesuglasju s odredbom članka 32. stavka 1., odredbama članka 14. i temeljnom vrednotom jednakosti iz članka 3. Ustava.

Iza stavka 2. dodaju se stavci 3., 4., 5., 6., 7. i 8. koji glase:

Policijska uprava ili policijska postaja će po službenoj dužnosti, odnosno na zahtjev tijela državne uprave ili jedinica lokalne samouprave, donijeti rješenje o brisanju osobe s adrese prijavljenog prebivališta, ako na temelju svih činjenica i okolnosti utvrdi da se osoba trajno iselila s područja Republike Hrvatske.

Nejasno je na koji način, po kojoj proceduri i kojim dokazima će nadležno tijelo utvrđivati i utvrditi trajno iseljenje osobe iz Republike Hrvatske. U ovom slučaju moguće je govoriti o namjeri trajnog iseljenja, ali ne i o potpunoj sigurnosti da će takvo stanje prevladati. Dakle, nitko ne može sa sigurnošću tvrditi da trajno iseljava iz Republike Hrvatske.

Na rješenje o brisanju s adrese prijavljenog prebivališta može se izjaviti žalba drugostupanjskom tijelu Ministarstva unutarnjih poslova u roku koji je propisan zakonom kojim je uređen opći upravni postupak.

Nejasno je na koju adresu će nadležno tijelo dostaviti osobi rješenje o brisanju, kako bi ista bila u mogućnosti izjaviti žalbu.

Drugostupanjsko tijelo Ministarstva unutarnjih poslova dužno je o žalbi riješiti poslova u roku koji je propisan zakonom kojim je uređen opći upravni postupak.

Iznimno od stavka 3. ovog članka, policijska uprava ili policijska postaja neće donijeti rješenje o brisanju osobe s adrese prijavljenog prebivališta za osobe:

- *koje su na privremenom radu u inozemstvu, što se dokazuje radnom dozvolom, dozvolom boravka ili potvrdom poslodavca,*
- *na koje se odnosi Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, Program obnove ili Program stambenog zbrinjavanja ili koje imaju status izbjeglice.*

Policijska uprava ili policijska postaja može donijeti rješenje o brisanju osobe iz stavka 6. podstavka 2. ovoga članka s adrese prijavljenog prebivališta jedino pod uvjetom ako od tijela nadležnog za povratak i stambeno zbrinjavanje dobije potvrdu da osoba nije obuhvaćena Programom povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, Programom obnove ili Programom stambenog zbrinjavanja ili da nema utvrđen status izbjeglice.

Ministar unutarnjih poslova propisat će pravilnikom postupak i način utvrđivanja uvjeta koji moraju biti ispunjeni da bi policijska uprava ili policijska postaja mogla donijeti rješenje o brisanju osobe s adrese prijavljenog prebivališta iz stavka 3. ovoga članka.

Kompletan i precizan postupak ovih radnji treba biti propisan Zakonom, a ne kasnijim podzakonskim aktima.

Članak 8.

Iza članka 13. dodaju se članci 13a., 13b. i 13c. koji glase:

Policijska uprava ili policijska postaja će donijeti rješenje o odjavi osobe s adrese prijavljenog prebivališta u slučaju ako je osoba napustila mjesto i adresu prijavljenog prebivališta i trajno se naselila u drugom mjestu i na drugoj adresi u Republici Hrvatskoj.

Nejasno je kako će nadležno tijelo utvrditi je li se osoba trajno naselila u drugom mjestu te koji su kriteriji za utvrđivanje trajne namjere. Sama spoznaja da netko ne prebiva nije i ne može imati snagu dokaza te takva indicija ne smije povlačiti tako ozbiljne posljedice kao što je brisanje iz evidencije prebivališta.

Rješenje o odjavi s adrese prijavljenog prebivališta iz članka 13a. policijska uprava ili policijska postaja donijet će po službenoj dužnosti ili na zahtjev tijela državne uprave ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili fizičke ili pravne osobe koja ima pravni interes.

Nejasno je tko su sve fizičke i pravne osobe koje imaju pravni interes za brisanje osoba iz evidencije prebivališta. Dodatno, nije razvidno trebaju li podnositelji zahtjeva za brisanje

priložiti neke dokumente ili dokaze o svojim spoznajama, te koje (primjerice, kao i građani koji moraju priložiti dokumente o namjeri trajnog naseljenja, iz predloženog članka 7.).

O izvršenom brisanju ili odjavi iz evidencije o prebivalištu iz članka 13. i 13a. Ovoga Zakona policijska uprava ili policijska postaja koja je izvršila brisanje ili odjavu izvijestit će tijelo središnje državne vlasti nadležno za vođenje popisa birača radi brisanja iz popisa birača za izbore za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Potpuno je nejasno zašto predlagač naglašava samo jednu vrstu izbora kada je poznato da se popisi birača vode kao jedinstveni registar neovisno o vrsti izbora. Dakle, nemoguće je izbrisati birača za lokalne izbore a da isti ostane upisan u istom mjestu prebivališta u popisu birača za parlamentarne ili predsjedničke izbore. Dodatno, ovo zahtijeva preciznu koordinaciju između MUP-a i Ministarstva uprave koja je do sada pokazala da ispostave navedenih ureda na lokalnoj i regionalnoj razini još uvijek razmjenjuju podatke o izmjenama u evidencijama u različitim formatima. Potrebno je prije svega standardizirati razmjenu podataka između navedenih institucija, kako bi se pristupilo dodatnim zadacima koje zahtjeva ovaj Prijedlog Zakona.

Članak 10.

Članak 16. mijenja se i glasi:

„Članak 16.

Novčanom kaznom od 500,00 do 3. 000,00 kuna kaznit će se za prekršaj:

1. tko ne prijavi ili odjavi prebivalište, ne prijavi boravište ili ne prijavi promjenu adrese stanovanja ili to ne učini u propisanom roku (članak 6. stavak 1., članak 8. stavak 1. i članak 10. stavak 1. i 2.),

2. tko napušta prebivalište u trajanju duljem od godinu dana radi privremenog odlaska u inozemstvo, a o tome ne obavijestiti policijsku upravu ili policijsku postaju na čijem području ima prijavljeno prebivalište ili nadležno diplomatsko-konzularno predstavništvo Republike Hrvatske (članak 6a.),

3. tko u prijavi prebivališta, prijavi boravišta i prijavi promjene adrese stanovanja da netočne ili neistinite podatke (članak 12. stavak 3.)“

Članak 32. stavak 2. Ustava RH:

Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo u bilo koje doba napustiti teritorij države i naseliti se trajno ili privremeno u inozemstvu i bilo kada se vratiti u domovinu.

Ustav izričito jamči slobodu trajnog ili privremenog naseljenja u inozemstvu te povratka u domovinu, a izmjenama članka 16. uvodi se novčana kazna ukoliko građanin ne obavijesti nadležno tijelo o napuštanju prebivališta. Navedene izmjene i novčano kažnjavanje građana u ovom slučaju predstavlja grubo krše građanskih sloboda kretanja.

*Izradio: GONG
Siječanj 2010.*