

# PRAVA ULASKA I BORAVKA DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U HRVATSKOJ U KONTEKSTU PRIBLIŽAVANJA EUROPSKOJ UNIJI

Dr. sc. Iris Goldner Lang \*

UDK 351.756(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: veljača 2006.

*Jedno od područja usklađivanja pravnog sustava Republike Hrvatske s *acquis communautaire* svakako su i pitanja ulaska i boravka državljana trećih država na teritoriju Hrvatske. Tom se problematikom bavi ovaj rad, pristupajući joj iz perspektive njezinih pravnih, političkih i praktičnih implikacija, a ne analizom samog tehničkog procesa usklađivanja. Posebno težište analize stavljeno je na izazove i probleme koji se javljaju prilikom harmonizacije tog područja s pravnom stečevinom, stavljajući navedenu problematiku u kontekst migracijske politike i prava državljana trećih država u Europskoj uniji. Uz uvodni dio i zaključak, rad obuhvaća šest tematskih cjelina. U prvom se dijelu bavi problematikom privremenog, a u drugom dijelu stalnog boravka, općenito. Slijedi analiza pristupa i boravka državljana trećih država u posebne svrhe: zapošljavanja i samozapošljavanja te studiranja. U petom se dijelu razmatra problematika spajanja obitelji, dok se u završnom poglavlju rad bavi pitanjima vezanim uz zabranu diskriminacije i integraciju državljana trećih država koji zakonito borave na teritoriju Republike Hrvatske.*

*Ključne riječi: državljeni trećih država, privremeni boravak, stalni boravak, zapošljavanje, samozapošljavanje, studiranje, spajanje obitelji, zabrana diskriminacije, integracija*

## 1. UVOD

Republika Hrvatska već je nekoliko godina aktivna u procesu harmonizacije svog pravnog sustava s *acquis communautaire*, tj. pravnom stečevinom Europske

---

\* Dr. sc. Iris Goldner Lang, viša asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

unije. Na to je obvezuje čl. 69(1) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>1</sup> te, još važnije, njezin status kandidatkinje i pregovori za članstvo u Europskoj uniji, koji su otvoreni u listopadu 2005. godine.<sup>2</sup> U svrhu vođenja pregovora, *acquis* je podijeljen u trideset i pet poglavlja<sup>3</sup>, pa je, uz ostala tijela uključena u pregovore,<sup>4</sup> osnovano trideset i pet radnih skupina za pripremu pregovora po

<sup>1</sup> Članak 69(1) SSP-a propisuje: “Stranke pridaju važnost usklađivanju postojećega hrvatskoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Hrvatska će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*).”

<sup>2</sup> Svaka država kandidatkinja prije stupanja u EU mora uskladiti svoj cijeli pravni sustav s *acquis* (izuzev područja za koja su dogovorena prijelazna razdoblja pa njih treba uskladiti u određenom za to predviđenom roku, nakon što je kandidatkinja postala punopravna članica). Usvajanje cjelokupnog *acquis* jedan je od “kopenhaških kriterija” za članstvo u EU definiranih na Europskom vijeću u Kopenhagenu 1993. godine (vidi Zaključke Predsjedništva Europskog vijeća u Kopenhagenu, 22. lipnja 1993., 180/1/93.). “Kopenhaški kriteriji”, uz pravni kriterij tj. usvajanje *acquis communautaire*, obuhvaćaju političke i gospodarske kriterije. Politički kriteriji obuhvaćaju stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i prava manjina. Gospodarski kriteriji obuhvaćaju postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva, sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima u EU te usvajanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

U Rezoluciji o strategijskim odrednicama pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom, od 14. listopada 2005. (NN br. 122/2005), Hrvatski sabor obvezao se “uvažavajući dosadašnju dinamiku i postignuća u usklađivanju zakonodavnog sustava Republike Hrvatske s pravnom stečevinom i standardima Europske unije ... ojačati suradnju s Vladom Republike Hrvatske kako bi se proces usklađivanja zakonodavstva provodio kvalitetno i u skladu sa zadanim rokovima” (vidi paragraf 3 Rezolucije).

<sup>3</sup> Radne skupine za pripremu pregovora osnovane su za sljedećih trideset i pet poglavlja: Sloboda kretanja robe; Sloboda kretanja radnika; Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga; Sloboda kretanja kapitala; Javne nabave; Pravo trgovačkih društava; Pravo intelektualnog vlasništva; Tržišno natjecanje; Financijske usluge; Informacijsko društvo i mediji; Poljoprivreda i ruralni razvitak; Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor; Ribarstvo; Prometna politika; Energetika; Porezi; Ekonomska i monetarna unija; Statistika; Socijalna politika i zapošljavanje; Poduzetništvo i industrijska politika; Transeuropske mreže; Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Pravosuđe i temeljna ljudska prava; Pravda, sloboda i sigurnost; Znanost i istraživanje; Obrazovanje i kultura; Okoliš; Zaštita potrošača i zdravlja; Carinska unija; Vanjski odnosi; Vanjska, sigurnosna i obrambena politika; Financijski nadzor; Financijske i proračunske odredbe; Institucije; Ostala pitanja.

<sup>4</sup> Tijela za vođenje pregovora i sklapanje Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji jesu: Državno izaslanstvo Republike Hrvatske za pregovore o pristupanju

pojedininim poglavljima.<sup>5</sup> Zadatak je radnih skupina sudjelovanje u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti zakonodavstva Republike Hrvatske s *acquis* (*screening*) te u izradi nacрта prijedloga pregovaračkih stajališta.

Jedno od područja usklađivanja pravnog sustava RH s *acquis* svakako su i pitanja prava ulaska i boravka državljana trećih država na teritoriju Republike Hrvatske.<sup>6</sup> Tom će se problematikom baviti ovaj rad, pristupajući joj iz perspektive njezinih pravnih, političkih i praktičnih implikacija, a ne analizom samog tehničkog procesa usklađivanja. Posebno težište bit će na izazovima i problemima koji se javljaju prilikom harmonizacije ovog područja s *acquis*, stavljajući navedenu problematiku u kontekst migracijske politike i prava državljana trećih država u Europskoj uniji. Rad će (uz uvodni dio i zaključak) obuhvatiti šest tematskih cjelina. U prvom dijelu bavit će se problematikom privremenog, a u drugom dijelu stalnog boravka, općenito. Uslijedit će analiza pristupa i boravka državljana trećih država u posebne svrhe: zapošljavanja i samozapošljavanja te studiranja. U petom će se dijelu razmatrati problematika spajanja obitelji, dok će se u završnom poglavlju rad baviti pitanjima vezanim uz zabranu diskriminacije i integraciju državljana trećih država koji zakonito borave na teritoriju Republike Hrvatske. Napominjem da će se ovaj članak baviti isključivo položajem državljana trećih država u Hrvatskoj. On neće obuhvatiti problematiku usklađivanja u području ulaska u Hrvatsku i boravka građana Unije u Hrvatskoj kao budućoj članici Unije (i obrnuto), koja će,

---

Republike Hrvatske Europskoj uniji, Pregovaračka skupina za vođenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Koordinacija za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Radne skupine za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora - pravne stečevine Europske unije, Ured glavnog pregovarača i Tajništvo Pregovaračke skupine.

<sup>5</sup> Vidi Odluku o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji od 7. travnja 2005. (NN br. 49/2005).

Detaljnije o strukturi pregovora za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji vidi <http://www.eu-pregovori.hr/>

<sup>6</sup> U području tematike slobode kretanja državljana trećih država u Republici Hrvatskoj neki od dosad objavljenih tekstova su ovi: Ivanović, M., Rad stranaca u Republici Hrvatskoj, 10 *Suvremeno poduzetništvo* (2003), 9, str. 138-142; Ivanović, M., Status stranaca u Republici Hrvatskoj, 7 *Slobodno poduzetništvo* (2000), 17, str. 127-138; Stanić, B., Izvori prava u području zapošljavanja stranaca, *Aktualnost hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse* (2005), str. 591-609; Terek, D., Rad stranaca u Republici Hrvatskoj, 50 *Računovodstvo i financije* (2004), 4, str. 88-92; Vukorepa, I., Sloboda kretanja radnika - izazovi i zamke za Hrvatsku, *Radno pravo* (2006), 2, str. 5-14.

osim u slučaju uspostavljanja određenih prijalaznih razdoblja, biti podložna kriterijima potpune slobode prekograničnog kretanja, bez obzira da li u svrhu zapošljavanja, samozapošljavanja ili pružanja usluga.

## 2. PRIVREMENI BORAVAK DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U HRVATSKOJ

Privremeni boravak državljana trećih država u RH reguliran je Zakonom o strancima<sup>7</sup> koji se primjenjuje od 1. siječnja 2004. Prema čl. 37. Zakona, privremeni se boravak odobrava u svrhu rada, studiranja i školovanja, spajanja obitelji te drugih opravdanih razloga određenih zakonom ili međunarodnim ugovorom. Odobrenje za privremeni boravak izdaje se na rok od jedne godine, a može se produžiti najduže do dvije godine, osim u slučaju postojanja drugačijeg propisa određenog Zakonom o strancima ili međunarodnim ugovorom.<sup>8</sup> Odobrenje za privremeni boravak u svrhu rada izdat će se ili na prethodno navedeni rok ili na rok na koji je izdana radna dozvola.<sup>9</sup> S druge strane, privremeni boravak radi spajanja obitelji može se produžiti na vrijeme od tri godine, kad su ispunjeni uvjeti za izdavanje odobrenja za stalni boravak.<sup>10</sup>

Prema čl. 38. Zakona o strancima, strancu se može odobriti privremeni boravak ako ima sredstva za uzdržavanje, osigurano stanovanje, zdravstveno osiguranje, nije prijetnja javnom poretku, nacionalnoj sigurnosti ili javnom zdravlju te ako je dao dokaze o opravdanosti privremenog boravka. Ta odredba ni po čemu nije u suprotnosti s *acquis*. Način na koji države članice i Europski sud pristupaju problematici ulaska državljana trećih država na njihove teritorije, na primjer radi samozapošljavanja i spajanja obitelji, jasno odražava politiku prema kojoj se stranom državljaninu odobrava ulazak na teritorij države članice domaćina samo ako on, tj. primarni korisnik prava na spajanje obitelji, ima dovoljna financijska sredstva za uzdržavanje, osigurano stanovanje i zdravstveno osiguranje.

Za potkrepu navedene tvrdnje o usklađenosti uvjeta za odobrenje privremenog boravka propisanih Zakonom o strancima s *acquis* poslužit će analiza presuda Europskog suda i pojedinih pravnih akata Zajednice. Započet ćemo

<sup>7</sup> NN br. 109/2003.

<sup>8</sup> Čl. 35(1) i 35(2) Zakona o strancima.

<sup>9</sup> Čl. 40(2) Zakona o strancima.

<sup>10</sup> Čl. 43(1) Zakona o strancima.

s ispitivanjem usklađenosti uvjeta dovoljnih financijskih sredstava za uzdržavanje. Ovdje je moguća paralela s pet presuda Europskog suda<sup>11</sup> u predmetima koji su se bavili pravom na samozapošljavanje državljana država potpisnica europskih sporazuma, prije pristupanja tih država istočne i srednje Europe Europskoj uniji 1. svibnja 2004. Europski sud je u tim presudama odlučivao o primjerenosti nacionalnih migracijskih pravila država članica domaćina na navedene kategorije državljana trećih država koji su se željeli samozaposliti na teritorijima pojedinih država članica.<sup>12</sup> Važno je napomenuti da su pravne osnove u svih pet predmeta bile relevantne odredbe europskih sporazuma koje državljanima država potpisnica tih sporazuma jamče određena prava koja ti državljani možda ne bi imali na temelju općih pravila o državljanima trećih država. Međutim, navedene su presude korisne za ovo razmatranje jer upućuju na dopustivost primjene ograničavajućih migracijskih pravila čak i u slučaju posebnih, zaštićenijih kategorija državljana trećih država.

Europski je sud u navedenim predmetima morao razgraničiti primjerena od neprimjerenih ograničenja prava navedenih kategorija državljana trećih država na ulazak i boravak u državi članici domaćinu u svrhu samozapošljavanja. Sud je naveo da relevantne odredbe europskih sporazuma “u načelu ne sprečavaju sustav prethodne kontrole koji izdavanje dozvole ulaska i boravka od nadležnih imigracijskih tijela podređuje uvjetu da podnositelj zahtjeva istinski namjerava

---

<sup>11</sup> Predmet C-63/99, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieta Gloszczuk* [2001] ECR I-06369; predmet C-235/99, *Secretary of State for the Home Department ex parte Eleanora Ivanova Kondova* [2001] ECR I-06427; predmet C-257/99, *Secretary of State for the Home Department ex parte Julius Barkoci and Marcel Malik* [2001] ECR I-06557; predmet C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany e.a. v. Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-08615; predmet C-327/02, *Lili Panayotova and Others v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie* [2004].

<sup>12</sup> Za detaljniju analizu navedenih presuda vidi Hillion, C., Cases C-63/99 Secretary of State for the Home Department ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieta Gloszczuk; C-235/99 Secretary of State for the Home Department ex parte Eleanora Ivanova Kondova; C-257/99 Secretary of State for the Home Department ex parte Julius Barkoci and Marcel Malik; judgments of the Full Court of 27 September 2001; Case C-268/99 Aldona Malgorzata Jany e.a v. Staatssecretaris van Justitie, judgment of the Full Court of 20 November 2001; Case C-162/00 Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer, judgment of the Full Court of 29 January 2002, 40 Common Market Law Review (2003.), str. 477; Goldner, I., Sloboda kretanja ljudi u Europskoj uniji temeljem Europskih sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (disertacija), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2005., str. 204-218.

započeti djelatnost kao samozaposlena osoba *a da istovremeno ne stupi u radni odnos ili ne koristi sredstava iz javnih fondova* te da posjeduje, od samog početka, *dovoljna financijska sredstva* i ima razumne šanse za uspjeh” (naglasila autorica).<sup>13</sup> Ova izjava, podijeljena na sastavne elemente, postavlja sljedeće kriterije koje državljani država potpisnica europskih sporazuma moraju zadovoljiti da bi im bio odobren ulazak i boravak u državi članici domaćinu u svrhu samozapošljavanja: 1. pokazivanje istinske namjere; 2. nepristupanje tržištu rada države članice; 3. nekorištenje sredstava iz javnih fondova države članice; 4. dovoljna financijska sredstva od samog početka; i 5. razumne šanse za uspjeh. Za ovu su raspravu od posebne važnosti treći i četvrti kriterij, na koje se pak nadovezuje posljednji, peti kriterij. Iz navedenog se vidi da države članice imaju legitimno pravo zahtijevati zadovoljenje uvjeta dovoljnih financijskih sredstava prije nego što prime državljanina treće države na svoj teritorij. Time je potvrđena početna tvrdnja da hrvatski Zakon o strancima, postavljajući taj uvjet, ni po čemu nije restriktivniji od *acquis*.

Nadalje, pravni akti i presude Europskog suda u području spajanja obitelji također potkrepljuju tvrdnju o legitimnosti uvjeta dovoljnih financijskih sredstva za odobrenje ulaska i boravka državljana trećih država koji dolaze u svojstvu člana obitelji primarnog korisnika, bez obzira na državljanstvo primarnog korisnika. U pravu Zajednice moguće su dvije situacije: u prvoj je primarni korisnik prava na spajanje obitelji građanin Unije, dok je u drugoj situaciji primarni korisnik državljanin treće države. Ovisno o tome o kojoj je situaciji riječ, razlikuje se i pravna osnova. Tako, ako je primarni korisnik građanin Unije, na njega se u kontekstu prava na spajanje obitelji primjenjuje Direktiva 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica,<sup>14</sup> koja je stupila na snagu 30. travnja 2004. i mora biti implementirana u nacionalno pravo država članica do 30. travnja 2006.

<sup>13</sup> Paragraf 3 izreke presude u predmetima *Gloszczuk, Kondova, Barkoci and Malik* i *Jany*. Vidi također paragraf 1 izreke presude u predmetu *Panayotova*; paragraf 86, drugi odjeljak u predmetu *Gloszczuk*; paragraf 91, drugi odjeljak u predmetu *Kondova*; paragraf 83, drugi odjeljak u predmetu *Barkoci and Malik*; paragraf 66 u predmetu *Jany*; paragraf 21 u predmetu *Panayotova*.

<sup>14</sup> Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/38/EC od 29. travnja 2004. o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica, kojom se mijenja Uredba 1612/68/EEC i stavlja ju izvan snage Direktive 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC, OJ L 2004 158, str. 77.

Do te je direktive došlo ponajprije iz potrebe za jedinstvenim instrumentom koji bi pojasnio i usmjerio prethodno postojeće aranžmane u području prava na slobodu kretanja i boravka građana Unije i članova njihovih obitelji.<sup>15</sup> Istekom roka za njezinu implementaciju više se neće primjenjivati čl. 10. i 11. Uredbe 1612/68 o slobodi kretanja za radnike u Zajednici.<sup>16</sup>

Direktiva 2004/38 tako predviđa da će svi građani Unije imati pravo boravka na teritoriju druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako su zaposleni ili samozaposleni u državi članici domaćinu, ili ako imaju *dovoljna sredstva za sebe i svoje članove obitelji tako da ne padnu na teret sustavu socijalne pomoći* tijekom boravka u državi članici domaćinu i imaju pokriveno *zdravstveno osiguranje* u toj državi, ili ako su upisani na studij ili profesionalni trening u toj državi i imaju pokriveno *zdravstveno osiguranje i dovoljna sredstva za sebe i svoju obitelj kako ne bi predstavljali teret za sustav socijalne pomoći* države članice domaćina.<sup>17</sup> Iz navedene je odredbe očito da su uvjeti dovoljnih financijskih sredstava i zdravstvenog osiguranja legitimni u slučajevima spajanja obitelji građana Unije, bez obzira na državljanstvo sekundarnog korisnika. Uvjet "dovoljnih sredstava" ne smije biti zadan u obliku fiksne svote, već se mora utvrđivati na individualnoj osnovi i ne smije biti viši od praga ispod kojega državljani države članice domaćina stječu pravo na socijalnu pomoć odnosno (u slučaju nepostojanja tog kriterija) od minimalne mirovine.<sup>18</sup> Isti uvjeti dovoljnih sredstava i zdravstvenog osiguranja primjenjuju se na članove obitelji građana Unije u slučaju smrti ili odlaska primarnog korisnika iz države članice domaćina<sup>19</sup> te u slučaju razvoda, poništenja braka ili prestanka registriranog partnerstva,<sup>20</sup> bez obzira na državljanstvo člana obitelji.

---

<sup>15</sup> Odjeljak 3 i 4 Preambule Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/38/EC od 29. travnja 2004. o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica, kojom se mijenja Uredba 1612/68/EEC i stavljaju izvan snage Direktive 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC, OJ L 2004 158, str. 77.

Vidi također glavu 1.4 Memoranduma Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica (COM(2001)257 final).

<sup>16</sup> Uredba Vijeća 1612/68/EEC od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja za radnike u Zajednici, OJ Sp.Ed. 1968(III), str. 475.

<sup>17</sup> Čl. 7(1) Direktive 2004/38.

<sup>18</sup> Čl. 8(4) Direktive 2004/38.

<sup>19</sup> Čl. 12. Direktive 2004/38.

<sup>20</sup> Čl. 13. Direktive 2004/38.

Navedene odredbe potvrđuju početnu tezu da su uvjeti dovoljnih financijskih sredstava za uzdržavanje i zdravstvenog osiguranja, predviđeni hrvatskim Zakonom o strancima, legitimni i jednako primjenjivani u slučajevima spajanja obitelji građana Unije. Što je s uvjetom osiguranog stanovanja, također propisanim Zakonom o strancima? Čl. 10(3) prethodno spomenute Uredbe 1612/68 o slobodi kretanja za radnike u Zajednici,<sup>21</sup> koji se neće primjenjivati od 30. travnja 2006. kad istječe rok za implementaciju Direktive 2004/38, propisuje da državljanin jedne države članice EU koji je zaposlen u drugoj državi članici ima pravo na spajanje obitelji pod uvjetom da za svoju obitelj ima odgovarajući smještaj koji se smatra normalnim za nacionalne radnike u regiji gdje je zaposlen. Taj je uvjet Europski sud detaljnije obrazložio u predmetu *Diatta*,<sup>22</sup> gdje je Sud naveo da raspolaganje normalnim smještajem ne znači da primarni korisnik prava na spajanje obitelji i dotični član obitelji moraju stalno živjeti zajedno.<sup>23</sup>

Dosadašnja se rasprava zasnivala na komparaciji uvjeta zadanih hrvatskim Zakonom o strancima s uvjetima za spajanje obitelji građana Unije kao primarnih korisnika tog prava, tj. sa situacijama u kojima je državljanin treće države član obitelji državljanina neke države članice. Jesu li isti uvjeti dovoljnih financijskih sredstava, osiguranog smještaja i zdravstvenog osiguranja primjenjivi u slučajevima spajanja obitelji državljanina trećih država u Europskoj uniji, tj. u situacijama kad se državljaninu treće države koji zakonito boravi na teritoriju neke države članice, na njezinu teritoriju pridruži i član njegove uže obitelji koji je također državljanin treće države? U prilog potvrdnom odgovoru na to pitanje ide čl. 7. Direktive o spajanju obitelji,<sup>24</sup> koji državama članicama dopušta da odobrenje zahtjeva za spajanje obitelji uvjetuju zadovoljenjem uvjeta “normalnog smještaja”, “zdravstvenog osiguranja” i “stabilnih i redovitih izvora prihoda” primarnog korisnika.<sup>25</sup> Iako određivanjem kriterija po kojima

<sup>21</sup> Uredba Vijeća 1612/68/EEC od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja za radnike u Zajednici, OJ Sp.Ed. 1968(III), str. 475.

<sup>22</sup> Predmet 267/83 *Diatta v. Land Berlin* [1985] ECR 567.

<sup>23</sup> Paragraf 18 u predmetu *Diatta*.

<sup>24</sup> Direktiva Vijeća ministara 2003/86/EC od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, OJ 2003, L 251/12.

<sup>25</sup> Čl. 7. Direktive o spajanju obitelji navodi da država članica može zahtijevati dokaz da primarni korisnik ima 1. “smještaj koji se smatra normalnim za usporedivu obitelj u istoj regiji i koji zadovoljava opće zdravstvene i higijenske standarde” u toj državi članici, 2. zdravstveno osiguranje za sebe i za članove svoje obitelji te 3. stabilne i redovite izvore prihoda koji su dovoljni za uzdržavanje sebe i članova svoje obitelji.



zahtjev smije biti odbijen Direktiva ovlašćuje države članice da, u slučaju nezadovoljenja uvjeta, zabrane ulazak i boravak članova obitelji državljana trećih država, jednom kad je zahtjev za spajanjem obitelji prihvaćen, država članica dužna je odobriti ulazak i boravak članu obitelji.

Prethodna je analiza pokazala da sva tri uvjeta propisana hrvatskim Zakonom o strancima nalaze svoje paralele u zakonodavstvu Zajednice i praksi Europskog suda, s kojima su dakle i usklađeni. Međutim, Zakon o strancima, uz prethodna tri uvjeta, postavlja još jedan dodatni. Čl. 38(2) Zakona propisuje da je, uz zahtjev za prvi privremeni boravak, državljanin treće države "dužan priložiti i potvrdu o nekažnjavanju države čiji je državljan ili u kojoj ima stalni boravak". Je li takav zahtjev dopustiv prema *acquis*? Za odgovor na to pitanje moramo uzeti u obzir primjenu i interpretaciju izuzetaka javnog interesa i javne sigurnosti prema zakonodavstvu Zajednice i praksi Europskog suda, kao dva ograničenja koji, uz izuzetak javnog zdravlja, predviđaju dopuštena ograničenja slobode kretanja u Europskoj uniji. Dakle pitanje je ulazi li zahtjev za potvrdom o nekažnjavanju, propisan hrvatskim Zakonom o strancima, u okvire dopustivih ograničenja na temelju kojih svaka država članica EU ima pravo limitirati slobodu kretanja na svom teritoriju, bez obzira na to je li riječ o građanima Unije ili državljanima trećih država, ili prelazi te okvire.

Za analizu tog problema poslužit će nam praksa Europskog suda. Iako se presude o kojima će biti riječ odnose na građane Unije, a ne na državljane trećih država, polazišna je točka da se isto restriktivno tumačenje ograničenja koje je Sud primijenio u slučaju građana Unije može koristiti i u situacijama koje se odnose na državljane trećih država. Do presude u predmetu *Jany*<sup>26</sup>, koji se bavio poljskim i češkim državljanima koje su tražile poslovni nastan u Zajednici na temelju europskih sporazuma (prije pristupanja tih država Uniji), bilo je nejasno je li takvo tumačenje moguće.<sup>27</sup> Međutim, u predmetu *Jany* Sud se,

<sup>26</sup> Predmet C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany e.a. v. Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-08615.

<sup>27</sup> Neki su autori (vidi npr. Martin, D. i Guild, E., *Free Movement of Persons in the European Union*, Butterworths, 1996., str. 316) smatrali da države članice mogu imati veću fleksibilnost u određivanju pojma javnog interesa u kontekstu sporazuma o pridruživanju nego Ugovora o EZ, budući da su odredbe o javnom interesu sadržane u Ugovoru o EZ iznimka od temeljnog načela slobode kretanja osoba, što nije u potpunosti slučaj kod sporazuma o pridruživanju. Drugi su (vidi npr. Peers, S., *Towards equality: Actual and potential rights of third country nationals in the European Union*, 33 *Common Market Law Review* (1996), str. 47) pak tvrdili da ne postoji logičan razlog za drugačijim

prilikom tumačenja ograničenja javnog interesa, oslonio na svoju dotadašnju praksu u području primjene ograničenja javnog interesa s obzirom na državljane država članica<sup>28</sup> i turske državljane,<sup>29</sup> i time potvrdno odgovorio na mogućnost primjene tumačenja odredbe o izuzetku javnog interesa, sadržane u Ugovoru o EZ, na odgovarajuće odredbe europskih sporazuma. Na temelju te presude logično je zaključiti da je identično tumačenje moguće i u situacijama koje se bave ostalim državljanima trećih država, a ne samo onima čija prava proizlaze iz sporazuma o pridruživanju. Naposljetku, svako suprotno tumačenje koje bi dopuštalo državama članicama veću slobodu u primjeni navedenih izuzetaka javnog interesa i javne sigurnosti omogućilo bi zloporabu navedenih ograničenja na štetu predviđenih prava državljana trećih država.

Na temelju gornje analize, u razmatranju usklađenosti zahtjeva za potvrdom o nekažnjavanju, sadržanom u Zakonu o strancima, s *acquis*, moguća je primjena prakse Europskog suda. Tako je Sud u predmetu *Van Duyn*<sup>30</sup> uspostavio pravilo da izuzetak javnog interesa mora biti utemeljen na osobnom ponašanju pojedinca na kojeg se odnosi.<sup>31</sup> Nadalje, u predmetu *Bonsignore*<sup>32</sup> Sud je presudio da država članica ne smije deportirati državljanina druge države članice iz “razloga opće preventivne prirode”,<sup>33</sup> dok je u kasnijoj presudi u predmetu *Bouchereau*<sup>34</sup> pojasnio i blago promijenio to pravilo navodeći da prethodne osude za kazneno djelo mogu biti relevantne tako dugo dok su “okolnosti koje su dovele do tog djela dokaz osobnog ponašanja koje predstavlja sadašnju prijetnju javnom interesu”.<sup>35</sup> Najnovija presuda u tom području iz 2006. godine, u predmetu *Commission v. Spain*<sup>36</sup>, potvrđuje pravilo uspostavljeno u predmetu *Bouchereau* i smješta ga u kontekst Schengenskog sporazuma. U predmetu je bila riječ o

---

tumačenjem odredaba o javnom interesu, javnoj sigurnosti i javnom zdravlju u sporazumima o pridruživanju od onoga koje je Sud primijenio u kontekstu sličnih odredaba Ugovora o EZ.

<sup>28</sup> Spojeni predmeti 115/81 i 116/81 *Adoui and Cornuaille* [1982] ECR 1665, paragraf 8; Predmet C-348/96 *Calfa* [1999] ECR I-11, paragraf 21.

<sup>29</sup> Predmet C-340/97 *Nazli* [2000] ECR I-957, paragrafi 56-61.

<sup>30</sup> Predmet 41/74, *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337.

<sup>31</sup> Paragrafi 17-19 u predmetu *Van Duyn*.

<sup>32</sup> Predmet 67/74, *Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln* [1975] ECR 297.

<sup>33</sup> Izreka presude u predmetu *Bonsignore*.

<sup>34</sup> Predmet 30/77, *R. v. Bouchereau* [1977] ECR 1999.

<sup>35</sup> Izreka presude u predmetu *Bouchereau*.

<sup>36</sup> Predmet C-503/03 *Commission v. Spain* [2006].

spajanju obitelji građanina Unije, tj. o dva državljanina trećih država koja su bila oženjena španjolskim državljkama s kojima su živjeli u Irskoj odnosno Velikoj Britaniji. Kad su dotični državljani trećih država željeli doći na teritorij Španjolske, španjolske su im vlasti odbile izdati vize, budući da su njemačke vlasti navele njihova imena na listu Schengenskog informacijskog sustava (SIS). Europski je sud, između ostalog, utvrdio da su odredbe Schengena zakonite samo u onoj mjeri u kojoj su sukladne zakonodavstvu Zajednice, tj. u ovom slučaju Direktivi 64/221<sup>37</sup> kojom se definiraju ograničenja javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja. U tom je slučaju Sud zaključio da su schengenske odredbe djelomično neusklađene s pravom Zajednice, i to ponajprije s izuzetkom javnog interesa.<sup>38</sup> Sud je također utvrdio da su španjolske vlasti pogriješile utoliko što su se isključivo oslonile na Schengenski informacijski sustav, a da u konkretnom slučaju nisu ispitale je li državljanin treće države dovoljno opasna prijetnja javnom interesu.<sup>39</sup> Presuda u predmetu *Commission v. Spain* tako je još radikalnije potvrdila prethodno stajalište Suda prema kojem svaka država članica mora u svakom pojedinačnom slučaju ispitati predstavlja li državljanin treće države istinsku, sadašnju i dovoljno opasnu prijetnju, čak i ako je njegovo ime navedeno u okviru Schengenskog informacijskog sustava. Ponovo, usprkos činjenici da je pravna osnova gore navedene presude bila Direktiva 64/221<sup>40</sup> koja se odnosi samo na državljane država članica, a ne na državljane trećih država, očekivati je da bi Sud primijenio jednako razmišljanje u sličnim situacijama koje bi preispitivale primjenu izuzetka javnog interesa kod državljana trećih država.

Pravila koja je Europski sud uspostavio u prethodno navedenim presudama primjenjiva su prilikom ocjene usklađenosti relevantne odredbe Zakona o stran-

---

<sup>37</sup> Direktiva Vijeća 64/221/EEC od 25. veljače 1964. o koordinaciji specijalnih mjera vezanih uz kretanje i boravak stranih državljana koje su opravdane na temelju javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja, OJ Sp.Ed. 1963-1964, str. 117. Istekom roka za implementaciju Direktive 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica stavlja se izvan snage Direktiva 64/221.

<sup>38</sup> Vidi paragrafe 48-53 u predmetu *Commission v. Spain*.

To je prvi put da je Europski sud trebao presuditi o odnosu između odredaba Schengenskog sporazuma i odredaba Zajednice u području slobode kretanja ljudi.

<sup>39</sup> Vidi izreku presude u predmetu *Commission v. Spain*.

<sup>40</sup> Direktiva Vijeća 64/221/EEC od 25. veljače 1964. o koordinaciji specijalnih mjera vezanih uz kretanje i boravak stranih državljana koje su opravdane na temelju javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja, OJ Sp.Ed. 1963-1964, str. 117.

cima kojom se državljanima trećih država koji podnose zahtjev za privremenim boravkom nalaže da uz zahtjev prilože i potvrdu o nekažnjavanju države koje su državljani ili u kojoj imaju stalni boravak. Prvo, ključno je procijeniti je li prethodno kažnjavanje manifestacija osobnog ponašanja koje predstavlja istinsku, sadašnju i dovoljno opasnu prijetnju javnom interesu (u kojem je slučaju navedeni zahtjev opravdan) ili je ono samo dokaz “opće preventivne prirode” (u tom slučaju navedena odredba Zakona o strancima nije usklađena s *acquis*). To znači da bi se u svakom pojedinačnom slučaju trebalo procijeniti je li dokaz o prethodnom kažnjavanju ujedno i sadašnja opasnost javnom interesu. Zahtjev za odobrenjem privremenog boravka ne bi se *a priori* trebao odbiti u slučaju prethodnog kažnjavanja, već bi se odluka nadležnih tijela RH trebala zasnivati na individualnom pristupu. Drugo, potrebno je definirati što konkretno predstavlja takvu prijetnju. Treće, trebaju li se kaznena djela odnosno vrsta i trajanje osuda diferencirati prilikom utvrđivanja postojanja opasnosti za javni interes ili svaka osuda za bilo koju vrstu kaznenog djela sama po sebi nosi istinsku, sadašnju i dovoljno opasnu prijetnju za javni interes? Iz navedenih je pitanja očito da se čl. 38(2) Zakona o strancima, u svojoj sadašnjoj formi, ne bi smio primjenjivati jednako na različite situacije, već zahtijeva diferencijaciju na individualnoj osnovi i preciznije određenje što se događa ako se pokaže da je aplikant bio prethodno kažnjan.

### 3. STALNI BORAVAK DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U HRVATSKOJ

Jednako kao i privremeni boravak, stalni boravak državljana trećih država u Hrvatskoj reguliran je odredbama Zakona o strancima. Prema čl. 47. Zakona, stalni boravak odobrit će se državljaninu treće države koji “do dana podnošenja zahtjeva za stalni boravak ima neprekidno pet godina odobren privremeni boravak ili je tri godine u braku s hrvatskim državljaninom ili strancem (tj. državljaninom treće države) na odobrenom stalnom boravku, a u Republici Hrvatskoj ima odobren privremeni boravak”.<sup>41</sup> Za komparativnu analizu usklađenosti s

---

<sup>41</sup> Uz to opće pravilo o uvjetima za odobrenje stalnog boravka, čl. 47(3) Zakona o strancima predviđa da se stalni boravak iznimno može odobriti i državljanima trećih država na privremenom boravku “zbog humanitarnih razloga ili ukoliko bi to predstavljalo interes za Republiku Hrvatsku”. Zakonom je također predviđen specifičan tretman maloljetnih osoba na privremenom boravku, kojima će se odobriti stalni boravak “ako je jedan od

*acquis* potrebno je razmotriti odredbe Direktive 2003/109 o statusu državljana trećih država sa stalnim boravkom.<sup>42</sup> Rok za implementaciju te direktive u pravne sustave država članica istekao je 23. siječnja 2006.

Slično odredbama Zakona o strancima, Direktiva 2003/109 obvezuje države članice na odobrenje stalnog boravka državljanima trećih država koji su zakonito i neprekidno boravili na njezinu teritoriju pet godina neposredno prije podnošenja zahtjeva.<sup>43</sup> Međutim, za razliku od Zakona o strancima, Direktiva 2003/109 ne predviđa stjecanje stalnog boravka na temelju bračnog statusa. Pravo na dobivanje stalnog boravka članova obitelji građana Unije predviđeno je Direktivom 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica. Tako čl. 16(2) Direktive predviđa da članovi obitelji građana Unije, koji sami nisu državljani države članice domaćina, stječu pravo na stalni boravak u toj državi članici nakon što su u njoj zakonito boravili zajedno s građaninom Unije u neprekidnom razdoblju pet godina. Iz navedenog se vidi da se uvjet postavljen Direktivom 2004/38 razlikuje od onog predviđenog Zakonom o strancima. Dok Direktiva zahtijeva zajednički boravak primarnog korisnika i člana obitelji u državi članici domaćinu u trajanju pet godina, Zakon o strancima kao mjerilo za dobivanje stalnog boravka bračnog druga primarnog korisnika (bez obzira na to je li on hrvatski državljani ili državljani treće države sa stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj) uzima prethodno trajanje braka od barem tri godine.

Situacija u kojoj bi bračni partner državljanina neke države članice podnio zahtjev za stalnim boravkom u državi članici koje je državljani i u kojoj boravi primarni korisnik izuzeta je iz okvira prava Zajednice. Tu je, naime, riječ o tzv. "potpuno internim situacijama"<sup>44</sup> koje su regulirane nacionalnim pravom

---

roditelja stranac s odobrenim stalnim boravkom, uz suglasnost drugog roditelja" (čl. 47(2) Zakona o strancima).

<sup>42</sup> Direktiva Vijeća 2003/109/EC od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih država sa stalnim boravkom.

<sup>43</sup> Vidi čl. 3(1) Direktive 2003/109.

<sup>44</sup> Maduro (Maduro, M., *We the Court*, Hart Publishing, 1998., str. 154) definira potpuno internu situaciju kao onu koja ne "potpada unutar opsega prava Zajednice" i navodi da se veza neke činjenice s pravnim poretkom Zajednice može ustanoviti na temelju dvaju glavnih kriterija: stupnja pravne integracije i postojanja veze s drugom državom članicom ili korištenjem prava na slobodno kretanje.

Cannizzaro (Cannizzaro, E., *Producing 'Reverse Discrimination' Through the Exercise of EC Competences*, *Yearbook of European Law* (1997.), str. 32) definira potpuno in-

svake države članice.<sup>45</sup> S druge strane, dobivanje boravišne dozvole bračnih partnera državljana trećih država u Uniji regulirano je Direktivom 2003/86 o pravu na spajanje obitelji, koja regulira pravo ulaska i boravka člana obitelji državljanina treće države te predviđa da će se takvoj osobi odobriti boravišna dozvola trajanje koje u načelu neće prelaziti istek boravišne dozvole primarnog korisnika prava na spajanje obitelji.<sup>46</sup>

Vratimo se sada na komparativnu analizu relevantnih odredba Zakona o strancima i Direktive 2003/109 o statusu državljana trećih država sa stalnim boravkom. Ovdje su uočljive dvije problematične točke koje upućuju na potrebu izmjene, tj. usklađivanja hrvatskih odredaba u ovom području s *acquis*. Prvo, Direktiva 2003/109 predviđa kategorije osoba koje su izuzete od dobivanja statusa stalnog boravka, a to su: studenti, osobe na profesionalnoj obuci, osobe pod privremenom zaštitom, izbjeglice, osobe koje dolaze kao *au pair*, sezonski radnici, radnici koje je pružatelj usluga poslao na teritorij države članice domaćina u svrhu privremenog pružanja usluga i diplomati.<sup>47</sup> Zašto navedene kategorije državljana trećih država nemaju pravo na stalni boravak, čak i ako zadovoljavaju kriterij neprekidnog boravka u trajanju pet godina na teritoriju države članice domaćina? Razlog treba potražiti u karakteru njihova boravka, uzevši u obzir svrhu samog boravka. Naime, svrha boravka svih tih kategorija osoba je privremenog karaktera. Na primjer, svrha boravka studenata - državljana trećih država na teritoriju neke države članice jest pohađanje i završetak studija, pa je po svom karakteru privremenog karaktera, kao uostalom i svrha boravka svih ostalih kategorija osoba izuzetih Direktivom 2003/109. Hrvatski Zakon o strancima ne predviđa izuzetak navedenih kategorija osoba te bi u tom segmentu trebao biti usklađen.

Drugo, jedan je od načina prestanka stalnog boravka državljanina trećih država u Republici Hrvatskoj ako je nadležno tijelo utvrdilo da se on iselio ili

---

ternu situaciju kao onu kojom "rukovodi nacionalno pravo izvan polja primjene prava Zajednice" i objašnjava da taj pojam "treba implicirati neograničenu slobodu država članica da reguliraju prema vlastitoj volji situacije koje nemaju važnosti za ostvarenje ciljeva Zajednice".

<sup>45</sup> Za razmatranje razloga postojanja i kritiku "potpuno internih situacija" vidi Nic Shuibhne, N., *Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?*, 39 *Common Market Law Review* (2002.), str. 731; Weatherill, S. i Beaumont, P., *EU Law*, Penguin, 1999., str. 714.

<sup>46</sup> Vidi čl. 13(3) Direktive 2003/86.

<sup>47</sup> Vidi čl. 3(2) Direktive 2003/109.

da boravi u inozemstvu duže od šest mjeseci, a o tome nije obavijestio nadležno tijelo.<sup>48</sup> Suprotno tome, čl. 9(1)(c) Direktive 2003/109 predviđa gubitak stalnog boravka, između ostalog, u slučaju boravka izvan teritorija države članice domaćina duže od dvanaest mjeseci. Očito je da je u tom segmentu Zakon o strancima stroži, tj. restriktivniji prema državljanima trećih država, pa bi se i ta odredba trebala uskladiti s *acquis* i time zaštititi državljane trećih država koji dulje od šest, a kraće od dvanaest mjeseci izbivaju s teritorija Republike Hrvatske.

#### 4. PRAVO NA ZAPOSŁJAVANJE I SAMOZAPOSŁJAVANJE

Zapošljavanje i samozapošljavanje državljana trećih država u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o strancima. S druge strane, na razini Europske unije još nije prihvaćen jedinstveni pravni akt koji bi regulirao to područje. Za sada postoji Prijedlog direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja.<sup>49</sup> Činjenica da do danas taj prijedlog nije usvojen potvrđuje da je riječ o vrlo osjetljivom i kontroverznom području u kojem se državama članicama teško odredi nadležnosti i međusobno ga uskladiti regulacijom na razini Europske unije. Noviji razvoj u području ekonomske migracije državljana trećih država u EU rezultirao je Zelenom knjigom o pristupu Europske unije upravljanju ekonomskim migracijama<sup>50</sup> i Komunikacijom Europske komisije *Politički plan o legalnoj migraciji*.<sup>51</sup> Zelenom knjigom o pristupu EU upravljanju ekonomskim migracijama, kojom se između ostalog poziva na spomenuti prijedlog direktive, Europska komisija otvara raspravu i očituje se o potrebi upravljanja ekonomskim migracijama, posebno u svjetlu demografskog pada i starenja stanovništva u EU, te o potrebi tržišta rada u Uniji. Zelenom knjigom o pristupu EU upravljanju ekonomskim migracijama Europska komisija sugerira potrebu uspostavljanja zajedničkih kriterija za primitak ekonomskih migranata kako bi se olakšala njihova integracija u društvo i smanjio broj ilegalnih imigranata u Uniji. Cilj je uspostavljanje općih definicija i postupaka vezanih uz ekonomsku migraciju državljana trećih država u Europskoj uniji, istodobno ostavljajući državama

---

<sup>48</sup> Vidi čl. 51(1) Zakona o strancima.

<sup>49</sup> COM (2001) 386 final.

<sup>50</sup> COM (2004) 811 final.

<sup>51</sup> SEC (2005) 1680.

članicama pravo određivanja broja imigranata koje su spremne primiti ovisno o specifičnim potrebama njihova tržišta rada.

Uspoređujući odredbe vezane uz zapošljavanje sadržane u hrvatskom Zakonu o strancima i Prijedlogu direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja, vidi se da su relevantne odredbe Zakona o strancima uglavnom usklađene s navedenim Prijedlogom direktive. Tako oba pravna akta propisuju da izdavanju radne dozvole prethodi ponuda za posao i jamstvo poslodavca. Prema Zakonu o strancima, poslodavac je taj koji nadležnom tijelu podnosi zahtjev za zapošljavanje državljana trećih država te, uz ostale dokumente, mora priložiti i obrazloženje o opravdanosti zapošljavanja državljana treće države.<sup>52</sup> Prijedlog direktive omogućuje podnošenje zahtjeva poslodavca u ime državljanina treće države ili direktno samog državljanina treće države, što nije moguće prema Zakonu o strancima. Isto tako, prema Prijedlogu direktive, uz zahtjev je, između ostalog, potrebno priložiti valjani ugovor o radu ili obvezujuću ponudu za posao u državi članici domaćinu za razdoblje koje obuhvaća razdoblje na koje se traži izdavanje boravišne dozvole.<sup>53</sup> Rok na koji se izdaje radna dozvola u Republici Hrvatskoj, koji je jednak vremenu za koji se sklapa ugovor o radu, ali najduže na dvije godine,<sup>54</sup> u potpunosti je usklađen s odredbama Prijedloga direktive.<sup>55</sup>

Zakon o strancima propisuje da određene kategorije državljana trećih država ne moraju imati radnu dozvolu. To su prije svega osobe koje dolaze radi provođenja znanstvenog istraživanja,<sup>56</sup> umjetničkog rada<sup>57</sup> i druge osobe

---

<sup>52</sup> Vidi čl. 88. i 89. Zakona o strancima.

<sup>53</sup> Vidi čl. 5(1) i 5(3)(b) Prijedloga direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja (COM (2001) 386 final).

<sup>54</sup> Vidi čl. 92. Zakona o strancima.

<sup>55</sup> Čl. 7. Prijedloga direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja (COM (2001) 386 final) predviđa da se radna dozvola izdaje na rok do tri godine, u skladu s nacionalnim pravom, te se može obnoviti na razdoblja od najviše tri godine, ponovo u skladu s nacionalnim pravom.

<sup>56</sup> Npr. sveučilišni profesori koje pozovu hrvatska sveučilišta za predavače, znanstvenici na znanstvenom i stručnom usavršavanju, znanstvenici koji dolaze kao predstavnici međunarodnih organizacija, znanstvenici koji će sudjelovati u znanstvenoistraživačkom projektu u Republici Hrvatskoj, članovi znanstvenih međunarodnih misija, itd.

<sup>57</sup> Npr. umjetnici i tehničko osoblje za operne, baletne, kazališne, koncertne, likovne i druge kulturne priredbe (ako u Hrvatskoj borave do 30 dana ili tri mjeseca godišnje s



kojih se dolazak u Republiku Hrvatsku želi poticati ili kojih je status, iz nekog razloga, privilegiran ili poseban.<sup>58</sup> U tu svrhu Zakon predviđa da određene kategorije tih osoba moraju imati zaključen ugovor s fizičkom ili pravnom osobom koja je u Republici Hrvatskoj registrirana za obavljane dotične djelatnosti.<sup>59</sup> Postojeće odredbe u tom području usklađene su s *acquis*, budući da čl. 3(4) Prijedloga direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja, u nedostatku specifičnih odredaba na razini Zajednice, omogućuje državama članicama zadržavanje ili uvođenje povoljnijih odredaba vezanih uz pristup tržištu rada za znanstvenike i akademske djelatnike, svećenike i članove vjerskih zajednica, sportske profesionalce, umjetnike, novinare te predstavnike neprofitnih organizacija.

Posebno je važno što Zakon o strancima predviđa određivanje godišnje kvote radnih dozvola, "u skladu s migracijskom politikom i uz uvažavanje stanja na tržištu rada" u Hrvatskoj.<sup>60</sup> Godišnju kvotu izdaje Vlada RH na prijedlog Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, koje izrađuje prijedlog na temelju mišljenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje o potrebi zapošljavanja stranaca.<sup>61</sup> Politika određivanja godišnjih kvota u potpunosti je u skladu s navedenim aktima Europske unije, kojima je državama članicama dana potpuna sloboda u određivanju broja državljana trećih država koje će primiti na svoj teritorij radi zapošljavanja ili samozapošljavanja.<sup>62</sup>

---

prekidima), autori i izvođači na području glazbene, glazbeno-scenske, plesne i baletne umjetnosti, itd.

<sup>58</sup> Npr. ključno osoblje trgovačkih društava na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju), osnivači, prokuristi, članovi uprava i članovi nadzornog odbora trgovačkog društva, civilni i vojni dužnosnici vlada drugih država, strani dopisnici ili izvjestitelji stranih medija, supružnici i djeca hrvatskih državljana koji imaju boravak u Republici Hrvatskoj, državljanima trećih država koji sudjeluju na organiziranim stručnim skupovima i seminarima, osobe kojima je priznat status azilanta, stranci s odobrenim stalnim boravkom, itd.

<sup>59</sup> Vidi čl. 95(2) Zakona o strancima.

<sup>60</sup> Vidi čl. 86(1) Zakona o strancima.

<sup>61</sup> Vidi čl. 86(1) i 86(3) Zakona o strancima.

<sup>62</sup> Vidi točku 10. Preambule i čl. 26. Prijedloga direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja (COM (2001) 386 final), kojima se državama članicama dopušta upotreba horizontalnih mjera, kao što su kvote, kojima se ograničava ulazak državljana trećih država u svrhu obavljanja ekonomskih aktivnosti. Također vidi Uvod Zelene knjige o pristupu Europske unije upravljanju ekonomskim migracijama (COM (2004) 811 final).

Također, čl. 6. Prijedloga direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja predviđena je hijerarhijska ljestvica prema kojoj se državljaninu treće države može ponuditi posao tek ako se otvoreno radno mjesto ne može upotpuniti osobom koja ulazi u jednu od navedenih kategorija: građani Unije; državljani treće države koji su članovi obitelji građanina Unije;<sup>63</sup> državljani treće države koji uživaju pristup tržištu rada države članice domaćina na temelju nekog bilateralnog/multilateralnog sporazuma<sup>64</sup> ili na temelju nacionalnog prava ili prava Zajednice te državljani treće države koji zakonito borave i rade na teritoriju te države članice dulje od tri godine ili dulje od tri godine u razdoblju od proteklih pet godina.<sup>65</sup> Ta odredba ocrtava opće načelo koje je već na snazi u državama članicama, prema kojemu se primitak državljana trećih država određuje prema situaciji na tržištu rada na temelju tzv. "testa ekonomskih potreba".<sup>66</sup> Tako na domaćem tržištu rada prednost imaju državljani država članica, obuhvaćeni unutarnjim tržištem Unije u kojem vlada sloboda kretanja ljudi, te osobe koje su već integrirane u društvo (budući da su već neko vrijeme legalno zaposlene na teritoriju države članice domaćina) ili se potiče njihova integracija (npr. članovi obitelji građana Unije). Naravno, Republika Hrvatska, kao buduća članica Europske unije, to će načelo morati primijeniti na svom teritoriju te, sukladno tome, unijeti adekvatne izmjene u svoje pravne akte. Važno je, također, napomenuti da trenutačni sustav kvota u Hrvatskoj ne odražava činjenično stanje na tržištu rada jer postoji nerazmjer između poslova koje obavljaju državljani trećih država i poslova propisanih sustavom kvota.<sup>67</sup> Takvo stanje zahtijeva provedbu dodatnih istraživanja tržišta rada u Republici Hrvatskoj.

<sup>63</sup> Njihova su prava na zapošljavanje i samozapošljavanje već zajamčena Uredbom 1612/68 o slobodi kretanja za radnike u Zajednici i Direktivom 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica.

<sup>64</sup> Npr. građani europskog gospodarskog prostora (engl. European Economic Area - EEA).

<sup>65</sup> Naime, očekivati je da su takve osobe već integrirane te da su postale dio tržišta rada države članice.

<sup>66</sup> Prijedlog direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja (COM (2001) 386 final) i Zelena knjige o pristupu Europske unije upravljanju ekonomskim migracijama (COM (2004) 811 final) tako primjenjuju tzv. "economic needs test", definiran kao potrebu dokazivanja, prije primitka državljana treće države, da nitko tko je već dio domaćeg tržišta rada ne može popuniti radno mjesto (točka 2.2. Zelene knjige).

<sup>67</sup> Točka IC2.2. Nacrta usklađivanja strategije Republike Hrvatske s Europskom unijom u području migracija (rezultat četiri "follow-up" sastanka održanih u Zagrebu tijekom 2004. i 2005. godine), Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

U području samozapošljavanja državljana trećih država potrebno je razmotriti nekoliko točaka kako bi se olakšala primjena Zakona o strancima u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Prvo, prilikom razmatranja zahtjeva za samozapošljavanje koji je podnio državljanin treće države u Europskoj uniji, potrebno je uzeti u obzir tzv. "test gospodarske korisnosti", kojim treba utvrditi hoće li predložena ekonomska aktivnost samozapošljavanja stvarati prihode i otvarati nova radna mjesta. "Test gospodarske korisnosti" predviđen je i Prijedlogom direktive o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti samozapošljavanja<sup>68</sup> i Zelenom knjigom o pristupu EU upravljanju ekonomskim migracijama.<sup>69</sup> U Republici Hrvatskoj, s druge strane, nisu još utvrđeni postupci za ispravnu provedbu "testa gospodarske korisnosti"<sup>70</sup> kako bi se utvrdilo hoće li pojedinačni zahtjev državljanina treće države za samozapošljavanje stvarati prihode i otvarati nova radna mjesta. S druge strane, učinak postojećih provjera i postupaka prilikom ocjenjivanja zahtjeva za samozapošljavanje ne smije biti otežavanje dolaska novih investicija u Hrvatsku, već ih treba poticati, naravno uz sprečavanje moguće zloporabe.

---

<sup>68</sup> Čl. 19. Direktive navodi da se prilikom podnošenja zahtjeva za samozapošljavanje "mora demonstrirati da će očekivane aktivnosti samozapošljavanja omogućiti zapošljavanje podnositelja zahtjeva i da će imati koristan učinak na zapošljavanje u dotičnoj državi članici ili na ekonomski razvoj te države članice".

<sup>69</sup> U točki 2.3. navodi se da se "od državljanina treće države može zatražiti podnošenje detaljnog i financijski održivog poslovnog plana, da demonstrira svoja financijska sredstva i dokaže koristan učinak tih aktivnosti na zapošljavanje ili na ekonomski razvoj dotične države članice".

S druge strane, "test gospodarske korisnosti" ne primjenjuje se prema svim kategorijama državljana trećih država. Tako je praksom Europskog suda, u predmetima koji se zasnivaju na Europskim sporazumima, utvrđeno da država članica domaćin ne može zabraniti ulazak i boravak podnositelja zahtjeva, u svrhu samozapošljavanja, "na primjer zbog državljanstva ili države prebivališta dotične osobe, ili zato što nacionalni pravni sustav predviđa opće ograničenje imigracije ili *podređuje pravo na samozapošljavanje u toj državi članici potvrdi o dokazanoj potrebi u svjetlu gospodarskih potreba i tržišta rada.*" (naglasila autorica) - vidi paragraf 59 u predmetu C-63/99, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieta Gloszczuk* [2001] ECR I-06369; paragraf 62 u predmetu C-235/99, *Secretary of State for the Home Department ex parte Eleonora Ivanova Kondova* [2001] ECR I-06427.

<sup>70</sup> Točka IC3.2. Nacrta usklađivanja strategije Republike Hrvatske s Europskom unijom u području migracija (rezultat četiri "follow-up" sastanka održanih u Zagrebu tijekom 2004. i 2005. godine), Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

## 5. ULAZAK I BORAVAK RADI STUDIRANJA

Ulazak i boravak državljana trećih država u Europskoj uniji radi studiranja uređen je Direktivom 2004/114 o uvjetima primitka državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćenog rada ili volontiranja.<sup>71</sup> Rok za implementaciju Direktive u pravne sustave država članica je 12. siječnja 2007.<sup>72</sup> U Republici Hrvatskoj to je područje također regulirano Zakonom o strancima, koji radi studiranja predviđa odobravanje privremenog boravka ako podnositelj zahtjeva, uz ostale uvjete predviđene za odobrenje privremenog boravka, priloži potvrdu o školovanju ili studiranju.<sup>73</sup> Ti uvjeti za odobrenje privremenog boravka radi studiranja predviđeni su i u Europskoj uniji već navedenom Direktivom 2004/114, koja međutim, dodatno, traži i dokaz o dovoljnom poznavanju jezika za predviđeni studij te dokaz o uplati troškova studiranja.<sup>74</sup>

Rok za izdavanje odobrenja za privremeni boravak stranim studentima u Republici Hrvatskoj može se, prema Zakonu o strancima, produžiti najduže do dvije godine po isteku roka propisanog za trajanje studiranja.<sup>75</sup> To znači da će se privremeni boravak radi studiranja produživati tijekom cijelog trajanja studija, a eventualno još i do dvije godine nakon isteka roka propisanog za studiranje. Nešto drugačije od toga, čl. 12(1) Direktive 2004/114 predviđa produživanje boravišne dozvole studentima dokle god su ispunjeni uvjeti za izdavanje boravišne dozvole (drugim riječima, ako je student prestao plaćati troškove studija, boravišna dozvola neće biti produžena). Uz to, ako dotični student ne poštuje propisano ograničenje o broju sati tjedno (ili dana ili mjeseci godišnje) koliko smije obavljati ekonomske aktivnosti kao zaposlena ili samozaposlena osoba, ili ako ne napreduje u svom studiju, može se odbiti produženje boravišne dozvole ili otkazati još važeća dozvola.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Direktiva Vijeća 2004/114/EC od 13. prosinca 2004. o uvjetima primitka državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćenog rada ili volontiranja.

<sup>72</sup> Vidi čl. 22. Direktive Vijeća 2004/114/EC od 13. prosinca 2004. o uvjetima primitka državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćenog rada ili volontiranja.

<sup>73</sup> Vidi čl. 37. i čl. 41. Zakona o strancima.

<sup>74</sup> Vidi čl. 7(1) Direktive Vijeća 2004/114/EC od 13. prosinca 2004. o uvjetima primitka državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćenog rada ili volontiranja.

<sup>75</sup> Vidi čl. 41(2) Zakona o strancima.

<sup>76</sup> Vidi čl. 12(2) Direktive Vijeća 2004/114/EC od 13. prosinca 2004. o uvjetima primitka državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćenog rada ili volontiranja.

Ovdje nailazimo na nekoliko neusklađenosti hrvatskog Zakona o strancima. Prvo, Zakon ne spominje mogućnost neproduženja boravišne dozvole radi studiranja ako prestane jedan od uvjeta za izdavanje takve dozvole.<sup>77</sup> Drugo, Zakon ne predviđa dodatne okolnosti u kojima se privremena dozvola radi studiranja može neprodužiti ili otkazati, gdje je posebno značajna takva mogućnost ako student ne napreduje u studiju i time ne ispunjava svoje studentske obveze na temelju kojih je i dobio pravo na privremeni boravak. Te neusklađenosti upozoravaju na potrebu izmjena i dopuna Zakona o strancima u opisanim segmentima kako bi se uklonile različitosti s *acquis* ili otklonile mogućnosti za drugačiju interpretaciju.

Na kraju, Zakon o strancima izričito ne spominje pravo studenta na zapošljavanje i samozapošljavanje, već se to pravo može indirektno iščitati iz čl. 95, točke 23. Zakona, gdje su studenti navedeni kao jedna od kategorija državljana trećih država koji ne moraju imati radnu dozvolu, "kad obavljaju poslove privremenog karaktera, posredstvom ovlaštenih posrednika, a sukladno propisima koji reguliraju obavljanje tih poslova". Kao što je prethodno navedeno, prema Direktivi 2004/114 studenti imaju pravo na zapošljavanje ili samozapošljavanje u Europskoj uniji, ali se to pravo može podrediti situaciji na domaćem tržištu rada i čak u potpunosti onemogućiti tijekom prve godine boravka studenta na teritoriju države domaćina. Izgleda da se hrvatski Zakon o strancima ne koristi ni jednim od tih prava na ograničavanje, ali to nije niti obavezan jer je riječ o diskrecijskom pravu svake države.<sup>78</sup> Međutim, vremensko ograničavanje zapošljavanja/samozapošljavanja studenata (određen broj sati tjedno ili dana ili mjeseci u godini) nije ostavljeno u diskreciji države, već je to

---

<sup>77</sup> Čl. 35(2) Zakona o strancima navodi da se odobrenje za privremeni boravak (bez obzira na to izdaje li se odobrenje radi studiranja ili neke druge svrhe) *može* produživati najduže do dvije godine, osim ako Zakonom nije drugačije predviđeno. (Iz odredbi o privremenom boravku radi studiranja može se indirektno iščitati da je rok za izdavanje odobrenja za privremeni boravak radi studiranja primjer takve iznimke predviđenog dvogodišnjeg maksimuma, budući da se takvo odobrenje radi studiranja može produžiti na dulje od dvije godine, ovisno o propisanoj duljini trajanja studija.) Formulacija "može produžiti" pokazuje da je odluka o produženju ostavljena diskreciji nadležnog tijela, ali se ne navode kriteriji za prihvatanje ili uskraćivanje produženja.

<sup>78</sup> Čl. 17(1) navodi da se "situacija na tržištu rada države članice domaćina *može* uzeti u obzir" (naglasila autorica). Također, čl. 17(3) navodi da se "pristup ekonomskim aktivnostima tijekom prve godine boravka *može* ograničiti od strane države članice domaćina" (naglasila autorica).

obveza svake države članice.<sup>79</sup> Takav je zahtjev logičan, uzimajući u obzir primarni cilj studentskog boravka u državi domaćinu, a to je uspješno pohađanje i ispunjavanje studentskih obveza, dok je svrha rada samo pokrivanje dijela troškova studiranja, a ne trajno zapošljavanje ili samozapošljavanje.<sup>80</sup> Zato je to, uz navedene neusklađenosti, još jedan element Zakona o strancima koji bi trebalo razmotriti i eventualno uskladiti s *acquis*.

## 6. PRAVO NA SPAJANJE OBITELJI

Pravo na ulazak i boravak državljana trećih država radi spajanja obitelji u Republici Hrvatskoj također je uređeno Zakonom o strancima. Zakon obuhvaća kako ulazak i boravak državljana trećih država koji su članovi obitelji hrvatskih državljana, tako i državljana trećih država koji su članovi obitelji državljana trećih država kojima je odobren stalni ili privremeni boravak ili koji imaju status azilanta u Hrvatskoj.<sup>81</sup> To znači da odredbe Zakona o strancima u području spajanja obitelji obuhvaćaju dvije vrste situacija. Prve su one u kojima je primarni korisnik<sup>82</sup> hrvatski državljanin, a sekundarni korisnik<sup>83</sup> državljanin je treće države. U drugoj vrsti situacija je primarni i sekundarni korisnik je državljanin treće države. U Europskoj je uniji problematika spajanja obitelji različito regulirana, ovisno o tome tko je primarni korisnik. Tako je Direktiva 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica<sup>84</sup> pravna osnova za prvu vrstu

<sup>79</sup> Čl. 17(2) Direktive 2004/114 propisuje da će “svaka država članica utvrditi maksimalan broj sati tjedno, ili dana ili mjeseci godišnje koji su dozvoljeni za takvu aktivnost, a taj broj neće biti manji od 10 sati tjedno ili ekvivalentan broj dana ili mjeseci godišnje”.

<sup>80</sup> Tako točka 18. preambule Direktive 2004/114 glasi: “Kako bi se studentima koji su državljani trećih država dozvolilo da pokriju dio troškova studija, treba im se dati pristup tržištu rada prema uvjetima postavljenim u Direktivi. Načelo pristupa studenata tržištu rada prema uvjetima postavljenim u Direktivi treba biti opće pravilo; međutim, u izuzetnim okolnostima države članice trebale bi biti u mogućnosti uzeti u obzir situaciju na svom tržištu rada”.

<sup>81</sup> Vidi čl. 41(1) Zakona o strancima.

<sup>82</sup> Pojam “primarni korisnik” u tekstu označuje onu osobu iz statusa koje se pravo na spajanje obitelji izvodi.

<sup>83</sup> Pojam “sekundarni korisnik” u tekstu označuje člana obitelji koji stječe prava koja proizlaze iz prava na spajanje obitelji zahvaljujući svom srodstvu s primarnim korisnikom.

<sup>84</sup> Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/38/EC od 29. travnja 2004. o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju

situacija, u kojima je primarni korisnik građanin Unije, a sekundarni korisnik državljanin treće države. Druga vrsta situacija, u kojima je i primarni i sekundarni korisnik državljanin treće države, regulirana je Direktivom 2003/86 o pravu na spajanje obitelji.<sup>85</sup>

Nekoliko je elemenata, karakterističnih za spajanje obitelji u Europskoj uniji, potrebno uzeti u obzir prije prelaska na analizu usklađenosti Zakona o strancima s relevantnim odredbama *acquis*. Prvo, pravo na spajanje obitelji daje velika prava sekundarnim korisnicima u prvoj vrsti situacija, tj. kad je primarni korisnik građanin Unije koji se kreće iz jedne u drugu državu članicu i želi sa sobom povesti najuže članove obitelji, bez obzira na državljanstvo tih članova obitelji. S druge strane, razina dodijeljenih prava u drugoj vrsti situacija, tj. pravo na spajanje obitelji državljanina trećih država, daleko je manja. Ipak u oba slučaja prava dodijeljena primarnom korisniku obuhvaćaju pravo da mu se pridruže najuži članovi obitelji.

Drugo, motiv za dodjelu prava na spajanje obitelji osobito je jak kod državljanina država članica, gdje je Zajednica posebno zainteresirana za promicanje

---

država članica, kojom se mijenja Uredba 1612/68/EEC i stavljaju izvan snage Direktive 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC, OJ L 2004 158, str. 77.

Prije je pravo na spajanje obitelji građana Unije bilo regulirano pojedinačnim pravnim aktima, ovisno o statusu primarnog korisnika. Tako je, na primjer, pravo na spajanje obitelji radnika Unije bilo regulirano Uredbom Vijeća 1612/68/EEZ od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja za radnike u Zajednici, OJ Sp.Ed. 1968(III), str. 475. Pravo na spajanje obitelji zaposlenika i samozaposlenih osoba kojima su prestale profesionalne aktivnosti bilo je regulirano Direktivom Vijeća 90/365 od 28. lipnja 1990. o pravu na boravak za zaposlenike i samozaposlene osobe koje su prestale svoje profesionalne aktivnosti, OJ 1990, L 180/28.

<sup>85</sup> Direktiva Vijeća 2003/86 od 22. rujna 2003. godine o pravu na spajanje obitelji.

Europski parlament zatražio je od Europskog suda poništenje određenih odredba Direktive 2003/86, tvrdeći da su odstupanja od prava na spajanje obitelji, predviđena Direktivom, u suprotnosti s pravom na obiteljski život zaštićenim čl. 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. U svom Mišljenju (C-540/03), nezavisni odvjetnik Kokott proglasila je predmet nedopustivim, obrazloživši da nije moguće tražiti poništenje samo pojedinih odredaba Direktive. Ona, međutim, smatra da bi u slučaju nepostojanja proceduralnih nedostataka sadržajno postojale osnove za poništenje pojedinih odredaba Direktive.

Komisija je 3. listopada 2005. najavila da pokreće postupak protiv 16 država članica koje nisu implementirale Direktivu do tog datuma, kad je istekao zadani rok za implementaciju.

integracije i funkcioniranje unutarnjeg tržišta, tako potičući svoje građane na slobodno kretanje iz jedne u drugu državu članicu. Bez dodjele prava državljanima država članica da sa sobom, prilikom preseljenja, povedu članove svoje najuže obitelji, i bez dodjele određenih prava tim članovima obitelji, bilo bi vrlo malo kretanja među državama članicama jer bi nedostajao poticaj za migracijom.<sup>86</sup> Ta je tvrdnja prihvaćena u sekundarnom pravu Zajednice koje se bavi pravima članova obitelji državljana država članica.<sup>87</sup>

Treće, prava sekundarnog korisnika, tj. člana obitelji primarnog korisnika, bez obzira na to je li primarni korisnik građanin Unije ili državljanin treće države, izvedena su<sup>88</sup> ili, kako ih neki autori nazivaju, parazitska su prava.<sup>89</sup> Sud EZ-a potvrdio je njihov ovisni status u predmetima koji su se bavili državljanima trećih država kao članovima obitelji državljana država članica.<sup>90</sup> Njihova izvedena priroda proizlazi iz činjenice da ona ne postoje sama po sebi,<sup>91</sup> već

---

<sup>86</sup> Barrett, G., Family Matters: European Community Law and Third-Country Family Members, 40 Common Market Law Review (2003.), str. 376.

<sup>87</sup> Na primjer, preambula Direktive 2004/38 navodi da “prvo građana Unije da se kreću i slobodno borave na teritoriju država članica, ako se provodi pod objektivnim uvjetima slobode i dostojanstva, treba također biti zajamčeno njihovim članovima obitelji, bez obzira na nacionalnost”.

Također, preambula Uredbe 1612/68/EEC (Uredba Vijeća 1612/68/EEZ od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja za radnike u Zajednici, OJ Sp.Ed. 1968(III), str. 475) navodi da “dok pravo na slobodu kretanja ... zahtijeva ... da će prepreke mobilnosti radnika biti uklonjene, naročito u slučaju prava radnika na spajanje obitelji i na uvjete za integraciju te obitelji u državu domaćina”.

Također, preambula Direktive 90/365/EEC (Direktiva Vijeća 90/365 od 28. lipnja 1990. o pravu na boravak za zaposlenike i samozaposlene osobe koje su prestale obavljati svoje profesionalne aktivnosti, OJ 1990, L 180/28) i Direktive 90/364/EEC (Direktiva Vijeća 90/364/EEC od 28. lipnja 1990. o pravu na boravak, OJ 1990, L 180/26) navode da “se to pravo” (*pravo na boravak* - komentar autorice) “može istinski koristiti samo u slučaju ako je istovremeno dano članovima obitelji”.

<sup>88</sup> Vidi Cremona, M., Citizens of Third Countries: Movement and Employment of Migrant Workers within the European Union, 2 Legal Issues of European Integration (1995.), str. 93. i 108; Barrett, G., Family Matters: European Community Law and Third-Country Family Members, 40 Common Market Law Review (2003.), str. 371.

<sup>89</sup> Vidi Craig, P. i de Burca, G., EU Law - Text, Cases and Materials, Oxford University Press, 2003., str. 739.

<sup>90</sup> Vidi npr. predmet 267/83 *Diatta v. Land Berlin* [1985] ECR 567, paragraf 21; predmet 316/85 *Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Marie-Christine Lebon* [1987] ECR 2811, paragraf 12.

<sup>91</sup> Prava sekundarnog korisnika nisu samostalna u trenutku stjecanja samog prava, dok poslije ta prava, pod određenim uvjetima, mogu postati samostalna i neovisna o primar-



ovise o većem broju faktora, a jedan od njih je i obiteljska veza s primarnim korisnikom.

Imajući na umu ta uvodna razmatranja, prijedimo sada na analizu usklađenosti odredaba Zakona o strancima s relevantnim *acquis* u području spajanja obitelji. Nekoliko je elemenata koji su diskriminatorni prema člano-

---

nom korisniku. Tako u prvoj vrsti situacija, u kojima je primarni korisnik građanin Unije, a sekundarni korisnik državljanin treće države, Direktiva 2004/38 omogućuje zadržavanje prava na boravak članova obitelji primarnog korisnika ako je njihova veza s primarnim korisnikom prekinuta razvodom, poništenjem braka ili prekidom registriranog partnerstva. Direktiva tako nudi rješenje za slučajeve u kojima bi razvrgnuće obiteljske veze između primarnog i sekundarnog korisnika moglo dovesti do povrede temeljnih prava državljana trećih država.

Uvjeti koji trebaju biti zadovoljeni radi zadržavanja prava na boravak sekundarnog korisnika, usprkos razvodu, poništenju braka ili prekidu registriranog partnerstva, prema čl. 13(2) Direktive 2004/38 su ovi: "prije započinjanja postupka razvoda ili poništenja braka ili prestanka registriranog partnerstva navedenim u točki 2(b) čl. 2, brak ili registrirano partnerstvo trajalo je barem tri godine, uključujući jednu godinu u državi članici domaćinu; ili (b) dogovorom između supružnika ili partnera navedenim u točki 2(b) čl. 2 ili sudskim nalogom, supružnik ili partner koji nije državljanin države članice ima skrbništvo nad djecom građanina Unije; ili (c) to je opravdano posebno teškim uvjetima, kao što je u slučaju ako je član obitelji bio žrtva nasilja u obitelji dok je brak ili registrirano partnerstvo još trajalo; ili (d) dogovorom između supružnika ili partnera navedenim u točki 2(b) čl. 2 ili sudskim nalogom, supružnik ili partner koji nije državljanin države članice ima pravo pristupa maloljetnom djetetu, pod uvjetom da je sud presudio da takav pristup mora biti u državi članici domaćinu, i u predviđenom razdoblju".

Argumentacija koja stoji iza te odredbe dana je u točki 15. preambule Direktive 2004/38 koja navodi sljedeće: "članovi obitelji trebali bi biti zakonski zaštićeni u slučaju smrti građanina Unije, razvoda, poništenja braka ili prekida registriranog partnerstva" te nastavlja: "uz dužnu pažnju prema *obiteljskom životu i ljudskom dostojanstvu* te pod određenim uvjetima kao zaštita od zlostavljanja, trebaju se poduzeti mjere kako bi se osiguralo da u takvim uvjetima članovi obitelji koji već borave na teritoriju države članice domaćina zadrže pravo boravka *isključivo na osobnoj osnovi*" (naglasila autorica).

U drugoj vrsti situacija, tj. tamo gdje je i primarni i sekundarni korisnik državljanin treće države, čl. 15(1) Direktive 2003/86 omogućuje supružniku, nevjenčanom partneru ili (punoljetnom) djetetu primarnog korisnika koji je s njim stanovao u državi članici pet godina (ili manje ako je tako navedeno u nacionalnom zakonodavstvu države članice) dobivanje samostalne boravišne dozvole, neovisno o primarnom korisniku. To pravo podložno je uvjetu da taj član obitelji nije dobio boravišnu dozvolu u svrhu koja je različita od spajanja obitelji. Međutim, to nije apsolutno pravo budući da države članice imaju ovlast odbiti boravišnu dozvolu supružniku ili nevjenčanom partneru u slučajevima prekida obiteljske veze.

vima obitelji u usporedbi s europskim odredbama, pa u tom pogledu Zakon svakako zahtijeva određene izmjene. Prvo, prema Zakonu o strancima, odluka o odobrenju privremenog boravka državljaninu treće države radi spajanja obitelji, kao i radi rada, studiranja i drugih opravdanih razloga predviđenih zakonom ili međunarodnim ugovorom, prepuštena je diskreciji nadležnih tijela Republike Hrvatske. Naime, čl. 38(1) Zakona navodi da se državljaninu treće države *može* (ali ne da se mora) odobriti privremeni boravak ako su ispunjeni svi Zakonom propisani uvjeti. To znači da je, prema Zakonu o strancima, moguća situacija u kojoj državljanin treće države ispunjava sve uvjete predviđene za odobrenje privremenog boravka radi spajanja obitelji, a da to odobrenje ipak ne dobije. Naravno, takva je situacija neprihvatljiva kako iz razloga pravne sigurnosti, tako i radi zaštite prava državljanina trećih država. Suprotno tome, odredbe Direktive 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica<sup>92</sup> i Direktive 2003/86 o pravu na spajanje obitelji<sup>93</sup> automatski jamče pravo na spajanje obitelji ako su ispunjeni uvjeti propisani tim direktivama.

Drugo, razlike su vidljive u definiranju sekundarnih korisnika prava na spajanje obitelji. Tako Zakon o strancima propisuje da se članovima uže obitelji smatraju "supružnici, maloljetna djeca koja nisu zasnovala vlastitu obitelj i roditelji maloljetne djece", dok se iznimno članom uže obitelji može "smatrati i drugi srodnik, posvojenik ili posvojitelj, ako postoje posebni osobni ili humanitarni razlozi za spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj".<sup>94</sup> Odatle se vidi da se sekundarnim korisnicima automatski ne smatraju posvojena djeca primarnog korisnika (ona su obuhvaćena samo u iznimnim slučajevima), kao ni maloljetna djeca i maloljetna posvojena djeca supružnika primarnog korisnika, dok su te kategorije sekundarnih korisnika obuhvaćene relevantnim odredbama *acquis* - Direktive 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica i Direktive 2003/86 o pravu na spajanje obitelji.

Tako, ako je primarni korisnik građanin Unije, čl. 2(2) Direktive 2004/38 propisuje da pojam "član obitelji" obuhvaća: (a) supružnika; (b) partnera s kojim je građanin Unije sklopio registrirano partnerstvo, na temelju zakonodavstva

<sup>92</sup> Npr. čl. 7(2) Direktive 2004/38 jamči pravo na boravak dulje od tri mjeseca državljanima trećih država koji su članovi obitelji građana Unije ako su ispunjeni uvjeti propisani Direktivom.

<sup>93</sup> Čl. 4(1) Direktive 2003/86 propisuje da će države članice odobriti ulazak i boravak najužih članova obitelji ako su ispunjeni uvjeti propisani Direktivom.

<sup>94</sup> Vidi čl. 42(2) i 42(3) Zakona o strancima.

države članice, ako zakonodavstvo države članice domaćina izjednačuje registrirano partnerstvo s brakom i u skladu s uvjetima koji su propisani relevantnim zakonodavstvom države članice domaćina; (c) izravne potomke mlađe od 21 godine života ili koji su ovisni i te izravne potomke supružnika ili partnera prema definiciji u točki (b); (d) ovisne izravne rođake u uzlaznoj liniji i te ovisne izravne rođake supružnika ili partnera prema definiciji u točki (b). S druge strane, ako je primarni korisnik državljanin treće države, lista sekundarnih korisnika, prema čl. 4(1) Direktive 2003/86, obuhvaća supružnika primarnog korisnika te maloljetnu djecu i maloljetnu posvojenu djecu primarnog korisnika i njegova supružnika. Iz navedenog se vidi da je lista sekundarnih korisnika koju predviđa *acquis* šira od one propisane Zakonom o strancima, pa će u tim segmentima Zakon biti potrebno liberalizirati, tj. uskladiti s pravom Zajednice.

Treće, Zakon o strancima eksplicitno navodi da “na temelju odobrenog privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji stranac ne može raditi na području Republike Hrvatske”.<sup>95</sup> Takva je odredba neprihvatljiva u svjetlu obveza koje je Republika Hrvatska preuzela u procesu približavanja i budućeg članstva u Europskoj uniji. Naime, prema *acquis*, i članovi obitelji građana Unije, kao i članovi obitelji državljana trećih država u EU, imaju pravo na zapošljavanje i samozapošljavanje na teritoriju države članice u kojoj boravi primarni korisnik prava na spajanje obitelji. To je pravo regulirano Direktivom 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji na kretanje i slobodan boravak na teritoriju država članica<sup>96</sup> i Direktivom 2003/86 o pravu na spajanje obitelji<sup>97</sup> te razrađeno u presudama Europskog suda.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Vidi čl. 42(4) Zakona o strancima.

<sup>96</sup> Čl. 23. Direktive 2004/38 određuje da “bez obzira na državljanstvo, članovi obitelji građana Unije koji imaju pravo boravka u državi članici imaju pravo na zapošljavanje i samozapošljavanje”.

<sup>97</sup> Čl. 14. Direktive o spajanju obitelji. Ipak, državama članicama odobreno je prijelazno razdoblje od najviše 12 mjeseci da “istraže stanje na svom tržištu rada prije davanja ovlasti članovima obitelji za korištenje prava na zaposlenje i samozaposlenje”. Uz to, pristup tržištu rada može biti dodatno ograničen sužavanjem kategorija članova obitelji koji na to imaju pravo i uskraćivanjem tog prava prvom koljenu rođaka u izravnoj uzlaznoj liniji ili punoljetnoj djeci koja nisu u braku, kojih ulazak i boravak u državi članici domaćinu može (ali ne mora) biti dozvoljen na temelju spajanja obitelji. Ta dva odstupanja od prava na pristup tržištu rada države članice smanjuju broj situacija u kojima se to pravo primjenjuje u stvarnosti, čime se ozbiljno ometa integracija državljana trećih država u državu članicu domaćina.

<sup>98</sup> Vidi npr. predmet 267/83 *Diatta v. Land Berlin* [1985] ECR 567; predmet C-370/90 *R. v. Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department* [1992] ECR I-4265.

Na kraju, Direktiva 2003/86 o pravu na spajanje obitelji propisuje da “u slučaju poligamnog braka, u kojem primarni korisnik živi s jednim od supružnika na teritoriju države članice, ta država članica neće odobriti spajanje obitelji daljnjeg supružnika”.<sup>99</sup> Ta odredba proizlazi i opravdana je načelom poštovanja prava žena i djece, što opravdava moguće restriktivne mjere država članica u slučaju poligamnih brakova.<sup>100</sup> S tim u skladu, u Republici Hrvatskoj zabranjeni su poligamni brakovi. Međutim, budući da ih Zakon o strancima nigdje ne spominje, u postojeći tekst Zakona bilo bi preporučljivo unijeti odredbu koja bi eksplicitno onemogućila pravo na spajanje obitelji daljnjem supružniku, ako jedan supružnik primarnog korisnika već s njim legalno boravi na teritoriju Republike Hrvatske.

## 7. NAČELO ZABRANE DISKRIMINACIJE I PRAVO NA INTEGRACIJU DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA NASTANJENIH U REPUBLICI HRVATSKOJ

Načelo zabrane diskriminacije regulirano je u Europskoj uniji čl. 13. Ugovora o EZ u kojem se navodi da “Vijeće može ... poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne opredijeljenosti”. Pojedinačni pravni akti Zajednice detaljnije reguliraju zabranu diskriminacije u pojedinim segmentima. Tako Direktiva 2000/43 implementira načelo jednakog postupanja između osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo,<sup>101</sup> dok Direktiva 2000/78 uspostavlja opći okvir za jednako postupanje pri zapošljavanju i zanimanju.<sup>102</sup> Obje navedene direktive pokrivaju situacije izravne i neizravne diskriminacije. Izravnu diskriminaciju definiraju kao situaciju u kojoj se s jednom osobom, zbog njezina rasnog ili etničkog podrijetla, postupa lošije nego što bi se u usporedivoj situaciji postupalo s drugom osobom.<sup>103</sup> S druge strane,

<sup>99</sup> Čl. 4(4) Direktive 2003/86 o pravu na spajanje obitelji.

<sup>100</sup> Vidi točku 11. preambule Direktive 2003/86 o pravu na spajanje obitelji.

<sup>101</sup> Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. godine kojom se implementira načelo jednakog postupanja između osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, OJ L 180/22.

<sup>102</sup> Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. kojom se uspostavlja opći okvir za jednako postupanje pri zapošljavanju i zanimanju, OJ L 306/16.

<sup>103</sup> Čl. 2(2)(a) Direktive 2000/43. Vidi i čl. 2(2)(a) Direktive 2000/78.

do neizravne diskriminacije dolazi u situacijama kad "naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa stavlja određene osobe u nepovoljan položaj u odnosu na druge, na temelju njihova rasnog ili etničkog podrijetla, osim ako je takva odredba, načelo ili praksa objektivno opravdana legitimnim ciljem a načini za postizanje tog cilja su prikladni i potrebni".<sup>104</sup>

Značajno je da iako se Direktiva 2000/43 i Direktiva 2000/78 odnose i na građane Unije i državljane trećih država u pogledu zabrane diskriminacije na temelju rasnog i etničkog podrijetla, tj. u pogledu zabrane diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije pri zapošljavanju i zanimanju, te direktive ne pokrivaju razlike u postupanju na temelju državljanstva i ne odnose se na odredbe kojima se regulira ulazak i boravak državljana trećih država i osoba bez državljanstva na teritorij država članica i postupanje s takvim osobama koje proizlazi iz njihova statusa.<sup>105</sup> To znači da države članice i dalje imaju potpunu nadležnost prilikom odlučivanja o primitku određenog državljanina treće države na njihov teritorij u svrhu zapošljavanja i samozapošljavanja i prilikom određivanja godišnjih kvota radnih dozvola koje će se izdati državljanima trećih država.<sup>106</sup> Te su odredbe Direktive 2000/43 i Direktive 2000/78 u skladu s općom odredbom čl. 12. Ugovora o EZ, gdje se navodi da će "u okviru primjene ovog Ugovora ... bilo kakva diskriminacija temeljem državljanstva biti zabranjena" (naglasila autorica). To, dakle, znači da je diskriminacija na temelju državljanstva moguća u situacijama koje nisu obuhvaćene Ugovorom o EZ. Budući da Ugovor o EZ eksplicitno zabranjuje bilo kakav oblik diskriminacije između državljana država članica, tj. građana Unije, ali u načelu ne obuhvaća pitanja ulaska i boravka državljana trećih država na teritoriju Unije, očito je da je državama članicama dan manevarski prostor unutar kojega, prema pravu Zajednice, imaju legitimno pravo manje pogodovati državljanima trećih država nego građanima Unije. Kao što je već prethodno rečeno, takvo je postupanje dopušteno samo na temelju razlike u državljanstvu, ali ne i na temelju rasne, etničke i ostale pripadnosti, vjere, uvjerenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije.

U hrvatski je pravni sustav zabrana diskriminacije s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno

---

<sup>104</sup> Čl. 2(2)(b) Direktive 2000/43. Vidi i čl. 2(2)(b) Direktive 2000/78.

<sup>105</sup> Vidi čl. 3(2) i točku 13. preambule Direktive 2000/43; čl. 3(2) i točku 12. preambule Direktive 2000/78.

<sup>106</sup> Za detaljniju analizu te tematike vidi poglavlje o pravu na zapošljavanje i samozapošljavanje.

podrijetlo, imovinu, rođenje, naobrazbu, društveni položaj i druge osobine uključena već kao ustavna kategorija.<sup>107</sup> Međutim, potrebno je proraditi na nekoliko točaka kako bi se stvorili što bolji uvjeti za provedbu načela zabrane diskriminacije u praksi. Prvo i možda najvažnije, u javnosti je potrebno nastaviti rad na podizanju svijesti o ljudskim pravima svih pojedinaca. U tu je svrhu Vlada Republike Hrvatske 9. prosinca 2004. usvojila Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2005. do 2008. godine, kojeg je izradu koordinirao Ured za ljudska prava Republike Hrvatske. Drugo, iako je zakonski zajamčen jednak pristup pravnim lijekovima hrvatskim državljanima i državljanima trećih država, provedba tog načela u praksi je znatno otežana zbog dugotrajnosti postupaka i ograničenog kapaciteta nadležnih tijela. Iz tog bi razloga osobe koje sudjeluju u donošenju odluka, a posebno suci, državni odvjetnici i policijski službenici trebali biti sustavnije uključeni u usavršavanje i tečajeve o nediskriminaciji.<sup>108</sup>

U području integracije državljana trećih država, u Europskoj uniji ne postoje pravno obvezujući akti, već nekoliko dokumenata novijeg datuma koji se bave tom tematikom.<sup>109</sup> Prvi takav dokument je Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o imigraciji, integraciji i zapošljavanju, iz 2003. godine, kojim se ističe važnost definiranja integracijske politike na razini Europske unije.<sup>110</sup> Nadalje, dokument pod nazivom Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Prvo godišnje izvješće o migraciji i integraciji, datira iz 2004. godine.<sup>111</sup> U tom se izvješću naglašava da su pitanja primitka i integracije državljana trećih država međusobno nerazdvojiva te da integracijska politika, uz vjerska i kulturalna pitanja, ostaje jedan od najvećih izazova u većini država članica. U Izvješću se ističe potreba za prevladavanjem predrasuda, neznanja i netolerantnosti te se, u području integracije na tržištu rada, naglašava važnost identifikacije područja i vještina u kojima postoji manjak radne snage, kako bi se u tim područjima osiguralo veće sudjelovanje imigranata na tržištu rada država članica.

---

<sup>107</sup> Vidi čl.14. Ustava Republike Hrvatske (NN 41/2001).

<sup>108</sup> Točka IIC3. Nacrta usklađivanja strategije Republike Hrvatske s Europskom unijom u području migracija (rezultat četiri "follow-up" sastanka održanih u Zagrebu tijekom 2004. i 2005. godine), Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

<sup>109</sup> Ti su dokumenti nastali i zasnovani su na Zaključcima Europskog vijeća u Tampereu 15. i 16. listopada 1999.

<sup>110</sup> COM (2003) 336 final.

<sup>111</sup> COM (2004) 508 final.

Treći važan dokument Europske unije u ovom području iz 2005. godine je Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Zajednička agenda za integracijski okvir u svrhu integracije državljana trećih država u Europskoj uniji.<sup>112</sup> Ta je komunikacija prva reakcija Europske komisije na poziv koji je Europsko vijeće postavilo usvajanjem Haškog programa 4. i 5. studenoga 2004.<sup>113</sup> kojim se traži veća koordinacija nacionalnih integracijskih politika i uspostavljanje odgovarajućeg europskog okvira za integraciju državljana trećih država. Komunikacija nastoji realizirati Zajednička osnovna načela integracije<sup>114</sup> koje je Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove usvojilo 19. studenoga 2004. te u tu svrhu osigurati odgovarajuće mehanizme kako na razini EU, tako i na nacionalnoj razini. Komunikacija naglašava važnost jasnijeg identificiranja prava i obveza migranata u Europskoj uniji te daljnjeg jačanja aktivnosti i razmjene informacija u tom području. Tom je komunikacijom Komisija priznala da integracijska politika načelno ostaje u nacionalnim i regionalnim okvirima djelovanja, tj. u nadležnosti država članica.<sup>115</sup>

Imajući na umu postojeće rasprave i napore koji se u području integracije državljana trećih država ulažu u Europskoj uniji te situaciju u Republici Hrvatskoj u tom području, potrebno je razmotriti nekoliko potencijalnih prepreka i izazova uspješnoj integraciji državljana trećih država koji se javljaju kako na teritoriju Unije tako i u Republici Hrvatskoj. Prvo, uspješna integracija državljana trećih država izravno je povezana sa sustavom uključivanja tih osoba na tržište rada dotične države, mogućnostima profesionalnog i stručnog usavršavanja koje stoje na raspolaganju, funkcioniranjem sustava priznavanja stranih kvalifikacija te poznavanjem jezika, kulture i općenito načina funkcioniranja društva u državi domaćinu. Kao što je pokazala prethodna rasprava, pristup tržištu rada državljana trećih država na teritoriju Europske unije u nadležnosti je države članice domaćina, a ista je situacija i u Republici Hrvatskoj, gdje se određuju godišnje kvote radnih dozvola za državljane trećih država. U oba slučaja državljani trećih država moći će se zaposliti samo ako se pokaže da uvjete tog radnog mjesta ne ispunjava niti jedan građanin Unije odnosno hrvatski državljanin.

---

<sup>112</sup> COM (2005) 389.

<sup>113</sup> Nr. 14292/1/04 REV 1.

<sup>114</sup> Naziv na engleskom je *Common Basic Principles (CBPs) on integration*.

<sup>115</sup> Nacrtom europskog Ustava predviđeno je da problematika integracije državljana trećih država u EU uđe u nadležnost Europske unije (vidi III 267(4)), no ona je za sada i dalje u nadležnosti država članica.

Uspješna integracija državljana trećih država tako velikim dijelom ovisi o politici zapošljavanja države domaćina. S druge strane, na neke od navedenih faktora, kao što je poznavanje jezika te profesionalno usavršavanje, moguće je uspješno utjecati organiziranjem jezičnih i drugih programa.

Drugo, za uspješnu integraciju državljana trećih država potrebno je posebnu pozornost posvetiti nekim kategorijama osoba, a to su prije svega žene, djeca, starije osobe, izbjeglice, itd. Posebnim programima namijenjenim tim kategorijama osoba omogućit će se njihova uspješnija integracija i smanjiti opasnost od diskriminirajućih situacija. Na kraju, čl. 7. hrvatskog Zakona o strancima zabranjuje državljanima trećih država osnivanje političkih stranaka, dok im je osnivanje udruga omogućeno posebnim propisima. Još značajnije, državljani trećih država u Republici Hrvatskoj nemaju pravo glasovati na državnim i lokalnim izborima. Očito je da takvo isključivanje državljana trećih država iz političkog života države domaćina otežava njihovu uspješnu integraciju i sudjelovanje u odlučivanju o pitanjima koja ih se neposredno tiču, što je posebno izraženo prilikom izbora na lokalnoj razini. U Europskoj uniji situacija je nešto bolja. Sudjelovanje državljana trećih država u političkom životu tema je rasprava u nekoliko država članica. Tako su Belgija i Luksemburg usvojili pravne akte na temelju kojih se državljanima trećih država na njihovu teritoriju pod određenim uvjetima daje pravo glasa na lokalnoj razini. Većina "starih" i "novih" država članica do sada je dodijelila određeni stupanj glasačkih prava državljanima trećih država na lokalnoj razini, dok je Europski parlament istaknuo da bi države članice trebale osigurati njihovo pravo glasovanja kako na lokalnoj razini, tako i u izborima za Europski parlament. Odatle se vidi da je većina država članica Europske unije priznala da je sudjelovanje u političkom procesu odlučivanja važan faktor integracije i sprečavanja diskriminacije državljana trećih država. Njihovo sudjelovanje u demokratskom procesu, posebno na lokalnoj razini, omogućuje tim osobama aktivniju ulogu u društvu i ravnopravniji položaj u odnosu prema domaćim državljanima te, osim povećanja njihovih prava, svakako podiže i razinu odgovornosti tih pojedinaca.

## 8. ZAKLJUČAK

Pristupni pregovori s državama kandidatkinjama koje su 2004. godine pristupile Europskoj uniji pokazali su njihovu spremnost na implementaciju svih potrebnih mjera u području prava državljana trećih država kako bi ispunile



zahtjeve za članstvo u Uniji. Međutim, put koji je vodio do članstva u EU nije bio lagan, posebno u području migracija. Pregovori u tom području dotaknuli su neka od najosjetljivih pitanja vezanih uz suverenost i javno mnijenje kako u državama članicama, tako i u državama kandidatkinjama. Restriktivna politika Europske unije u području migracija, koja se tek u posljednje vrijeme počela otvarati i pokazivati blage znakove promjena, uzrokovana je strahom država članica od nekontroliranog priljeva radne snage iz trećih država i novih država članica te sigurnosnim pitanjima koja su u posljednje vrijeme došla u prvi plan. Takva se restriktivna politika Europske unije odrazila i u prošlim pristupnim pregovorima u kojima države kandidatkinje, koje su pristupile Uniji 2004. godine, nisu dobile nikakva prijelazna razdoblja u području migracija. Može se očekivati da će se trenutačna situacija u području prava i politike migracija u EU slično odraziti na pregovaračku poziciju u kojoj će se naći Republika Hrvatska i druge države regije, pa je učenje iz iskustva prošlih pregovora važno i primjenjivo na hrvatski položaj.

S druge strane, pitanja ulaska i boravka državljana trećih država potrebno je smjestiti ne samo u kontekst migracijske politike i prava EU već i u kontekst problematike granične kontrole u Europskoj uniji. U tom je svjetlu važno napomenuti da podizanje granica između starih i novih država članica nije nastupilo automatski po pristupanju tih država Europskoj uniji 2004. godine, već je za takav potez potrebna jednoglasna odluka Vijeća, nakon što dotična država ispuni sve uvjete predviđene schengenskom pravnom stečevinom, kao što je npr. sposobnost sudjelovanja u Schengenskom informacijskom sustavu (SIS). Takva je situacija dovela do postojanja "dvostrukih schengenskih granica" koje mogu stvoriti probleme u političkim odnosima između novih država članica i njihovih istočnih susjeda. Te je elemente također potrebno uzeti u obzir u pregovorima između Republike Hrvatske i Europske unije u ovom poglavlju *acquis*. Na kraju, prilagođivanja u ovom području vrlo su skupa. Zbog toga je financijska i tehnička pomoć Europske unije u području schengenske pravne stečevine nužna za svladavanje svih problema, jačanje institucionalne strukture i kadrova u svrhu zadovoljavanja novih zahtjeva.

## Summary

Iris Goldner Lang\*

**RIGHT OF ENTRY AND RESIDENCE OF THIRD COUNTRY NATIONALS IN CROATIA IN THE CONTEXT OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION**

*One of the areas of harmonisation of the legal system of the Republic of Croatia with the *acquis* are by all means the issues of entry and residence of third country nationals in the territory of the Republic of Croatia. This article deals with this problem from the perspective of its legal, political and practical implications without analysing the technical process of harmonisation itself. Special attention is paid to the challenges and problems which occur in the course of harmonisation of this area with the *acquis* in the context of migration policy and rights of third country nationals in the European Union. Besides the introductory part and conclusion, the article includes six topics. The first part deals with the problem of temporary residence and the second part with the problem of permanent residence in general. Then follows the analysis of entry and residence of third country nationals for special purposes: employment and self-employment, as well as education. The third part analyses the issue of family reunification, while the final chapter deals with the issues connected with non-discrimination and integration of the third country nationals who lawfully reside in the territory of the Republic of Croatia.*

*Key words: third country nationals, temporary residence, permanent residence, employment, self-employment, education, family reunification, non-discrimination, integration*

---

\* Iris Goldner Lang, Ph. D., Higher Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

## Zusammenfassung

Iris Goldner Lang\*\*

EINREISE- UND AUFENTHALTSRECHT VON BÜRGERN  
AUS DRITTSTAATEN IN KROATIEN IM KONTEXT  
DER ANNÄHERUNG AN DIE EUROPÄISCHE UNION

*Ein eigenes Gebiet innerhalb der Angleichung des Rechtssystems der Republik Kroatien an den Acquis communautaire bilden Fragen bezüglich der Einreise und des Aufenthalts von Bürgern aus Drittstaaten auf dem Territorium der Republik Kroatien. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dieser Problematik unter dem Blickwinkel ihrer rechtlichen, politischen und praktischen Bedeutung; eine Analyse des eigentlichen technischen Anpassungsprozesses ist jedoch nicht das Ziel. Der besondere Schwerpunkt in dieser Erörterung gilt den Herausforderungen und Problemen, die sich bei der Harmonisierung dieses Bereiches mit dem Acquis ergeben, wobei die Problematik im Kontext der Migrationspolitik und der Rechte von Bürgern aus Drittstaaten in der Europäischen Union bearbeitet wird. Neben einer Einführung und einem Schlussteil umfasst die Arbeit sechs thematische Abschnitte. Im ersten Abschnitt wird die Problematik des vorübergehenden, im zweiten die des ständigen Aufenthalts im Allgemeinen behandelt. Es folgt eine Analyse der Einreise und des Aufenthalts von Bürgern aus Drittstaaten zu besonderen Zwecken: Beschäftigung und selbstständige Erwerbstätigkeit sowie Studium. Im fünften Abschnitt wird der Problemkreis der Familienzusammenführung erörtert, während sich der abschließende Abschnitt mit Fragen im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot und der Integration von Bürgern aus Drittstaaten mit rechtmäßigem Aufenthalt auf dem Territorium der Republik Kroatien beschäftigt.*

*Schlüsselwörter: Bürger aus Drittstaaten, vorübergehender Aufenthalt, ständiger Aufenthalt, Beschäftigung, selbstständige Erwerbstätigkeit, Studium, Familienzusammenführung, Diskriminierungsverbot, Integration*

---

\*\* Dr. Iris Goldner Lang, Ober Assistentin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

