

# INSTITUCIONALNO KRŠENJE PRAVA NA SLOBODU KRETANJA U KONTEKSTU ZABRANE/ODBIJANJA ULASKA STRANCIMA IZ RAZLOGA ZAŠTITE BEZBJEDNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

Izvorni naučni članak

DOI	COBISS.RS-ID	UDK
10.7251/APDN2301026I	138314753	347.7 (4-672 EU):314.15(497.6)

Prof. dr Aleksandar R. IVANOVIĆ\*

\* Pravni fakultet u Lukavici, PIM Univerzitet u Banjoj Luci, e-mail: aleksandar.ivanovic@pravni-fakultet.edu.ba



**Apsstrakt:** Autor se u radu bavi pitanjem institucionalnog kršenja prava na slobodu kretanja u kontekstu zabrane ulaska strancima u Bosnu i Hercegovinu iz razloga zaštite bezbjednosti Bosne i Hercegovine. Shodo navedenom, autor u radu najprije daje određenje prava na slobodu kretanja analizirajući odredbe međunarodnih dokumenata i domaćeg pravnog okvira zaštite ovog ljudskog prava. U radu autor ukazuje da ulazak stranaca u drugu zemlju, u kontekstu slobode kretanja, nije obuhvaćen odredbama međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima kojima se štiti sloboda kretanja, već da je ovo pitanje u nadležnosti nacionalnog zakonodavstva. U radu su prikazane odredbe domaćeg zakonodavstva i pojedinih zemalja u okruženju koje uređuju pitanje ulaska stranaca u zemlju, odnosno zabrane/odbijanja ulaska usljed razloga zaštite bezbjednosti. U završnom dijelu rada autor adresira pitanje zabrane, odnosno odbijanja ulaska pojedinim licima u Bosnu i Hercegovinu, te ukazuje na nedorečenosti i manjkavosti domaćeg zakonodavstva koje uređuje ovu materiju, a koje stvaraju prostor za proizvoljno ograničavanje slobode kretanja, kao i drugih ljudskih prava poput prava na ljudsko dostojanstvo, prava na pravično suđenje i sl. U završnom dijelu rada autor je dao određene smjernice u pogledu mogućih izmjena i dopuna domaćeg zakonodavstva u ovoj oblasti, a sve u cilju obezbjeđenja većeg nivoa pravne sigurnosti kao i zaštite naprijed navedenih prava.

**Ključne riječi:** ljudska prava, sloboda kretanja, ulazak u zemlju, stranac, nacionalna bezbjednost, Bosna i Hercegovina.

## Uvod

Sloboda kretanja podrazumijeva pravo ljudi da cirkulišu bez ograničenja širom svijeta. Ovo se može odnositi kako na unutrašnju, tako i na međunarodnu mobilnost. U prvom slučaju, pitanje je da li države dozvoljavaju svojim građanima da se slobodno kreću po sopstvenoj teritoriji. Drugi slučaj potiče od Vestfalske organizacije svijeta u odvojene nacionalne države, a koji adresira pitanje prava i dužnosti država prema nedržavljanima i, shodno tome, prava ljudskih koja žele da idu izvan granica sopstvene države ili su se zadesili izvan teritorije bića svoje države (Pécoud, 2013: 1).

Sloboda kretanja, kako unutar države, tako i izvan, odnosno među državama, važna je za posao i poslovne mogućnosti za kulturne, političke i društvene aktivnosti, i za sve druge prateće stvari koje omogućavaju uživanje u društvu. Sloboda kretanja kao ljudsko pravo, odnosno sposobnost nesmetanog kretanja između država i unutar država, je preduslov za ostvarivanje ljudskih prava uopšte. Proizvoljna ograničenja prava na slobodu kretanja veoma često mogu dovesti do uskraćivanja kako ekonomskih, socijalnih, tako i kulturnih prava, uključujući pravo na zaposlenje, kao i građanskih i političkih prava, poput prava na slobodu mišljenja i

informisanja, slobode okupljanja i udruživanja i sl. (Surabhi, 2010: 9). Naime, kao što je sudija Vilijam Daglas (eng. William O. Douglas) primijetio u odluci Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država u predmetu *Aptheker v. Secretary of State* iz 1964. godine: „Poput prava na okupljanje i prava na udruživanje, ono često osmišljava sva druga prava – poznavanje, proučavanje, raspravljanje, istraživanje, razgovor, posmatranje, pa čak i razmišljanje. Jednom kada se umanju pravo na putovanje, sva druga prava trpe, baš kao kada se osobi određuje policijski čas ili kućni pritvor.” (Jayawickrama, 2002: 443)

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima<sup>1</sup> u članu 13 propisuje da: „Svako ima pravo na slobodu kretanja i izbora stanovanja u granicama pojedine države (stav 1). Svako ima pravo da napusti svaku zemlju, uključujući svoju vlastitu, i da se vrati u svoju zemlju (stav 2)”. Iz navedene formulacije možemo zaključiti da se ovo pravo sadrži od tri komponente: prvo obuhvata pravo na nesmetano kretanje unutar države i odabir mjesta prebivališta u njoj; drugo uključuje pravo prelaska međunarodne granice, izraženo kao pravo napuštanja bilo koje zemlje, uključujući vlastitu zemlju; treće, proteže se na pravo na povratak u svoju zemlju (McAdam, 2011: 31). Takođe, treba napomenuti da je ono povezano sa pravom na traženje i uživanje, u drugim zemljama, azila od krivičnog progona.<sup>2</sup>

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima<sup>3</sup> u članu 12 propisuje da: „Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima pravo da se u njoj slobodno kreće i slobodno izabere svoje mjesto boravka (stav 1). Svako lice slobodno je da napusti bilo koju zemlju uključujući tu i svoju vlastitu (stav 2). Naprijed navedena prava mogu biti predmet samo zakonom previđenih ograničenja koja su nužna za zaštitu nacionalne bezbjednosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili javnog morala ili prava i sloboda drugih lica, i u skladu su s drugim pravima priznatim ovim Paktom (stav 3). Niko se ne može samovoljno lišiti prava da uđe u svoju vlastitu zemlju (stav 4)”. Međunarodni pakt građanskim i političkim pravima uključuje zaštitu od svih oblika prisilnog međunarodnog raseljavanja i zabranjuje državama da sprečavaju pojedince da uđu ili ostanu na određenom dijelu teritorije (Joanna, 2003: 15). Nadalje, oni koji se zakonito nalaze u državi moraju biti u mogućnosti da se kreću po cijeloj teritoriji i da se nastane u mjestu po svom izboru. Uživanje ovog prava ne može zavisiti od svrhe ili razloga osobe koja se želi preseliti ili ostati na nekom mjestu (Adimassu, 2015: 49).

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama,<sup>4</sup> Protokol 4

1 Generalna skupština UN-a (1948). *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* (217 A). Pariz.

2 Član 14 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima propisuje da: „Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja (stav 1). Na ovo pravo se ne može pozvati u slučaju gonjenja koje se istinski odnosi na krivična djela nepolitičke prirode ili na postupke protivne ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija (stav 2).

3 Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ”, br. 7/71).

4 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni glasnik BiH”, br. 6/99).

u članu 2 (Sloboda kretanja) propisuje: „Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta (stav 1). Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu (stav 2). Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne bezbjednosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (stav 3). Prava iz stava 1 mogu se, takođe, u izvjesnim oblastima podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu (stav 3). U članu 3 Protokola propisana je zabrana protjerivanja sopstvenih državljana, na način da: „Niko ne može biti protjeran, bilo pojedinačnom bilo kolektivnom mjerom, s teritorije države čiji je državljanin (stav 1). Niko ne može biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin (stav 2). U članu 4 zabranjeno je kolektivno protjerivanje stranaca”. Pravo na slobodu kretanja, definisano u članu 2 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i u članu 13 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, omogućava državi da ograniči pravo u određenim specifičnim okolnostima, kao što su nacionalna bezbjednost, javna bezbjednost, održavanje „javnog reda“, za sprečavanje kriminala, zaštitu zdravlja i morala i zaštitu prava i sloboda drugih. Moć države da ograniči slobodu kretanja ograničena je zahtjevom da ograničenja moraju biti „predviđena zakonom“ i „neophodna u demokratskom društvu“, kako bi se zaštitili određeni suštinski interesi države (Ivanović, 2021: 133).

Pravo na slobodu kretanja u Bosni i Hercegovini regulisano je i garantovano domaćim pravnim okvirom. Na državnom nivou Ustav Bosne i Hercegovine<sup>5</sup> u članu II/3 Ustava Bosne i Hercegovine, u kojem se nabrajaju ljudska prava i slobode čija zaštita se garantuje Ustavom Bosne i Hercegovine, propisuje da: „...sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2 ovog člana, što između ostalih uključuje i f) slobodu kretanja i prebivališta”. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine<sup>6</sup> u članu II/A2 propisuje: „Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u aktima navedenim u Aneksu ovog ustava. Posebno: (1) Sve osobe na teritoriji Federacije uživaju prava na, između ostalog, h) slobodu kretanja, i) azil”.

Ustav Republike Srpske<sup>7</sup> u članu 21 propisuje da: „Građani se mogu slobodno

<sup>5</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Službeni glasnik BiH”, br. 25/2009 – Amandman I).

<sup>6</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I; 13/1997 – Amandmani II – XXIV; 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI; 16/2002 – Amandmani XXVIII i IV; 22/2002 – Amandmani LVI-LXIII; 52/2002 – Amandmani LXIV-LXXXVII; 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI; 18/2003 – Amandman LXXXVIII; 63/2003 – Amandmani LXXXIX-XCIV; 9/2004 – Amandmani XCV-CII; 20/2004 – Amandmani CIII i CIV; 33/2004 – Amandman CV; 71/2005 – Amandmani CVI-CVIII; 72/2005 – Amandman CVI i 88/2008 – Amandman CIX).

<sup>7</sup> Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 21/92 – prečišćeni tekst,

kretati, nastanjivati i boraviti na teritoriji Republike, slobodno napuštati tu teritoriju i na nju se slobodno vraćati. Zakonom se mogu uvesti ograničenja kretanja samo ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili radi zaštite bezbjednosti i zdravlja ljudi. Nikakva ograničenja iz političkih razloga ne mogu biti ustanovljena". Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u članu 13 stav 1 propisuje: „Svako ima pravo da uživa sva prava i slobode garantovane Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, ovim statutom i zakonima Distrikta, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući diskriminaciju po osnovu pola, rase, seksualnog opredjeljenja, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovinskog stanja, rođenja ili drugog statusa. Posebno, svako ima pravo, između ostalog, da se slobodno kreće i određuje svoje mjesto prebivališta”.

Na osnovu analize naprijed navedenih odredbi međunarodnog i domaćeg pravnog okvira možemo zaključiti da iste nalažu garanciju zaštite prava na slobodu kretanja i izbor mjesta stanovanja licu koje legalno boravi na teritoriji jedne zemlje, što podrazumijeva da je to lice, ako se radi o strancu ili apatridu, koji je zakonito prešao pasošku kontrolu na granici i da u odnosu na njega nije izrečena zakoni-ta odluka o protjerivanju.<sup>8</sup> Takođe, pomenuti međunarodni dokumenti garantuju zaštitu prava na slobodu kretanja u smislu napuštanja bilo koje zemlje, uključujući i vlastitu (bez obzira na činjenicu da li je napuštanje trajno ili privremeno). Ovo podrazumijeva da pojedinac ima pravo da izabere zemlju u koju će otići, pod uslovom da je primljen na njenu teritoriju.<sup>9</sup> Dakle, naprijed navedeni međunarodni dokumenti ne garantuju strancu pravo ulaska i boravka na teritoriji jedne države ugovornice, jer države imaju pravo da kontrolišu ulazak na svoju teritoriju, boravak i deportaciju stranaca, kao i tip boravka koji će dodijeliti strancu (Krstić i Marinković, 2016: 152). S tim u vezi postavlja se pitanje, kakva su prava stranaca u smislu ulaska na teritoriju druge države, tj. na koji način domaće zakonodavstvo propisuje situacije u kojima se pravo stranaca na kretanje u smislu ulaska u datu državu može ograničiti. Uzevši u obzir da je u fokusu ovog rada bosansko-hercegovačko zakonodavstvo, odnosno odredbe koje se tiču prava stranaca na ulazak u Bosnu i Hercegovinu, odnosno razloga za odbijanje ili zabranu ulaska, prije nego što izvršimo analizu istog i damo prijedloge za izmjene i dopune, najprije ćemo ukazati na koji način je ovo pitanje regulisano u zemljama u okruženju.

---

28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05).

<sup>8</sup> Vidjeti u *Piermont v. France*, predstavka br. 5/1994/452/531 – 532, presuda od 20. marta 1995. godine, stav 44.

<sup>9</sup> Vidjeti u *Peltonen v. Finland*, Evropska komisija, 80-A, odluka od 20. februara 1995. godine, stav 43 § 31; *Baumann v. France*, predstavka br. 33592/96, presuda od 22. maja 2001. godine, stav 61.

## **Uporedno pravni prikaz odredbi zakonodavstva zemalja u okruženju koje regulišu pitanje zabrane, odnosno odbijanja ulaska stranaca u datu zemlju**

U Crnoj Gori ovo pitanje je regulisano članom 8 (Zabrana ulaska) Zakona o strancima<sup>10</sup> kojim je propisano da: „Strancu se neće dozvoliti ulazak u Crnu Goru, ako (između ostalog, prim. aut.): ...8) je na snazi mjera bezbjednosti protjerivanje stranca iz zemlje, zaštitna mjera protjerivanja stranca sa teritori-je Crne Gore ili mjera iz člana 110 ovog zakona ili mu je izrečena zabrana ulaska; 9) to zahtijevaju razlozi nacionalne, odnosno unutrašnje bezbjednosti ili javnog zdravlja (stav 1). U slučaju iz stava 1 ovog člana organ uprave nadležan za policijske poslove (u daljem tekstu: policija) donosi rješenje o zabrani ulaska (stav 2). Rješenje o zabrani ulaska donosi se bez izjašnjenja stranca (stav 3). Protiv rješenja o zabrani ulaska može se izjaviti žalba preko najbližeg diplomatskog, odnosno konzularnog predstavništva Crne Gore u inostranstvu (u daljem tekstu: diplomatsko-konzularno predstavništvo) u roku od osam dana od dana prijema rješenja (stav 4). O žalbi iz stava 4 ovog člana odlučuje organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove (u daljem tekstu: Ministarstvo) (stav 5). Žalba iz stava 4 ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja (stav 6). Izuzetno, žalba iz stava 4 ovog člana odlaže izvršenje rješenja ako policija procijeni da su strancu u državi porijekla ugroženi život ili sloboda zbog nje-gove rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, ili u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju ili neljudskom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, ili bi nad njim mogla biti izvršena smrtna kazna, kao i da bi vraćanje u drugu državu predstavljalo opasnost od prinudnog udaljenja u državu porijekla (stav 7). Zabranu ulaska unosi se u putnu ispravu stranca (stav 8). O zabrani ulaska stranca u Crnu Goru policija vodi evidenciju (stav 9). Obrazac i način unošenja zabrane iz stava 8 ovog člana, propisuje Ministarstvo (stav 10).

U Republici Srbiji u članu 6 (Ulazak i boravak stranaca) Zakona o strancima<sup>11</sup> propisano je da: „Stranac može da ulazi i boravi u Republici Srbiji, pod uslovima iz ovog zakona, sa važećom putnom ispravom u koju je unijeta viza ili odobrenje boravka, ukoliko zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno”.

U članu 9 (Zaštita bezbjednosti Republike Srbije i njenih građana u postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca) istog zakona propisano je da: „U postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca u vezi sa ulaskom i boravkom na teritoriji Republike Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova pribavlja mišljenje državnog organa nadležnog za zaštitu bezbjednosti Republike Srbije u pogledu procjene da li ulazak ili boravak stranca na teritoriji Republike Srbije predstavlja neprihvatljiv bezbjednosni rizik (stav 1). U cilju prevencije kriminala i unapređenja zaštite javne bezbjednosti, procjenu bezbjednosnog rizika ulaska ili boravka stranca na teritoriji Republike Srbije može dati i organizaciona jedinica Minis-

<sup>10</sup> Zakon o strancima Crne Gore („Sl. list CG”, br. 12/2018).

<sup>11</sup> Zakon o strancima Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 24/2018 i 31/2019).

tarstva unutrašnjih poslova nadležna za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma (stav 2). Neprihvatljiv bezbjednosni rizik postoji ukoliko raspoloživi podaci i saznanja ukazuju da stranac zagovara, podstiče, pomaže, priprema ili preduzima aktivnosti kojima ugrožava ustavno uređenje i bezbjednost Republike Srbije, dobra zaštićena međunarodnim pravom i nacionalnu, regionalnu i globalnu bezbjednost od značaja za Republiku Srbiju i pravni poredak (stav 3). Organi iz st. (1) i (2) ovog člana, u postupku donošenja procjene bezbjednosnog rizika prikupljaju i provjeravaju podatke o ličnosti i sa njima povezane podatke, u skladu sa propisom o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova (stav 4). U postupku iz stava (4) ovog člana može se obaviti razgovor sa licem o čijim se pravima i obavezama odlučuje, sa licima koja su sa njim u vezi i drugim licima, mogu se prikupljati podaci od pravnih lica, nadležnih državnih organa, vršiti uvid u registre, evidencije, zbirke i baze podataka koje se vode na osnovu zakona, kao i preduzimati druge radnje u skladu sa zakonom i propisima donijetim na osnovu zakona (stav 5). Organi iz st. (1) i (2) ovog člana prilikom donošenja procjene bezbjednosnog rizika, na osnovu prikupljenih podataka, razmatraju da li ulazak i boravak stranca na teritoriji Republike Srbije ugrožava bezbjednost Republike Srbije i njenih građana, u mjeri u kojoj to predstavlja neprihvatljiv bezbjednosni rizik (stav 6). Podaci iz stava (5) ovog člana označavaju se stepenom tajnosti u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje tajnost podataka (stav 7). Ukoliko se u postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca procijeni da ulazak i boravak stranca na teritoriji države predstavlja neprihvatljiv bezbjednosni rizik, odluku kojom se uskraćuje ulazak ili boravak stranca na teritoriji Republike Srbije donosi nadležni organ osim ukoliko post-oje razlozi iz člana 83 stav 3 ovog zakona (stav 8). U postupku odlučivanja po žalbi, drugostepeni organ ima uvid u činjenice i okolnosti na kojima je zasnovana negativna procjena bezbjednosnog rizika i dužan je da sa njima rukuje u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje tajnost podataka (stav 9)“.

U članu 15 (Odbijanje ulaska) ovog zakona propisano je: „Granična policija odbiće ulazak stranca u Republiku Srbiju ako (između ostalog, prim. aut.): ... 4) je strancu na snazi zaštitna mjera udaljenja, mjera bezbjednosti protjerivanja stranca, odnosno zabrana ulaska u Republiku Srbiju; 5) stranac nema potvrdu o vakcinisanju ili drugi dokaz da nije obolio, a dolazi sa područja zahvaćenog epidemijom zaraznih bolesti; 6) stranac nema putno zdravstveno osiguranje za period za koji namjerava da boravi u Republici Srbiji; 7) to zahtijevaju razlozi zaštite bezbjednosti Republike Srbije i njenih građana; 8) se utvrdi da u vezi sa ulaskom i boravkom stranca na teritoriji Republike Srbije postoji negativna procjena bezbjednosnog rizika u smislu člana 9 ovog zakona; 9) to predstavlja obaveznu Republiku Srbije u vezi sa sprovođenjem međunarodnih mjera ograničavanja; ... 12) postoji opravdana sumnja da boravak neće koristiti u namjeravanu svrhu ... (stav 1). Ulazak se odbija putem odluke o odbijanju ulaska izdate na propisanom obrascu u kome se navode razlozi odbijanja ulaska iz stava (1) ovog člana. Odbijanje ulaska upisuje se u putnu ispravu stranca (stav 2). Izuzetno, strancu za koga se utvrdi da posto-

je neke od smetnji iz stava (1) ovog člana, može se odobriti ulazak u Republiku Srbiju ukoliko za to postoje humanitarni razlozi, interes Republike Srbije ili to nalažu međunarodne obaveze Republike Srbije (stav 3). Ulazak se odobrava putem odluke o odobrenju ulaska izdate na propisanom obrascu u kojoj se navodi razlog ulaska, mjesto i adresa smještaja u Republici Srbiji, vrijeme u kome stranac može zakonito boraviti u Republici Srbiji i granični prelaz na kome stranac mora izaći iz Republike Srbije (stav 4). Izgled obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i način unosa podatka o odbijanju ulaska propisuje ministar nadležan za unutrašnje poslove (stav 5). Protiv odluke o odbijanju ulaska može se izjaviti žalba (stav 6). Bliže uslove za odbijanje ulaska iz stava (1) tač. 2), 5), 7), 8) i 12) ovog člana propisuje Vlada (stav 7)".

U Republici Sjevernoj Makedoniji Zakonom o strancima (mkd. *Закон за странци*)<sup>12</sup> u članu 11 (Uslovi za ulazak) propisano je: „Stranac koji namjerava da boravi u Republici Sjevernoj Makedoniji u trajanju ne dužem od 90 dana u bilo kom periodu od 180 dana i koji period prethodi svakom danu boravka, ući u Republiku Sjevernu Makedoniju, ako (između oslatog, prim. aut.): (d) nije lice za koje se izdaje u sistemu kontrole putnika i vozila upozorenje o zabrani ulaska i (e) ne predstavlja prijetnju javnom redu, nacionalnoj bezbjednosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima Republike Sjeverne Makedonije (stav 1)". Pored ovoga u članu 17 (Odbijanje ulaska) istog zakona propisano je: „Strancu koji ne ispunjava uslove za ulazak i koji ne pripada izuzecima utvrđenim u članu 11 ovog zakona, biće odbijen ulazak u Republiku Sjevernu Makedoniju (stav 1). Odbijanje ulaska nije u suprotnosti sa primjenom iz posebne odredbe o pravu međunarodne zaštite (stav 2). Rješenje o odbijanju ulaska stranca u Republiku Severnu Makedoniju donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova (stav 3). Protiv rješenja o odbijanju ulaska stranac ima pravo žalbe u skladu sa članom 18 ovog zakona (stav 4). Podaci o odbijanju ulaska unose se u putnu ispravu od stranca, ako ga posjeduje, kao i u sistemu kontrole putnika i vozila (stav 5). Policijski službenici zaduženi za graničnu kontrolu obezbjeđuju strancu kome je zabranjen ulazak da ne uđe na teritoriju Republike Severne Makedonije (stav 6)".

### **Odredbe bosansko-hercegovačkog zakonodavstva koje regulišu pitanje prava stranaca na ulazak u zemlju, odnosno razloga za odbijanje ulaska**

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, Zakonom o strancima Bosne i Hercegovine<sup>13</sup> u članu 8 (Sloboda kretanja) propisano je da: „Stranac može ulaziti u BiH i boraviti na njenoj teritoriji sa važećom putnom ispravom u koju je unesena viza ili dozvola boravka, ako ovim zakonom ili međunarodnim ugovorom čija je BiH ugov-

<sup>12</sup> Закон за странци Републике Северне Македоније („Службен весник на Република Македонија”, бр. 97/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија”, бр. 108/2019).

<sup>13</sup> Закон о странцима Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 88/2015 и 34/2021).



orna strana nije drugačije propisano. Ulazak, boravak, kretanje i izlazak stranaca mogu biti ograničeni pod uslovima propisanim ovim ili drugim zakonom (stav 1). Stranci koji zakonito borave u BiH pod uslovima koje propisuje ovaj zakon uživaju pravo na slobodu kretanja unutar BiH i slobodan izbor mjesta boravka, ako nije drugačije određeno ovim ili drugim zakonom u posebnim oblastima iz razloga javnog interesa u demokratskom društvu (stav 2). Prava iz stava (2) ovog člana mogu biti djelimično ili potpuno ograničena u skladu sa zakonom u mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne bezbjednosti, radi očuvanja javnog poretka, sprečavanja kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (stav 3). Bezbjednosnu provjeru za stranca s ciljem utvrđivanja razloga bezbjednosti BiH sprovodi Obavještajno-bezbjednosna agencija Bosne i Hercegovine (stav 4) (u daljem tekstu: Obavještajno-bezbjednosna agencija)".

Takođe, istim zakonom u članu 19 stav 3 (Opšti uslovi za ulazak) propisano je da: „Uz osnovne opšte uslove propisane st. (1) i (2)<sup>14</sup> ovog člana, za ulazak u BiH stranac mora ispunjavati i sljedeće ostale opšte uslove (između ostalog, prim. aut.): ...e) da mu nije izrečena mjera protjerivanja, odnosno da mu nije zabranjen ulazak u BiH, ako period na koji mu je izrečena ta mjera, odnosno period zabrane još traje; f) da se ne vodi u evidencijama kod nadležnog organa kao prekršilac propisa u BiH ili prekršilac međunarodnih propisa ili kao međunarodni prestupnik; g) da ne postoje drugi razlozi, osim onih iz tač. e) i f) ovog stava, iz kojih bi njegovo prisustvo na teritoriji BiH predstavljalo prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju u BiH ili međunarodnim odnosima BiH”.

U članu 24 (Razlozi odbijanja ulaska) ovog zakona propisano je: „(1) Strancu se odbija ulazak u BiH ako ne ispunjava uslove za ulazak iz člana 19 (Opšti uslovi za ulazak) niti se na njega primjenjuje međunarodni ugovor čija je BiH ugovorna strana ili odluka iz člana 20 (Ulazak pod posebnim uslovima) ovog zakona.<sup>15</sup>

---

14 Stranac može ući u BiH ako ima važeći pasoš ili drugi identifikacioni dokument koji može koristiti za ulazak u BiH koji važi najmanje tri mjeseca duže od namjeravanog datuma odlaska sa teritorije BiH i izdat je unutar posljednjih deset godina ili je izdat sa trajnim rokom važenja. U opravdanim hitnim slučajevima, odnosno ako to zahtijevaju razlozi bezbjednosti BiH, humanitarni, ozbiljni profesionalni ili lični razlozi, rok važenja putne isprave može biti i kraći (stav 1). Uz osnovni opšti uslov iz stava (1) ovog člana stranac za ulazak u BiH mora ispunjavati i sljedeće osnovne opšte uslove da: a) ima važeću vizu za ulazak, boravak ili prelazak preko teritorije BiH čiji rok važenja ne ističe na dan ulaska u BiH, ako u BiH ne ulazi sa putnom ispravom koju je izdala država čiji su državljani oslobođeni od obaveze pribavljanja vize prema članu 21 (Oslobađanje od obaveze pribavljanja vize) ovog zakona ili b) ima dozvolu boravka propisanu ovim zakonom (stav 2).

15 Članom 20 ovog zakona propisano je da se: „Strancu može odobriti ulazak i boravak u BiH i kada ne ispunjava uslove iz ovog zakona, ako je tako predviđeno međunarodnim ugovorom čija je BiH ugovorna strana ili odlukom Savjeta ministara, suda ili tužilaštva u BiH”.

## Diskusija o pitanju zabrane/odbijanja ulaska određenim stranim državljanima u Bosnu i Hercegovinu

U domaćim i regionalnim medijima se nailazi na podatak da je od strane Obavještajno- sigurnosne agencije BiH (OSA) oko 300 osoba proglašeno pri-jetnjom po nacionalnu bezbjednost Bosne i Hercegovine zbog čega im je za-branjen ulazak u Bosnu i Hercegovinu.<sup>16</sup> Na osnovu novinarskih navoda među ovim licima se nalaze i državljani Srbije Goran Petronijević, advokat i Miloš Ković, profesor Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.<sup>17</sup> Navedenim licima je marta mjeseca 2022. godine zabranjen ulazak u Bosnu i Hercegovinu. Odluka o zabrani ulaska u Bosnu i Hercegovinu naprijed navedenim licima izazavala je niz reakcija u medijima kako od samih lica tako i od strane političara, prije svega sa prostora Republike Srpske. U novinarskim člancima koji se bave ovim pitanjem se uglavnom ističu biografije ovih osoba i ukazuje na to da odluka o tome da oni predstavljaju prijetnju po nacionalnu bezbjednost Bosne i Hercegovine potiče od njihove povezanosti sa određenim licima iz svijeta politike, kao i političkim izjavama koje su davali u javnosti. Usljed ovakvog stanja stvari postavlja se pitanje da li zabrana ulaska ovim licima predstavlja nesrazmjerno miješanje u njihovu slobodu kretanja. S obzirom da javnosti nisu dostupna rješenja o zabrani ulaska ovim licima, a u cilju dolaska do odgovora na ovo pitanje, u radu ćemo se baviti analizom zakonskih i pod-zakonskih odredbi, na osnovu kojih su navedene mjere izrečene ovim licima kao i međunarodnim standardima kada je u pitanju zabranjivanje ulaska u zemlju stranim državljanima. Prije nego što se upustimo u analizu zakonskih i podzakonskih odredbi na ovom mjestu treba istaći i izjave portparolke granične policije BiH, Franke Vican<sup>18</sup> i izjave direktora Službe za poslove sa strancima BiH Slobodana Ujića<sup>19</sup> date medijima krajem marta mjeseca tekuće godine povodom dva naprijed navedena slučaja zabrane ulaska u Bosnu i Hercegovinu državljanima Srbije. U izjavi koju je dala Vican je, između ostalog, istakla da su: „...neistinite i pogrešne percepcije u javnosti o navodnom „nezakonitom postupanju Granične policije BiH” prilikom zabrane ulaska u ovu državu pojedinim građanima Srbije”, i ujedno naglasila da: „...granična policija BiH nema nadležnosti i ovlašćenja u pogledu evidentiranja tih mjera u evidenciji, niti u pogledu njihovog utvrđivanja, te se iz tog razloga ne može Graničnoj policiji pripisati ni navodna odgovornost po tom osnovu.”<sup>20</sup> Ujić je u svojim izjavama između ostalog naveo da: „Odluku o zabra-

16 Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-stranci-zabrana-ujic/31777788.html>.

17 Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.dw.com/bs/za%25A1to-i-kome-je-zabranjen-ulazak-u-bih/a-61320611>.

18 Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1100680/crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska>.

19 Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta <https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html>.

20 Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1100680/crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska>.

ni ulaska u BiH i kvalifikaciju da neko predstavlja prijetnju javnom redu i miru i poretku u BiH donosi Obavještajno-bezbjednosna agencija, a ne Služba za poslove sa stranci-ma". Takođe, prema njegovim riječima: „...služba obavlja tehnički dio, a to je unošenje u bazu Registra određenih stranaca (ROS)<sup>21</sup> „akata i prijetnji“, po kojima zakonski mora da postupa Granična policija”.<sup>22</sup> Pored ovoga izjavio je i da: „...služba za poslove sa strancima ne može da utiče na akte drugih bezbjednosnih agencija, niti zna da li će u narednom periodu biti još prijetnji”.<sup>23</sup>

Na ovom mjestu treba istaći da je u izjavi Franke Vican, portparolke Granične policije BiH, datoj medijima krajem marta tekuće godine o pitanju odbijanja ulaska advokatu Petronijeviću navedeno da: „Postupajući u skladu s odredbama tih propisa, policajci Granične policije BiH nisu odobrili ulazak, od-nosno odbili su ulazak u BiH Goranu Petronijeviću, državljaninu Republike Srbije, 25. marta na međunarodnom graničnom prelazu Karakaj jer nije ispunjavao uslove za ulazak u BiH propisane Zakonom o strancima iz člana 19 stava (3) tačka g), zbog toga što je evidentiran u Evidenciji o izvršenim mjerama, koje se tiču stranaca, s ocjenom da prisustvo te osobe na teritoriji BiH pred-stavlja prijetnju po bezbjednost, javni poredak i red”.<sup>24</sup> Takođe, ovdje treba navesti da je u pisanom odgovoru Granične

21 Pravilnikom o centralnoj bazi podataka o strancima („Službeni glasnik BiH”, broj 19/17) u članu 46 (Evidencija o izvršenim mjerama koje se tiču stranaca) propisano je: „Evidencija o izvršenim mjerama koje se tiču stranaca vodi se kroz Registar određenih stranaca (u daljem tekstu: ROS) i sadrži podatke o strancima kojima je izrečena neka od sljedećih mjera: a) odbijanje ulaska prema instrukciji iz stava (6) ovog člana; b) protjerivanje; c) otkaz boravka sa protjerivanjem; d) poništena viza sa protjerivanjem; e) otkaz boravka; f) sudski organi izrekli mjeru krivične odgovornosti; g) sudski organi po osnovu prekršaja izrekli kaznu zatvora ili novčanu kaznu od 1.000,00 KM i više; h) poništena viza; i) doneseno rješenje o obvezniku troškova prisilnog udaljenja iz BiH; j) proglašenje nepoželjnim u BiH; k) oduzeto državljanstvo BiH dobijeno naturalizacijom; l) odbijen ulazak na teritoriji BiH rješenjem nadležnog organa; m) ostalo; n) napomena. (2) U evidenciju iz stava (1) ovog člana unose se sljedeći podaci: a) naziv organa koji je izrekao mjeru; b) broj iz evidencije ROS, c) ime(na) i prezime(na); d) ostala imena; e) alias imena; f) pol; g) nadimak; h) ime(na) roditelja; i) datum, mjesto i država rođenja; j) vrsta putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta; k) broj putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta; l) država izdavanja putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta; m) državljanstvo; n) naziv organa koji je donio odluku koja se odnosi na stranca; o) broj i datum odluke; p) vrsta izrečene mjere ili odluke; r) trajanje izrečene mjere (početak i prestanak izrečene mjere); s) osnov za izricanje mjere. (3) Tehničku obradu podataka iz stava (2) ovog člana vrše organizaciona jedinica Službe, Ministarstvo (Sektor za imigraciju) i Granična policija, iz svoje nadležnosti, kao izvorni organi. (4) Pristup podacima iz ovog člana imaju Služba, Ministarstvo (Sektor za imigraciju i Sektor za azil), Granična policija, OSA i policija. (5) Kontrolori podataka iz ovog člana su Služba, Ministarstvo (Sektor za imigraciju) i Granična policija, u okviru svojih nadležnosti. (6) Detaljnije procedure unosa, kontrole, korištenja, čuvanja i brisanja podataka iz člana 128 stav (1) tačka d) Zakona, kao i druge odredbe bitne za funkcionisanje Evidencije o izvršenim mjerama koje se tiču stranaca, propisuje instrukcijom ministar sigurnosti.

22 Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta <https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html>.

23 Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-stranci-zabrana-ujic/31777788.html>.

24 Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1100680/>

policije BiH na pitanje novinara u vezi zabrane ulaska profesoru Koviću navedeno da je: „Granična policija BiH postupala prema zakonu, te nakon što je predmetna osoba na graničnom prelazu učitana, policijski službenik je postupio prema informaciji u sistemu, odnosno odbio ulazak predmetne osobe juče (12.03.2022.) u 16.27, na osnovu člana 19 stav 3 tačka g) Zakona o strancima BiH”.<sup>25</sup>

Dakle, na osnovu izjava dostupnih iz medija kada su u pitanju advokat Petronijević i profesor Ković, u ovim slučajevima, a u skladu sa odredbama iz člana 19 stav 3 tačka g) zauzet je stav od strane nadležnih organa (tačnije Obavještajno-sigurnosne agencije) da postoje drugi razlozi pored onih iz tačke e) i f) zbog kojih njihovo prisustvo na teritoriji BiH predstavlja prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju u BiH ili međunarodnim odnosima BiH”.

U vezi davanja odgovora na pitanje, da li je zauzimanjem ovakvog stava, odnosno donošenjem odluka o zabrani, odnosno odbijanju ulaska u Bosnu i Hercegovinu ovim licima, ograničeno njihovo pravo na slobodu kretanja, najprije treba poći od analize odredaba međunarodnih dokumenata poput Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje su navedene u uvodnom dijelu ovog rada, a koje na gotovo identičan način regulišu zaštitu slobode kretanja. Naime, navedeni međunarodni dokumenti nalažu garanciju zaštite prava na slobodu kretanja i izbor mjesta stanovanja licu koje legalno boravi na teritoriji jedne zemlje, što podrazumijeva da se radi o licu koje je zakonito ušlo na teritoriju date države, odnosno prošlo pasošku kontrolu. Dakle, kao što je to već istaknuto, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i sloboda ne garantuju strancu pravo ulaska i boravka na teritoriji jedne države ugovornice, već države zadržavaju pravo da ovo pitanje uredi kroz svoje nacionalno zakonodavstvo iz razloga što one kontrolišu ulazak na svoju teritoriju, boravak i deportaciju stranaca, kao i tip boravka koji će dodijeliti strancu. Dakle, kada su u pitanju zabrane ulaska advokatu Petronijeviću i profesoru Koviću, radi se o situacijama koje ne uživaju zaštitu odredaba međunarodnih dokumenata koji se tiču uživanja prava na slobodu kretanja. Međutim, ono što se može postaviti kao pitanje jeste sama zakonitost i opravdanost ovakvih odluka, s obzirom da je pravo na slobodu kretanja stranaca (u smislu ulaska u BiH zagarantovano Zakonom o strancima članom 8 stav 1). Tačan odgovor na ovo pitanje, mogao bi da bude dat samo na osnovu detaljne analize obrazloženja rješenja o odbijanju ulaska, čime mi u ovom trenutku ne raspolažemo, stoga nam ostaje jedino da se bavimo pitanjem kvaliteta zakonske norme koja uređuje ovo pitanje. Ono što se da zaključiti na osnovu uvida u sadržinu člana 8 stav 1 Zakona o strancima da ova odredba

---

crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska.

<sup>25</sup> Preuzeto dana 02.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-srbija-milos-kovic/31750625.html>.

ne propisuje striktno uslove pod kojima strancima, koji borave u BiH, može biti ograničen ulazak i kretanje unutar BiH, već samo navodi da se to može odrediti ovim ili drugim posebnim zakonom. Jedan od razloga za ograničenje naveden je u članu 19 stav 3 tačka g) a koji se ogleda u postojanju drugih razloga, kojim bi njegovo prisustvo na teritoriji BiH predstavljalo prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju u BiH ili međunarodnim odnosima BiH. Ovdje, takođe, treba napomenuti da shodno članu 8 stav 4 ovog zakona bezbjednosnu provjeru vrši Obavještajno-bezbjednosna agencija Bosne i Hercegovine, na osnovu čije procjene se vrši unos podataka o licu koje predstavlja bezbjednosnu prijetnju u Registar određenih stranaca, a po čemu dalje postupaju Služba za poslove sa strancima i Granična policija, na način kako je to već opisano u prethodnom dijelu ovog rada. Mišljenja smo da ovakvo zakonsko rješenje u smislu garancije slobode kretanja, sa posebnim fokusom na slobodu ulaska stranaca u BiH nije najbolje formulirano u smislu pravne sigurnosti, kao i prava na pravično suđenje u smislu raspoloživosti djelotvornog pravnog lijeka. Naime, opšta formulacija kojom se kao jedan od razloga odbijanja ulaska stranca u zemlju, jer predstavlja prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima BiH, ostavlja puno prostora za to da neka lica budu evidentirana u Registar određenih stranaca bez jasnih kriterijuma, na osnovu kojih bi u žalbenom postupku, koji je predviđen ovim zakonom, stranac kome je odbijen ulazak mogao tražiti zadovoljenje pravde u smislu zaštite prava na slobodu kretanja koja je propisana članom 8 stav 1 ovog zakona. Naime, kada je u pitanju prijetnja po javno zdravlje, odnosno prijetnja javnom zdravlju na osnovu odredaba Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u Bosni i Hercegovini (zakona koji postoje na nivou Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH) moguće utvrditi kriterijume kada je ovaj razlog za odbijanje ulaska stranca u zemlju u pitanju. Međutim, jasni kriterijumi o pitanju toga kada će se smatrati da neko predstavlja opasnost po bezbjednost BiH, javni poredak, javni red i mir i međunarodne odnose BiH ne postoje, što daje širok prostor za tumačenje naprijed navedenih zakonskih odredbi. S tim u vezi, mišljenja smo da bi u Zakonu o strancima trebalo uvesti član kojim će se pobliže propisati kriterijumi na osnovu kojih se neko lice, tačnije stranac, označava prijetnjom po ove vrijednosti. Naravno, ako pogledamo rješenja iz zemalja u okruženju, koja su prikazana u ovom radu, možemo vidjeti da takve kriterijume ne poznaju zakonske oblasti o strancima Crne Gore i Sjeverne Makedonije, ali i da su takvi kriterijumi propisani ovom zakonskom oblašću Republike Srbije. U tom smislu predlažemo rješenje koje je primjenjeno u Zakonu o strancima u Republici Srbiji u kome je u članu 9, koji se bavi pitanjem zaštite bezbjednosti Republike Srbije i njenih građana u postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca, u stavu 1 upotrebljen izraz „neprihvatljiv bezbjednosni rizik”, dok je u stavu 3 ovog člana dato i određenje istog (vidjeti sadržinu ovog člana u dijelu rada koji se odnosi na uporedno pravnu analizu).

Mišljenja smo da bi uvođenje ovakve odredbe u Zakon o strancima Bosne i Hercegovine bio zagarantovan veći nivo zaštite pravne sigurnosti, ljudskog dostojas-

tva i prava na pravično suđenje, u smislu prava na slobodu kretanja koje je garantovano ovim zakonom kada je u pitanju odlučivanje o pravu stranaca na ulazak u BiH.

Nadalje, ovdje treba pohvaliti rješenje bosansko-hercegovačkog zakonodavstva kojim se eksplicitno proklamuje zaštita sloboda kretanja strancima, što nije slučaj sa zakonima o strancima zemalja iz okruženja koje su analizirane u ovom radu. Međutim, sa aspekta zaštite prava na slobodu kretanja koje je proklamovano u članu 8 Zakona o strancima Bosne i Hercegovine, smatramo da je potrebno bliže urediti donošenje same odluke o odbijanju, odnosno zabrani ulaska stranaca u Bosnu i Hercegovinu. Iz onoga što je navedeno možemo zaključiti da je zakon dao prostor Obavještajno-sigurnosnoj agenciji da označi određena lica kao prijetnju po sigurnost Bosne i Hercegovine, te da Služba za poslove sa strancima, odnosno Granična policija moraju da postupe po toj odluci. Ovakva praksa ne predstavlja standard koji je zastupljen u drugim zemljama. Naime, ako pogledamo zemlje u okruženju, odluku o odbijanju ulaska stranaca donosi uglavnom nadležni organ u vidu organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova, po prethodno pribavljenom mišljenju, odnosno procjeni organa nadležnog za zaštitu bezbjednosti, odnosno obavještajne službe u Republici Srbiji, dok u Crnoj Gori, odnosno Sjevernoj Makedoniji se ne navodi obaveza prethodnog pribavljanja mišljenja od obavještajnih službi. Mišljenja smo da je normiranje prethodnog pribavljanja mišljenja bolje rješenje. S tim da ovdje treba naglasiti da kada je npr. Republika Srbija u pitanju propisano je da je nadležni organ za donošenje navedene odluke organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcija policije – van sjedišta, koja obavlja poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca. Na osnovu navedenog primjera vidimo da obavještajnoj službi Republike Srbije nije dato ovlašćenje za donošenje ovakve odluke, već ona samo daje procjenu, a konačnu odluku donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova. Naravno, uzevši u obzir specifičnost Bosne i Hercegovine u smislu njenog ustrojstva i unutrašnje organizacije kao države, mišljenja smo da je sa aspekta pravne sigurnosti, ljudskog dostojanstva i većeg stepena zaštite prava na slobodu kretanja koje je propisano Zakonom o strancima Bosne i Hercegovine potrebno urediti ovo pitanje na način da odluku o odbijanju ulaska, odnosno zabrani ulaska stranaca zbog toga što predstavlja bezbjednosnu prijetnju po sigurnost Bosne i Hercegovine, treba da donosi Služba za poslove sa strancima, a ne Obavještajno-sigurnosna agencija.

Naposlijetku, ovdje treba istaći da propisivanje zaštite prava na slobodu kretanja članom 8 Zakona o strancima Bosne i Hercegovine je, gledano sa aspekta krajnjeg cilja, nedorečeno a samim tim i neefikasno. Naime, pomenutom materijalnom odredbom garantuje se pravo stranaca da u skladu sa zakonskim propisima uđu i borave na teritoriji Bosne i Hercegovine i ujedno propisuje mogućnost ograničenja tog prava. Međutim, ono što nedostaje jeste prekršajna ili krivična odredba kojom se propisuje sankcionisanje za onog ko ovo pravo nezakonito ugrozi. Dakle, propisivanjem materijalne odredbe kojom se garantuje neko pravo, u ovom slučaju pravo stranaca da legalno uđu i borave na teritoriji Bosne i Hercegovine, nije

ispraćeno adekvatnom sankcionišućom odredbom prema onima koji ga krše. U tom smislu ovo predstavlja čvrst argument za propisivanje zasebnog prekršaja i/ili krivičnog djela kojim se direktno štiti sloboda kretanja u Bosni i Hercegovini. Naime, ako na slobodu kretanja gledamo u najširem mogućem smislu kao na pravo pojedinca da se slobodno kreće, postavlja se pitanje da li i u kom obimu prekršajna oblast Javni red i mir u Bosni i Hercegovini, odnosno krivično-pravna oblast zakonodavstva nudi prekršajnu, odnosno krivično-pravnu zaštitu ovom ljudskom pravu, odnosno, slobodi.

Hipotetički gledano, sloboda kretanja nekog lica može biti ugrožena primjenom fizičke sile odnosno napadom od strane drugog lica kada se radi o prekršajima Tuča i fizički napad (na način da ga guranjem, udaranjem vučenjem i sl. sprečava da se neometano kreće) ili prijetnje, odnosno dovođenja u opasnost izvršenjem prekršaja drskog ili naročito drskog i bezobzirnog ponašanja, ugrožavanjem sigurnosti prijetnjom napada na život, tijelo ili imovinu (te je usljed te prijetnje licu usljed straha ograničena sloboda kretanja). Radnje naprijed navedenih prekršaja su prvenstveno usmjerene na narušavanje javnog reda i mira i sigurnosti građana, ali posredno ugrožavaju i pravo na slobodu kretanja. Ovdje takođe treba napomenuti da zakoni o javnom redu i miru u Bosni i Hercegovini, iako pojedini od njih eksplicitno pominju slobodu kretanja kao zaštitni objekat, ne sadrže eksplicitno prekršaj kojim se ugrožava sloboda kretanja. Na osnovu ovoga, možemo zaključiti da se sa aspekta odredaba prekršajno-pravne oblasti Javni red i mir de facto na prekršajno pravnu zaštitu slobode kretanja gleda kao na sekundarni zaštitni objekat, a ne na primarni, iako je u pojedinim zakonima ovo pravo i de iure eksplicitno označeno kao zaštitni objekat. Takođe, uprkos propisivanju ustavno-pravne zaštite prava na slobodu kretanja u bosansko-hercegovačkom krivičnom zakonodavstvu ne postoji krivično djelo kojim se štiti sloboda kretanja u jednom širem smislu, odnosno u smislu slobode građana da se kreću iz jednog mjesta u drugo, ukućujući i slobodu da se nastane u određenom mjestu. Naime, u krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine propisani su krivično djelo protivpravnog lišenja slobode i krivično djelo otmice, kojim se štiti sloboda kretanja u jednom užem smislu. Pored ovoga, u Krivičnom zakoniku Republike Srpske propisano je i krivično djelo onemogućavanja povratka raseljenih i izbjeglih lica, kojim se štiti sloboda nastanjivanja ali jedne uže kategorije lica, tj. izbjeglih i raseljenih lica. Dakle, radnje poput zatvaranja puteva i prolaza postavljanjem fizičkih barijera i sl. ili neizdavanjem određenih dozvola ili dokumenata, nezakonitim odbijanjem ulaska strancu moguće je ograničiti slobodu kretanja lica (Stojanović, 2017: 483). Međutim, ove radnje se ne mogu podvesti pod krivično djelo protivpravno lišenje slobode koje je propisano bosansko-hercegovačkim krivičnim zakonodavstvom, na osnovu čega zaključujemo da u Bosni i Hercegovini ne postoji ni adekvatna krivično-pravna zaštita slobode kretanja u širem smislu. U tom pogledu, mišljenja smo da bi prekršajnim ili krivičnim zakonodavstvom Bosne i Hercegovine trebalo propisati sankcionisanje za povredu slobode kretanja i nastanjivanja. Time bi se povećao nivo pravne sigurnosti u smislu zaštite prava na slobodu kretanja koje se

jemči članom 8 Zakona o strancima Bosne i Hercegovine, na način da ova materijalna odredba bude ispraćena adekvatnom odredbom koja propisuje sankcionisanje za onog ko ovo pravo ugrozi.

## Zaključak

Kada je u pitanju pravo na slobodu kretanja u smislu ulaska stranaca u Bosnu i Hercegovinu evidentno je odustvo jasnih kriterijuma za utvrđivanje situacije u kojoj strani državljanin, koji ima namjeru da uđe u Bosnu i Hercegovinu, predstavlja prijetnju po nacionalnu sigurnost zemlje, zatim koncentraciji nadležnosti u istom organu vlasti u smislu označavanja određenog lica kao prijetnje nacionalnoj sigurnosti i donošenja rješenja o zabrani, odnosno odbijanju ulaska u Bosnu i Hercegovinu, predstavljaju odredbe koje daju ogroman prostor za ograničenje prava na slobodu kretanja koje se garantuje Zakonom o strancima Bosne i Hercegovine.

S tim u vezi potrebno je izmijeniti i dopuniti Zakon o strancima na način da se uvede član kojim će se preciznije propisati kriterijumi na osnovu kojih se neko lice, tačnije stranac, označava prijetnjom po sigurnost Bosne i Hercegovine. Takođe, potrebno je izmijeniti i dopuniti Zakon o strancima na način da se jasno razdvoje nadležnosti između organa vlasti koji označava određeno lice kao prijetnju po sigurnost Bosne i Hercegovine i organa vlasti koji donosi odluku o odbijanju, odnosno zabrani ulaska uz preciznije određenje postupka donošenja ovakve odluke. Naposljetku, potrebno je da se izmijeni i dopuni prekršajno pravno i/ili krivično pravno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini na način da se propiše poseban prekršaj i/ili krivično djelo kojim se predviđa sankcionisanje za povredu slobode kretanja u širem smislu.

## Literatura

Adimassu, G. Y. (2015). *Federalism Vis a Vis the Right to Freedom of Movement and Residence: Critical Analysis of the Law and the Practice in Ethiopian Perspective*. Anchor Academic Publishing: Hamburg.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni glasnik BiH”, br. 6/99).

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni glasnik BiH”, br. 6/99).

Generalna skupština UN-a (1948). *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (217 A)*. Pariz.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.dw.com/bs/za%C5%A1to-i-kome-je-zabranjen-ulazak-u-bih/a-61320611>.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1100680/crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska>.

Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta



vo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html.

Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta <https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html>.

Preuzeto dana 02.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-srbija-milos-kovic/31750625.html>.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-stranci-zabrana-ujic/31777788.html>.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-stranci-zabrana-ujic/31777788.html>.

Ivanović, A. (2021). *Studija mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*. Pravni fakultet u Lukavici PIM Univerziteta Banja Luka & Asocijacija za demokratske inicijative Sarajevo. Istočno Sarajevo.

Jayawickrama, N. (2002). *The judicial application on human rights law: national, regional and international jurisprudence*. Cambridge University Press.

Joanna, P. (2003). Right to Freedom of Movement and Choice of Residence-also on IDP-s right? Case Study on IDP Returns in Bosnia and Herzegovina European Masters Degree in Human Rights and Democratisation University of Padua.

Krstić, I.; Marinković, T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Savjet Evrope. Beograd.

McAdam, J. (2011). An intellectual history of freedom of movement in international law: The right to leave as a personal liberty. *Melbourne Journal of International Law*, vol 12, Melbourne.

Pécoud, A. (2013) Freedom of movement, In: *The Encyclopedia of Global Human Migration* (ed. Immanuel Ness), Blackwell Publishing Ltd.

*Piermont v. France*, predstavka br. 5/1994/452/531 – 532, presuda od 20. marata 1995. godine, stav 44.

Pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima („Službeni glasnik BiH”, broj 19/17)

Stojanović, Z. (2017). Komentar Krivičnog zakonika: šesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Službeni glasnik: Beograd, str. 483.

Surabhi, C. (2010). *The Right to Food and Water: Dependenceies and Dilemmas*. Institute for Human Rights and Business, Faculty of Law. The Chinese University of Hong Kong.

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Službeni glasnik BiH”, br. 25/2009 – Amandman I).

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I; 13/1997 – Amandmani II-XXIV; 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI; 16/2002 – Amandmani XXVII-IV; 22/2002 – Amandmani LVI-LXIII; 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII; 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI; 18/2003 – Amandman LXXXVIII; 63/2003 – Amandmani LXXXIX-XCIV; 9/2004 – Amandmani XCV-CII; 20/2004 – Amandmani CIII i CIV; 33/2004 – Amandman CV; 71/2005 – Amandmani CVI-CVIII; 72/2005 – Amandman CVI i 88/2008 – Amandman CIX).

Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05).

Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ“, br. 7/71).

Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ“, br. 7/71).

Zakon o strancima Bosne i Hercegovine („*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*“, br. 88/2015 i 34/2021).

Zakon o strancima Crne Gore („Sl. list CG“, br. 12/2018).

Zakon o strancima Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 24/2018 i 31/2019).

Закон за странци Републике Северне Македоније („Службен весник на Република Македонија“, бр. 97/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 108/2019).

## INSTITUTIONAL VIOLATION OF THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT IN THE CONTEXT OF PROHIBITION/REFUSAL OF ENTRY TO FOREIGNERS FOR REASONS TO PROTECT THE SECURITY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

PhD Aleksandar R. IVANOVIĆ\*

**Abstract:** The author deals with the issue of institutional violation of the right to freedom of movement in the context of the ban on foreigners entering Bosnia and Herzegovina for reasons of protection of the security of Bosnia and Herzegovina. Accordingly, the author firstly defines the right to freedom of movement by analyzing the provisions of international documents and the domestic legal framework for the protection of this human right. The author points out that the entry of foreigners into another country, in the context of freedom of movement, is not covered by the provisions of international human rights documents that protect freedom of movement, but that this issue is within the competence of national legislation. The paper presents the provisions of domestic legislation and individual countries in the region that regulate the issue of entry of foreigners into the country, that is, prohibition/refusal of entry due to security reasons. In the final part of the paper, the author addresses the issue of banning or denying entry to certain persons in Bosnia and Herzegovina, and pointed out the ambiguities and shortcomings of domestic legislation governing this matter, which create space for arbitrary restrictions on freedom of movement and other human rights such as the right to human dignity, the right to a fair trial, etc. In the final part of the paper, the author gave some guidelines regarding possible changes and amendments to domestic legislation in this area, all in order to provide a higher level of legal certainty and protection of the aforementioned rights.

**Keywords:** human rights, freedom of movement, entry into the country, foreigner, national security, Bosnia and Herzegovina.

---

\* Faculty of Law in Lukavica, PEM University in Banja Luka, e-mail: aleksandar.ivanovic@pravnofakultet.edu.ba