
PRAVO NA SLOBODU KRETANJA – KADA SU INTERESI POJEDINCA I DRUŠTVA SUPROTSTAVLJENI?

Stručni rad

DOI	COBISS.RS-ID	UDK
10.7251/APDN2301069M	138315521	340.131.4:351.941

Prof. dr Ljubinko MITROVIĆ*
Doc. dr Tamara MARIĆ**

* Ombudsman za ljudska prava BiH, redovni profesor, Fakultet pravnih nauka, Panevropski univerzitet Apeiron, e-mail: ljubinko58@gmail.com

** Ministarstvo pravde RS, docent, Fakultet pravnih nauka, Panevropski univerzitet Apeiron, e-mail: t.maric@mpr.vladars.net



Apsstrakt: Pravo na slobodu kretanja predstavlja jedno do osnovnih načela na kojem se zasnivaju život i rad građana Evropske unije, posmatrano iz ugla ekonomskog, socijalnog, pravnog, ali i bezbjednosnog aspekta. Kao takvo zasigurno se može smatrati jednim od najvećih dostignuća evropskih integracija uopšte. Pojam slobodnog kretanja građana danas ima znatno drugačije značenje od onog koje je imalo u momentu donošenja prvih odredbi Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice iz 1957. godine koje su se odnosile na slobodno kretanje radnika i slobodu poslovnog preduzetništva. Veliki iskorak u tom dijelu zasigurno predstavlja Ugovor o Evropskoj uniji, potpisan u Mاستrihtu 1992. godine, kojim je na indirektan način uveden pojam „građanstva EU” koje automatski dobija svaki državljanin države članice.

Iako je pravo slobode kretanja pravno definisano Protokolom 4, Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, istovremeno je pravno utemeljen stav da se to pravo može ograničiti u posebnim oblastima u skladu sa zakonom, odnosno u onim situacijama kada je to opravdano sa aspekta javnog interesa društva. Upravo ovaj rad će se osvrnuti na neke praktične situacije kada su, u domenu ostvarivanja ovog prava, interesi pojedinca i društvene zajednice suprotstavljeni. Posebno ćemo istaći slobodu kretanja građana i pandemiju COVID-a koja još uvijek potresa i pravi velike probleme cijelom čovječanstvu.

Ključne riječi: pravo na slobodu kretanja, ograničenja slobode kretanja, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Ombudsman za ljudska prava BiH.

Uvod

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda¹ (u daljem tekstu Evropska konvencija) kao pravni akt Savjeta Evrope koji je usvojen 4. novembra 1950. godine u Rimu predstavlja zasigurno jedno od najvećih dostignuća u oblasti ljudskih prava i njihovog unapređenja na evropskom tlu. Međunarodni akt koji je prethodio Evropskoj konvenciji jeste Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima² koja je usvojena posebnom Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine, a koju je Generalna skuština UN-a proglasila „*kao zajednički standard koji treba da postignu svi narodi i sve nacije da bi svaki pojedinac i svaki organ društva, imajući ovu Deklaraciju stalno na umu, težio da učenjem i vaspitavanjem doprinese poštovanju ovih prava i sloboda i da progresivnim unutrašnjim i međunarodnim mjerama obezbijedi njihovo opšte i stvarno priznanje i poštovanje kako među narodima samih država članica, tako i među narodima onih*

1 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 5/1999 i 6/1999.

2 Preuzeto 01.03.2022. godine sa sajta <https://www.ombudsmen.gov.ba>

teritorija koje su pod njihovom upravom”³ Evropska konvencija, koja u kontekstu sa navedenim, u svojoj preambuli navodi kao svoju svrhu „preduzimanje koraka ka zajedničkom provođenju određenih prava navedenih u Univerzalnoj deklaraciji“, (Sloboda izražavanja: 2013: 3) stupila je na snagu tri godine nakon donošenja, a do 2004. godine, Evropsku konvenciju je potpisalo 46 zemalja. Ratifikacija iste je izvršena u svim državama članicama Savjeta Evrope.

Čin donošenja Evropske konvencije (koja se sastoji od preambule, osnovnog teksta i 13 Protokola) pravno je uobličio ideju zemalja Evrope o uspostavljanju jedinstvene zaštite ljudskih prava i individualnih političkih sloboda koji, uz vladavinu prava, a prema osnivačkom aktu Savjeta Evrope, čine temelj istinske demokratije. Ovom kodifikacijom otpočela je pravna standardizacija na evropskom tlu, koja se odvija u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima. Evropska konvencija je zaštitu ljudskih prava unaprijedila u dva ključna pravca: prvi je bio pravno obavezujući sporazum o ljudskim pravima⁴ (što je dalje značilo da su države, potpisivanjem Evropske konvencije, prihvatale obavezu poštovanja odredbi o pravima i slobodama), a drugi uspostavljanje mehanizma zaštite sprovođenja odredaba kroz uspostavljanje Evropskog suda za ljudska prava⁵ kao veoma važnog mehanizma. Iz navedenog proizilazi da se cilj donošenja Konvencije ogleda u definisanju sadržaja jedinstvenih odredbi o ljudskim slobodama i pravima, a u slučaju njihovog kršenja da se obezbijedi jedinstvena međunarodna sudska zaštita, ali i priznavanje nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.⁶

Ljudska prava i osnovne slobode jesu urođena i univerzalna prava svih ljudi zato što pripadaju svakom ljudskom biću podjednako, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, odnosno bez obzira na pol, rasu, boju, jezik, vjeru, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovinu, rođenje ili neki drugi status. (Mitrović, 2020: 97-110) Ljudska prava su i nedjeljiva, jer su jednakog značaja i međusobno zavisna, ali i neotuđiva, odnosno nerazdvojiva su od pojedinca. Ljudska prava su uslov slobode, mira i pravde u svijetu zasnovana na ideji jednakopravnosti, tolerancije i solidarnosti. Evropska konvencija, u članu 1 propisuje „obavezu poštovanja ljudskih prava” gdje se kroz odredbu pomenutog člana svim licima od strane ugovornica garantuju prava

3 Preuzeto 01.03.2022. godine sa sajta <https://www.ohchr.org>

4 Preuzeto 01.03.2022. godine sa sajta <https://www.wikipedia.org>

5 Evropskom konvencijom uspostavljena su dva tijela: Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava. Protokolom 11 učinjene su značajne reforme, koje su rezultirale činjenicom da je od 1998. godine u evropskoj praksi uvedena stalna pravosudna institucija – Evropski sud za ljudska prava i mogućnost učešća pojedinca u međunarodnom pravnom postupku, ali i ukidanje Evropske komisije. Prvi članovi suda su izabrani 21. januara 1959. godine.

6 Prve sudije Evropskog suda za ljudska prava izabrane su 21. januara 1959. godine. Međunarodna zaštita se ostvaruje putem postupaka koji se vode pred ovim sudom, a na osnovu sporova koji se pokreću podnošenjem individualnih i međudržavnih predstavi. Individualne predstave mogu da podnesu pojedinci, grupe lica ili nevladine organizacije, dok se međudržavnim predstavkama pokreću interni međunarodni sporovi između država članica Savjeta Evrope, u slučajevima povrede obaveza preuzetih potpisivanjem i ratifikovanjem Konvencije.

i slobode koje su propisane u prvom dijelu ove konvencije. Ta prava su: pravo na život; zabrana mučenja; zabrana ropstva i prinudnog rada; pravo na slobodu i sigurnost; pravo na pravično suđenje; kažnjavanje samo na osnovu zakona; pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života; sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti; sloboda izražavanja; sloboda okupljanja i udruživanja; pravo na sklapanje braka; pravo na djelotvorni pravni lijek; zabrana diskriminacije itd. Iako među zaštićenim pravima nema formalne hijerarije, u nastavku rada biće više riječi o pravu na slobodu kretanja kao veoma važnom ljudskom pravu, ali i zakonskom ograničenju istog u praksi. Savremeno doba globalizacije i tehnološkog napretka dodatno naglašava vrijednosti prava na slobodu kretanja, ali stvara i nove prijetnje i novu ugroženost u ostvarenju ovog osnovnog ljudskog prava. (Soković, 2019: 82) Zakonodavac u Republici Srpskoj je inkriminisao one radnje koje sadrže obilježja krivičnog djela, a kojima se krše i ugrožavaju slobode i prava građana, na način da čitavo jedno poglavlje Krivičnog zakonika Republike Srpske (glava XIII)⁷ sadrži odredbe u kojima su propisana Krivična djela protiv sloboda i prava građana.⁸ Ono što se najdirektnije odnosi na ograničenje ili povredu slobode kretanja jesu radnje koje su inkriminisane u članu 143 Krivičnog zakonika Republike Srpske gdje je zakonodavac za krivično djelo „Protivpravno lišenje slobode” zaprijetio novčanom kaznom, odnosno kaznom zatvora do jedne godine. Ovakvu kaznu nadležni sud će izreći svakome „*ko drugog protivpravno zatvori, drži zatvorenog ili mu na drugi način protivpravno oduzme ili ograniči slobodu kretanja*”. U slučajevima kada su navedene radnje učinjene od strane službenih lica, misli se prije svega kroz zloupotrebu službenog položaja ili ovlaštenja, sud može izreći novčanu kaznu, ali i kaznu zatvora do tri godine. Za teže oblike ovog krivičnog djela zakonom je predviđena kazna zatvora od jedne do pet godina, a sud kaznu zatvora u ovom rasponu može izreći svakom licu za koje se utvrdi da je učinilo protivpravno lišenje slobode: a) prema djetetu; b) duže od 15 dana; c) na svirep način i d) da je kao posljedica nastupilo teško narušavanje zdravlja drugog lica ili druge teške posljedice po lice. Za najteži, kvalifikovani oblik protivpravnog lišenja slobode, odnosno u slučajevima kada je nastupila smrt lica koje je protivpravno lišeno slobode, za učinioca je predviđena kazna zatvora u rasponu od dvije do dvanaest godina.⁹

Pravo na slobodu kretanja

Pravo na slobodu kretanja predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava čije je normativno usklađivanje na nivou nacionalnih zakonodavstava svih država učinjeno kroz direktnu primjenu međunarodnih pravnih akata. U članu 5 Evropske konvencije kojim se precizira pravo na slobodu i sigurnost jasno je naglašeno da „*svako ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti*”. Da se ovo indirektno odnosi na

⁷ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 64/2017, 104/2018 – Odluka US, 15/2021 i 89/2021.

⁸ Krivični zakonik Republike Srpske, član 139-164.

⁹ Krivični zakonik Republike Srpske, član 143.

slobodu kretanja, potvrđuje već sljedeća rečenica ove odredbe u kojoj se navodi da *niko ne smije biti lišen slobode* izuzev u slučajevima i u skladu sa postupkom koji su navedeni dalje u Konvenciji. Sloboda kretanja je definisana u članu 2 Protokola 4 Evropske konvencije¹⁰ na način da se garantuje da svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države, ima na teritoriji te države pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta (stav 1), te da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu (stav 2). Dalje se navodi da se nikakva ograničenja ne mogu postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su „u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih”¹¹. Na tragu navedenog, svakako je bitno navesti da Ustav Bosne i Hercegovine svojim odredbama garantuje da na teritoriji Bosne i Hercegovine postoji puna sloboda kretanja (lica, robe, usluga i kapitala),¹² odnosno da sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i osnovne slobode pod kojima se podrazumijeva pravo na slobodu kretanja i prebivališta.¹³ S druge strane, Ustav Republike Srpske sadrži nekoliko članova koji se odnose na slobodu kretanja i ličnu bezbjednost čovjeka, prema kojima su sloboda i lična bezbjednost svakog čovjeka nepovredivi, nezakonito lišavanje slobode kažnjivo, a lišenje slobode kretanja može trajati samo dok za to postoje zakonski uslovi.¹⁴

Pravo na slobodu kretanja može se analizirati sa više aspekata. Naime, ostvarivanje ovog prava u punom kapacitetu, njegova zaštita i pitanje ograničenja, odnosno zloupotrebe podjednako su bitni sa aspekta socijalnog, ekonomskog, društvenog i bezbjednosnog aspekta života. Ukoliko se osvrnemo na izvornu definiciju prava slobode kretanja nevedenu u članu 2 Evropske konvencije, a u kojoj se garantuje „da svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države, ima na toj teritoriji pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta, odnosno da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu”, onda dolazimo do brojnih pitanja i dilema koje su vezane za migracije ljudi, radne angažmane, azil,

10 Protokol broj 4 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (kojim se osiguravaju određena prava i slobode koje nisu uključene u Konvenciju) i Prvi protokol uz nju, donesen je u Strazburu 16.09.1963. godine. Protokol 4 sastoji se od pet članova kojima je definisano: član 1 – Zabrana dužničkog ropstva; član 2 – Sloboda kretanja; član 3 – Zabrana protjerivanja vlastitih državljana; član 4 – Zabrana grupnog protjerivanja stranaca i član 5 – Teritorijalna primjena. Bosna i Hercegovina je navedeni Protokol potpisala i ratifikovala 2002. godine (istovremeno sa Konvencijom i ostalim pratećim Protokolima).

11 Protokol br. 4 Evropske Konvencije, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 5/1999 i 6/1999, član 2 stav 3. Protokol br. 4 Evropske Konvencije, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 5/1999 i 6/1999, član 2 stav 3.

12 Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 25/2009 – Amandman I, član 1, stav 4.

13 Ustav Bosne i Hercegovine, član 2, stav 3, tačka m.

14 Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 21/1992 – prečišćeni tekst, 28/1994, 8/1996, 13/1996, 15/1996, 16/1996, 21/1996, 21/2002, 26/2002, 30/2002, 31/2002, 69/2002, 31/2003, 98/2003, 115/2005, 117/2005, čl. 12 i 15.

kriminalitet, ali i neka pitanja iz oblasti zdravstvene zaštite, kao što je još uvijek aktualna pandemija COVID-a i sl. U navedenoj definiciji ključna riječ je „zakonito” koja ipak daje margine ovom pravu ostavljajući prostor da se ovo široko područje prava i obaveza uredi i reguliše različitim zakonskim odredbama, u skladu sa osnivačkim aktima evropskog prava, ali i odredbama važećih nacionalnih zakona.

Sloboda kretanja radnika

Pravno uređenje i zahtjevi radnika za slobodom kretanja u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) je posebno interesantna i aktualna oblast, možda najviše u kontekstu proširenja EU na nove države, gdje svaki tranzicijski period sa sobom nosi usklađivanje domaćih zakona države pristupnice sa propisima EU. Sloboda kretanja radnika je jedna od četiri slobode koje uživaju građani EU, a podrazumijeva pravo radnika na kretanje i boravište, pravo članova porodice na ulazak u zemlju i boravište, pravo na rad u drugoj državi članici i pravo da se prema njima država odnosi jednako kao i prema državljanima te države.¹⁵

Kao pravni osnov slobode kretanja radnika svakako treba navesti osnivačke akte EU, i to Ugovor o EU, Ugovor o funkcionisanju EU, odnosno Lisabonski ugovor¹⁶, ali i značajan broj direktiva i uredbi¹⁷ koje predstavljaju sekundarne izvore evropskog zakonodavstva. U vezi sa navedenim, odredba člana 4 Ugovora o EU (Ugovor iz Maastrichta iz 1992. godine) u stavu 2 navodi da Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutrašnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno sa odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.¹⁸ Ugovor o funkcionisanju EU u glavi IV (Sloboda kretanja osoba, usluga i kapitala) kroz odredbe čl. 45-48 pravno uređuje prava radnika i garantuje slobodu kretanja radnika unutar EU. Formiranje unutrašnjeg tržišta sa slobodnim kretanjem u EU započelo je sa zaključenjem dva šengenska sporazuma, Šengenskim sporazumom iz 1985. godine i Konvencijom o sprovođenju šengenskog sporazuma iz 1990. go-

¹⁵ Preuzeto 03.02.2022. godine sa sajta <https://www.europarl.europa.eu>.

¹⁶ Lisabonski je ugovor izmijenio dotadašnje osnivačke ugovore, odnosno unio amandmane na postojeći tekst Ugovora. Pri tome je ipak došlo i do izmjene naziva dotadašnjih Ugovora. Tako je Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) zadržao isti naziv, ali je Ugovor o Evropskoj zajednici preimenovan u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Ta dva ugovora su pravni temelji evropske integracije. Uz njih treba dodati i Ugovor o Evratomu.

¹⁷ Temeljno pravo na slobodu kretanja radnika dio je niza uredbi i direktiva iz 1960. godine. U ovom kontekstu nezaobilazno je pomenuti Uredbu 1612/68 (Uredba kojom je uvedeno slobodno kretanje radnika) i Direktivu Vijeća 68/360 (Direktiva o ukidanju ograničenja kretanja i boravka). Oba dokumenta su više puta modifikovana i prilagođavana prema društvenim prilikama. Kao ključne za ove oblast, neophodno je navesti i odredbe Direktive 2004/38/EZ o pravu na kretanje i boravište, Uredbe 492/2011 o slobodi kretanja radnika i Uredbe 2019/1149 o osnivanju Evropskog nadzornog tijela za rad.

¹⁸ Preuzeto 03.02.2022. godine sa sajta <https://eur-lex.europa.eu>, vidi više: Pristup zakonodavstvu Evropske unije – osnivački ugovori.

dine, a koja je stupila na snagu 1995. godine (na početku se ova Konvencija zasnivala na međudržavnoj saradnji u području pravosuđa i unutrašnjih poslova). Unutrašnje granice, u okviru šengenske unije nisu odmah ukinute, već su postepeno nestajale nakon donošenja Direktive 2004/38/EZ. Prema odredbama prethodno navedenih pravnih propisa EU, radnici koji se sele iz jedne države članice u drugu imaju sljedeća prava: pravo na rad bez radne dozvole (izuzetak su radnici koji dolaze iz država pristupnica koje su u periodu tranzicije); pravo na jednakost prilikom zapošljavanja u smislu postupanja prema radnicima (ovo pravo treba da osigura jednakost u postupanju prema radnicima državljanima i radnicima koji dolaze na rad iz druge države); međusobno priznavanje kvalifikacija radnika; pravo na socijalne pogodnosti (iste one koje imaju i državljani članice u kojoj se radnik zapošljava); pravo da se članovi porodice pridruže radniku; pravo radnika da prima naknadu za porodicu; usklađenost sistema socijalne zaštite (pravo na doprinose, regulisanje penzijskog staža) i sl. Ovako utvrđena prava predstavljaju stub i temelj slobode kretanja radnika u EU, a njihovo utvrđivanje imalo je za cilj podsticaj i razvoj mobilnosti radne snage između država članica. Ukoliko se uzmu u obzir podaci Eurostata za 2019. godinu, brojke govore mnogo. Tako je 2019. godine 3,3 % radno sposobnih građana EU (od 20 do 64 godine) živjelo u državi EU koja im nije matična, što je porast u odnosu na 2009. godine za 2,4 %. Osim toga, zabilježeno je 1,5 miliona prekograničnih radnika i 4,6 miliona slučajeva upućivanja radnika. Dio mobilnih građana EU znatno se razlikuje među državama članicama, te se kreće od 0,8 % za Njemačku do 19,4 % za Rumuniju. Za te mobilne građane EU zabilježena je viša stopa zaposlenosti (75,5 %) nego za one koji žive u zemlji čiji su državljani (73,1 %). Osim toga, mobilnost visokokvalifikovanih radnika povećala se za 4 % između 2011. i 2019. godine, čime je postignut veći protok znanja u EU.¹⁹

Kada je u pitanju pravo radnika na kretanje i boravište, ključna je Direktiva 2004/38 EZ²⁰ kojom je uvedeno građanstvo EU i kojom je utvrđeno kako državljani EU mogu da definišu svoj status, odnosno da ostvare prava na slobodno kretanje i boravak. Prema pomenutoj Direktivi svaki građanin EU ima pravo da prva tri mjeseca, samo na osnovu posjedovanja lične karte ili pasoša, boravi na teritoriji druge države članice bez ikakvih drugih uslova. Za boravak u drugoj državi članici na duži period od navedenog, država ima pravo zahtijevati od lica da u određenom roku prijavi boravište. Takođe, postoje i drugi uslovi. Osobe koje su nezaposlene ili obavljaju neku samostalnu vrstu djelatnosti mogu dobiti dozvolu za boravak samo ukoliko imaju dokaz o posjedovanju dovoljno finansijskih sredstava i ukoliko imaju zdravstveno osiguranje. Ovi uslovi na svojevrsan način štite državni sistem i

19 Preuzeto 03.02.2022. godine sa sajta <https://www.europarl.europa.eu>.

20 <https://eur-lex.europa.eu>, Direktiva 2004/38/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 29. aprila 2004. godine o pravu građana Unije i članova njihovih porodica na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ.

njene državljanke, jer bi u suprotnom osobe koje dolaze bile na teretu sistema socijalne zaštite, što bi znatno otežalo redovno funkcionisanje. Studenti i lica koja se obrazuju u nekim strukovnim oblastima, takođe imaju pravo na boravište u drugim državama članicama pod istim uslovima. Pravo na stalno boravište u drugoj državi članici, građani EU mogu steći tek nakon pet godina zakonitog boravka koji je trajao u kontinuitetu, odnosno nije prekidano. Veoma je delikatno i nezaobilazno pitanje spajanja porodica kod radnika koji su radni angažman našli mimo svoje države u kojoj su prvobitno živjeli. Raditi i živjeti mimo svoje bazične porodice je situacija u kojoj se ugrožavaju neka druga esencijalna prava i slobode. Zato je Direktivom regulisano da članovi porodice radnika imaju pravo boraviti u istoj državi u kojoj boravi radnik nezavisno od državljanstva koje posjeduju. Donedavno su se pod pojmom „člana porodice” podrazumijevali zakoniti supružnik, potomci do navršene 21 godine života i izdržavani članovi porodice (djeca i stariji članovi porodice). Sam pojam spajanja porodice u Direktivi je, kao posljedica metamorfoze društvenih i socijalnih prilika, pretrpio izmjene u dijelu definicije „člana porodice” koji je proširen i na vanbračne partnere pod uslovom da zakon države u kojoj radnik radi i boravi priznaje vanbračno partnerstvo ravnopravno bračnom.

Kada su u pitanju pravila za zapošljavanje radnika, Uredbom 492/2011²¹ o slobodi kretanja radnika je definisano da svi državljani država članica imaju pravo tražiti posao u drugoj državi članici u skladu sa pozitivnim propisima koji se odnose na domaće radnike. To podrazumijeva da ne smiju postojati nikakvi oblici diskriminacije u smislu ispunjavanja nužnih uslova za obavljanje određenih vrsta poslova. Navedeno se prije svega odnosi na poznavanje jezika domaće države, prijavljivanje na konkurse i pružanje pomoći u ostvarivanju određenih vrsta prava. Takođe, diskriminacija ne smije da postoji ni u pogledu socijalnih i poreskih olakšica, sindikalnih prava i uslova stanovanja radnika. Ova pravila protiv diskriminacije dalje se odnose i na djecu radnika, u smislu redovnog obrazovanja ili sticanja znanja iz strukovnih oblasti što svakako doprinosi bržoj i lakšoj integraciji. Direktiva je paralelno sa definisanjem prava radnika koji dolaze na rad u druge države članice, svojom odredbom zaštitila države dajući im ovlaštenja da mogu da opozovu prava Direktive u slučaju prevare ili zloupotrebe istih od strane radnika.²²

Migracije

Migracija (*lat. migration* – selidba) se najjednostavnije definiše kao promjena stalnog boravka pojedinca ili neke grupe ljudi.²³ Pojam migracije je usko povezan

²¹ <https://eur-lex.europa.eu>, Uredba (EU) br. 492/2011 Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. aprila 2011. godine o slobodi kretanja radnika u Uniji (kodifikacija).

²² Uredba (EU) br. 492/2011 o slobodi kretanja radnika u Uniji, član 35.

²³ Etimološki ovaj izraz ima latinsko porijeklo, a opisuje fizičko kretanje jednog ili više pojedinaca iz jednog područja u drugo. Kretanja stanovništva su istorijski procesi koji traju vijekovima, mijenjajući svoje oblike, uzroke i značaj. Ona mogu biti dobrovoljna ili prinudna, organizovana ili stihijska, stalna ili privremena, ekonomska ili neekonomska, itd. Razlozi migracija su oduvijek

sa pojmovima imigracije i emigracije,²⁴ a indirektno sa pojmovima azila i izbjeglišta. Upravo iz tog razloga cilj evropske migracijske politike jeste podjednako pažnju posvetiti u rješavanju pitanja kako zakonite tako i nezakonite migracije. Evropa je kontinent u koji ljudi migriraju i unutar kojeg ljudi migriraju. Prema dostupnim brojkama Eurostata, početkom 2019. godine 21,8 miliona ljudi je boravilo u državama članicama Evropske Unije, a da nisu bili njeni državljani, već su poticali iz država izvan EU. U procentima to iznosi oko 4,9 % državljana EU (koju čini 27 država članica). U ovom kontekstu je zanimljivo navesti i podatak da je mimo ovog broja iste godine 3,3 miliona ljudi jedne države članice boravilo u drugoj državi članici EU. Tri najučestalija razloga zašto ljudi napuštaju svoju zemlju i utočište nalaze u drugoj su: 1) društveni i politički razlozi (etnički, vjerski, rasni, politički progoni, ratni sukobi i dr.); 2) demografski i ekonomski razlozi (starenje stanovništva, demografski rast, nezaposlenost, životni standard, ekonomske poslovne mogućnosti itd.) i 3) prirodne i klimatske promjene (prirodne katastrofe, poplave, uragani, zemljotresi, ekstremni klimatski uslovi, ekološke katastrofe itd.).

Upravljanje procesima migracija već dugo predstavlja jedan od prioriteta EU, posebno kada su u pitanju azil i zaštita vanjskih granica. Kada je u pitanju zakonita migracija, nadležnost EU se ogleda u utvrđivanju uslova i boravka državljana trećih zemalja na teritoriji država članica, dok države članice zadržavaju pravo određivanje broja osoba iz trećih zemalja koje ulaze na njihovu teritoriju. Borba protiv nezakonite migracije ogleda se u naporima EU da se ova pojava spriječi, odnosno smanji uz vođenje efikasne politike vraćanja imigranata uz garanciju poštovanja temeljnih ljudskih prava. Znači, kao cilj migracijske politike EU nameće se uspostavljanje ravnoteže u pristupu rješavanja zakonite migracije i borbe protiv nezakonite imigracije. Kao pravno utemeljenje svega navedenog, treba navesti odredbe čl. 79 i 80 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Prema ugovoru iz Lisabona,²⁵ evropska migracijska politika se temelji na načelu solidarnosti i pravednoj podjeli odgovornosti među državama članicama (član 80 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).²⁶ Istim ugovorom takođe je definisano da EU svoje nadležnos-

bili brojni i različiti, ali uvijek usko povezani sa demografijom, siromaštvom, klimatskim promjenama, razvojem proizvodnih snaga, reprodukcijom, bezbjednosnim razlozima, ratnim sukobima i dr. Postoje dva tipa migracija: legalna i nelegalna. Vidi više: <https://velikirecnik.com>, preuzeto 04.02.2022. godine.

²⁴ Imigracija predstavlja proces doseljavanja na neku teritoriju uzrokovan određenim privlačnim faktorima. Emigracija (lat. emigrare – iseliti se) podrazumijeva dva značenja: a) preseljenje iz domovine u stranu zemlju iz ekonomskih, političkih, religioznih ili drugih razloga i b) izbjeglištvo, odnosno iseljništvo u neku zemlju uzrokovano odbojnim faktorima (rat, prirodne katastrofe, itd.). Mogu biti legalne i nelegalne.

²⁵ Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu krajem 2009. godine, uvedene su institucionalne promjene u oblast migracija na način da su postavljeni novi pravni standardi i mjere, odnosno redovni zakonski postupci u politici zakonske i nezakonske imigracije, te da Evropski parlament postaje u nekim fazama ravnopravan Evropskom vijeću.

²⁶ Preuzeto 07.03.2022. godine sa sajta <https://www.consilium.europa.eu>, Imigracijska politika EU.

ti u ovoj oblasti dijeli sa državama članicama u pogledu broja migranata kojima je dopušten zakonit ulazak u državu članicu radi traženja posla (član 79 stav 5 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Ovdje je nezaobilazna i uloga Evropskog parlamenta, koji aktivno učestvuje u oblikovanju zakonodavstva o imigracijama (ključnu ulogu odigrao je u izradi i usvajanju „Direktive o vraćanju” i „Direktive o jedinstvenoj dozvoli za boravak i rad”), usvajanju pravnih mjera kojima se utiče na smanjenje uzroka nezakonite imigracije, pri tome naglašavajući važnost rješavanja potreba najugroženijih skupina, kao što su izbjeglice i maloljetnici. Ugovorom iz Lisabona, Sudu Evropske unije data je potpuna nadležnost u području imigracija i azila. Sredinom 2015. godine Evropska komisija je objavila Evropski migracijski program²⁷ u kojem su predložene hitne mjere za rješavanje krizne situacije na Sredozemlju, ali i mjere koje u nadolazećim godinama treba preduzeti radi boljeg upravljanja migracijskim tokovima u svim njihovim aspektima.

Kada je u pitanju zakonodavstvo, od 2008. godine usvojene su različite direktive. U oblasti zakonitih migracija najbitnije direktive su: 1) Direktiva 2009/50/EZ o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalifikovanog kadra (uvodi se „plava karta EU” i ubrzava postupak za izdavanje posebne dozvole za boravak i rad); 2) Direktiva 2011/98/EU o jedinstvenoj dozvoli za boravak i rad (uspostavlja se zajednički pojednostavljen postupak podnošenja dozvola za državljane trećih zemalja); 3) Direktiva 2014/36/EU o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja radi zapošljavanja sa statusom sezonskih radnika i 4) Direktiva 2014/66/EU o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih država u okviru premještanja unutar privrednih društava (ovom Direktivom olakšan je privremeni premješaj direktora, stručnjaka i stažista u poslovne jedinice ili kćerke društava koja su smještena u Evropskoj uniji).

Nadalje, EU je donijela i dva važna zakonodavna dokumenta za borbu protiv nezakonite migracije: 1) Direktiva 2008/115/EU – Direktiva o „vraćanju” u kojoj su navedeni zajednički standardi i postupci za vraćanje državljana trećih zemalja sa nezakonitim boravkom (države članice su ovu Direktivu morale prenijeti u svoje zakonodavstvo do kraja 2010. godine) i 2) Direktiva 2009/52/EZ u kojoj se navode sankcije i mjere koje se moraju primjenjivati u državama članicama protiv poslodavaca koji krše zabranu zapošljavanja državljana trećih zemalja sa nezakonitim boravkom.

Evropski kontinent se u posljednjih nekoliko godina suočio sa velikim brojem ljudi koji su na njemu potražili utočište bježeći od oružanih sukoba i progona iz matičnih država. Od ukupnog broja osoba (procjenjuje se oko 295.800) kojima je odobren azil u EU samo u toku 2019. godine, u trećini slučajeva radilo se o osobama koje su došle iz ratom obuhvaćenih područja Sirije. Značajan broj osoba potiče iz Avganistana i Venecuele, a radi se o civilnom stanovništvu koje je pobjeglo pred užasom oružanih sukoba i progona kojima su direktno kršena ljudska prava. EU je zauzela takav politički kurs kojim se nastoji svim državljanima trećih zemal-

²⁷ Preuzeto 07.03.2022. godine sa sajta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

ja kojima je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status u nekoj od država članica, te osigurati da se poštuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. U tom smislu je stvoren zajednički evropski sistem azila. Zajednička politika EU za azil, migracije, vize i kontrole vanjskih granica temelji se na odredbi člana 67 stav 2 glava V (područje slobode, sigurnosti i pravde) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije²⁸ i na odredbi člana 18 Povelje Evropske unije o temeljnim pravima.²⁹ Navedene pravne odredbe podrazumijevaju poštovanje pravila iz Konvencije o statusu izbjeglica³⁰ iz 1951. godine i njenim Protokolom iz 1967. godine. Bosna i Hercegovina je potpisnica ovih dokumenata.

Ograničenje prava na slobodu kretanja – kada su interesi pojedinca i društva suprotstavljeni?

Pravo na slobodu predstavlja temeljno ljudsko pravo, koje u određenim situacijama, pod određenim uslovima, može biti ograničeno, i upravo zato što nije apsolutno, pravo na slobodu jeste istovremeno i značajan objekat posebne zaštite pravnog poretka. (Soković, 2019: 83) Suprotno generalnoj pretpostavci, nisu sva ljudska prava apsolutna, neprikosnoveni, odnosno univerzalna (apsolutna su ona prava koja ne smiju biti suspendovana niti ograničavana, čak i kada je proglašeno vanredno stanje – dakle, niti jedna situacija ne opravdava diskvalifikaciju, odnosno suspenziju ili ograničenje apsolutnih prava). Ustav BiH ne sadrži izričite odredbe o ograničenjima i derogaciji ljudskih prava i osnovnih sloboda, već ograničenja ljudskih prava u BiH proizlaze iz Evropske konvencije i njenih protokola koji se direktno primjenjuju u BiH. (Mitrović, 2016: 201-215) U tom smislu, ukoliko se žele suspendovati određena ljudska prava prema ovlaštenjima iz odredbe člana 15 Evropske konvencije, onda moraju biti ispunjeni sljedeći uslovi: a) mora biti proglašen rat ili druga ozbiljna opasnost koja ugrožava opstanak nacije; b) srazmjernost preduzetih mjera mora biti u skladu sa ozbiljnošću situacije; c) mora postojati saglasnost sa drugim obavezama međunarodnog javnog prava; d) postoji zabrana derogiranja određenih ljudskih prava; e) postoji obaveza informisanja generalnog sekretara Savjeta Evrope o preduzetim mjerama, kao i informisanje generalnog sekretara Savjeta Evrope o prestanku preduzetih mjera.³¹ Takođe, Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, u glavi V (kojom je obuhvaćena oblast slobode, sigurnosti i pravde) odredbama člana 45 precizirano je da država članica

²⁸ Prema odredbi člana 67 stav 2 Unija „osigurava da se osobe pri prelazu unutrašnjih granica ne provjeravaju i oblikuje zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja. Za potrebe ove glave, prema osobama bez državljanstva postupa se kao prema državljanima trećih zemalja.”

²⁹ Član 18 glasi: „Zagarantovano je pravo na azil, uz poštovanje pravila Ženevske konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. o statusu izbjeglica te u skladu s Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije”, vidi više: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

³⁰ Vidi više na: <https://www.unhcr.org>.

³¹ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 15.

može uskratiti građanima pravo na ulazak ili boravak na njenoj teritoriji zbog „*razloga povezanih sa javnim poretkom, javnom sigurnošću ili javnim zdravljem*”.

Već su u prethodnom dijelu ovog referata spomenuti neki vidovi ograničenja prava nelegalnih radnika, odnosno građana koji nelegalno borave u državama članicama. U prvom redu, to je Direktiva 2004/38/EZ koja je, paralelno sa definisanjem prava radnika koji dolaze na rad u druge države članice, svojim odredbama zaštitila države dajući im ovlaštenja da mogu da opozovu prava Direktive. Pod tim se podrazumijeva da Direktiva omogućuje državama članicama da donesu potrebne mjere u cilju odbijanja, ukidanja, ili opoziva svih dodijeljenih prava u slučaju njihove zloupotrebe ili prevare (npr. sklapanje braka iz koristi i sl). Prema tome, pravo na ulazak i pravo na boravak mogu biti ograničeni, što znači da građani EU i/ili članovi njihovih porodica mogu biti protjerani iz države članice u cilju zaštite javnog poretka, javne bezbjednosti ili javnog zdravlja. Dalje, EU je donijela dva važna zakonodavna dokumenta za borbu protiv nezakonite migracije: Direktiva 2008/115/EU – Direktiva o „vraćanju” u kojoj su navedeni zajednički standardi i postupci za vraćanje državljana trećih zemalja sa nezakonitim boravkom i Direktiva 2009/52/EZ u kojoj se navode sankcije i mjere koje se moraju primjenjivati u državama članicama protiv poslodavaca koji krše zabranu zapošljavanja državljana trećih zemalja sa nezakonitim boravkom.

Kada su u pitanju „*razlozi povezani sa javnim zdravljem*” posebno interesantno je sagledati odgovore na pitanje: Šta je sa ljudskim pravima i njihovim ostvarivanjem, odnosno „ograničavanjem” u vrijeme pandemije koronavirusa,³² a posebno šta je sa slobodom kretanja ili pravom na slobodu kretanja? Još jednom, citiramo odredbe člana 2 Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koje definišu slobodu kretanja na sljedeći način: „Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima na toj teritoriji pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta. Svako je slobodan napustiti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, radi sprečavanja kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“ Sloboda kretanja i sloboda izbora boravišta mogu se u određenim oblastima, takođe, podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu. S druge strane, svaka proglašena vanredna situacija, odnosno uvedeno vanredno stanje, pa tako i pandemija koronavirusa neodvojiva je od ljudskih prava, (Mitrović, Raosavljević, 2021: 805-820) ona utiče na zdravlje, život, pristup informacijama, rad, obrazovanje, socijalnu sigurnost, slobodu kretanja, privatnost ili mirno okupljanje, a upravo je njihova zaštita jedan od ključnih načina borbe protiv ovog na-

³² Pandemija je proglašena od strane Svjetske zdravstvene organizacije – SZO 12. marta 2020. godine, nakon čega su vlade većine država počele da uvode raznorazne mjere u cilju minimalnog širenja ovog virusa, odnosno prevencije prekomjernog obolijevanja.

jvećeg javnozdravstvenog izazova s kojim se moderni svijet ikad suočio.³³ Ono što je danas potpuno nesporno: pandemija koronavirusa dovela je do brojnih i veoma značajnih promjena u području ljudskih prava, usljed čega je došlo do značajnog ograničavanja, pa čak i suspendovanja niza ljudskih prava zajamčenih u različitim dokumentima. Pandemija koronavirusa svom svojom žestinom pogodila je cijeli svijet i sa sobom donijela razarajuće posljedice na čitavu populaciju, a posebno se to odnosilo na građane koji žive u institucionalnom smještaju. Te osobe, čak i ukoliko su srećom uspjele izbjeći zarazu koronavirusom, doživjele su ozbiljna kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda, a sve to pod uticajem mjera koje su donesene za suzbijanje pandemije.³⁴ Novonastala situacija uzrokovana pandemijom COVID-19 zahvatila je cijeli svijet, a uvođenje epidemioloških mjera dovelo je do brojnih promjena u načinu života svakog građanina. Dio stanovništva bio je direktno pogođen ovom silovitom i brzoširećom bolešću, dok je drugi dio stanovništva podvrgnut strogim ograničavajućim mjerama koje su preduzimate kako bi se spriječilo i usporilo širenje ove zarazne bolesti.³⁵ Kada govorimo o slobodi kretanja, kontrola virusa i zaštita prava života znači prekidanje lanca zaraze: ljudi se moraju prestati kretati i komunicirati jedni s drugima (licem u lice). Ograničavanje slobode kretanja (*engl. lockdown*) ili uputstva za ostanak kod kuće predstavljaju jednu od metoda zaustavljanja prenosa koronavirusa.³⁶ Mjere kojima se nagleda ponašanje i kretanje građana trebaju biti vezane uz zdravstveni cilj, te njihovo trajanje mora biti ograničenog trajanja i obima, te srazmjerno potrebi.³⁷ Međutim, uticaj lockdown-a na radna mjesta, sredstva za život, pristup uslugama, uključujući zdravstvenu zaštitu, hranu, vodu, obrazovanje i socijalne usluge, bezbjednost kod kuće, primjeren životni standard i porodični život može biti poguban. Sloboda kretanja je presudno pravo koje olakšava uživanje mnogih drugih prava. Iako međunarodno pravo dopušta određena ograničenja slobode kretanja, uključujući razloge bezbjednosti, takva ograničenja trebaju biti strogo neophodna za tu svrhu, proporcionalna i nediskriminirajuća.³⁸ Imajući sve ovo na umu, nesporno je da određene mjere i te kako ograničavaju naša prava i slobode, ali su one opravdane i

33 Pučki pravobranitelj (2020). *Kakve veze ima epidemija koronavirusa s ljudskim pravima?*. Preuzeto 21.02.2022. godine sa sajta <https://www.ombudsman.hr/hr/kakve-veze-ima-epidemija-koronavirusa-s-ljudskim-pravima/>.

34 Global Campus of Human Rights (2020). *Impact of COVID-19 on the Rights and Lives of Disabled People Living in Social Care Institutions*. Preuzeto 21.02.2022. godine sa sajta <https://gchumanrights.org/preparedness/article-on/impact-of-covid-19-on-the-rights-and-lives-of-disabled-people-living-in-social-care-institutions.html>.

35 IUS-INFO (2020). *Pandemija i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Preuzeto 21.02.2022. godine sa sajta <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41126>.

36 United Nations (2020). *Human Rights*. Preuzeto 21.02.2022. godine sa sajta <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/human-rights/>.

37 Pučki pravobranitelj (2020). *Kakve veze ima epidemija koronavirusa s ljudskim pravima?* Preuzeto 21.02.2022. godine sa sajta <https://www.ombudsman.hr/hr/kakve-veze-ima-epidemija-koronavirusa-s-ljudskim-pravima/>.

38 United Nations (2020). *Human Rights*. Preuzeto 21.02.2022. godine sa sajta <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/human-rights/>.

legalne zbog trenutne pandemije.

Nakon uvođenja vanrednog stanja, odnosno stanja nesreće u BiH i uvođenja prvih mjera od strane nadležnih institucija, počelo se postavljati pitanje opravdanosti i legalnosti ovih mjera.³⁹ Možda najkontroverznija od svih mjera bila je „*zabrana kretanja maloljetnicima i osobama starijim od 65 godina uvedena sa početka pandemije*“. Kada je riječ o ovoj mjeri, očigledno je da došlo do ograničenja kretanja velikom procentu građana, i to na neodređeno vrijeme. Tek nakon više od mjesec dana i odluke Ustavnog suda BiH⁴⁰ ublažene su mjere. U jednom drugom predmetu vođenom u Instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH, podnosilac žalbe⁴¹ izrazio je nezadovoljstvo najavom da će se razmatrati uvođenje restriktivnih mjera za nevakcinisane građane, konkretno u smislu zabrane ulaska nevakcinisanim građanima u institucije koje su u vlasništvu Kantona Sarajevo, te u vezi s tim zatražio djelovanje Institucije. U vezi sa žalbenim navodima Ombudsmani su uputili odgovor podnosiocu žalbe u kojem su istakli da su dana 25. avgusta 2021. godine izdali Saopštenje za javnost⁴² u vezi sa mogućim uvođenjem zabrane ulaska u javne objekte za građane bez potvrde o vakcinalnom statusu, negativnom PCR-u ili antigenskom testu ili potvrde o prebolovanom COVID-19, sljedećeg sadržaja: „U

39 I Ombudsmeni za ljudska prava BiH od početka pandemije COVID-19 pratili su aktivnosti nadležnih organa vlasti u BiH, kako postupajući po pojedinačnim žalbama, tako i po službenoj dužnosti, te su preduzimali radnje s ciljem zaštite prava i sloboda građana. Tako, treba posebno istaći akt ove Institucije od 31. marta 2020. godine upućen svim nadležnim organima u BiH koji sadrži zapažanja i preporuke Ombudsmana u cilju zaštite prava građana, uključujući slobodu kretanja i pristupa javnim mjestima.

40 U svojoj presudi Ustavni sud BiH navodi sljedeće: „Utvrđuje se kršenje prava na slobodu kretanja iz člana II/3m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2 Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odnosu na apelante L.D, A. B. i sve ostale osobe u relevantno istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, ali ipak smatra neosnovanim ukidanje mjere zabrane kretanja maloljetnicima i licima iznad 65 godina. Ustavni sud takođe zapaža da je „Dopunom nove Naredbe broj 12-40-6-148-34-2/20 od 3. aprila 2020. godine, osobama mlađim od 18 godina dozvoljeno kretanje u vozilu, a starijim od 65 godina dozvoljeno je kretanje, između ostalog, radi preuzimanja penzija u vremenu od 8 do 12 časova od ponedjeljka 6. aprila do petka 10. aprila 2020. godine. Uz to, Ustavni sud dalje zapaža da ne postoji stvarna fizička prisila, niti su propisane neke drastične novčane kazne ili prisilno zatvaranje zbog nepoštivanja ovih mjera, što su takođe faktori koji se moraju cijeniti.

„U konačnici, Ustavni sud zaključuje da je prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja zato što ne postoji proporcionalnost, odnosno pravična ravnoteža između mjera naloženih osporenim Naredbom i javnog interesa zaštite javnog zdravlja, budući da prethodno nije razmotrena i obrazložena nemogućnost naganjanja blažih mjera, da nametnute mjere nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obaveza Federalnog štaba da te mjere redovno preispituje i produži samo ako je to „neophodno u demokratskom društvu“. Pored toga, nalaže nadležnim organima da prilagodi mjere umjesto da ih u potpunosti ukida te da redovno obavještava građane FBiH ne samo o mjerama već i o načinu odlučivanja o uvođenju istih sa naglaskom na konsultacije sa strukom, u ovom slučaju sa epidemiolozima i drugim relevantnim stručnjacima. Takođe, ističe neproporcionalnost mjere obzirom da nema jasno naznačeno vremensko trajanje što dodatno utiče na pravnu sigurnost, ali i na psihi građana na koju se odnosi ova mjera.

41 Predmet broj: Ž-SA-06-848/21.

42 <https://ombudsmen.gov.ba/Novosti>.

vezi sa mogućim uvođenjem restrikcija za nevakcinisane građane Ombudsmeni ukazuju da je prilikom razmatranja takvih mjera kojima se ograničava pravo građana na kretanje potrebno utvrditi da li je isto neophodno u demokratskom društvu, da li postoji opravdan cilj, da li postoji proporcionalnost između cilja i preduzetih mjera, te da li je isto zasnovano na zakonu.“⁴³

Kada su u pitanju „razlozi povezani sa javnim poretkom i javnom sigurnošću“ ograničenje slobode kretanja se usko povezuje sa lišenjem slobode iz zakonskih razloga koji moraju biti dovoljno ozbiljni da bi se mogli smatrati lišenjem slobode u smislu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ali prije toga, treba navesti da je Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, u odredbi člana 67 stav 3 navedeno: „Unija nastoji osigurati visok nivo sigurnosti putem mjera za sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, rasizma i ksenofobije, te mjera za koordinaciju i saradnju policije i pravosudnih tijela, te drugih nadležnih tijela, kao i uzajamnim priznavanjem presuda u krivičnim stvarima i, prema potrebi, usklađivanjem krivičnog zakonodavstva.“ Stoga je oduzimanje slobode kretanja okrivljenom, koji je u toku krivičnog postupka pod presumpcijom nevinosti, u cilju nesmetanog odvijanja krivične procedure, moguće samo pod određenim precizno definisanim uslovima koji se tiču zakonitosti, legitimnosti, neophodnosti i srazmjernosti. Formulisanje ovih uslova nije predmet isključivo nacionalne pravne regulative, nego je, zbog opštecivilizacijskog značaja, već decenijama podložno međunarodnopravnoj standardizaciji i nadnacionalnom mehanizmu kontrole primene definisanih standard. (Soković, 2019: 89)

U odredbi člana 5 Evropske konvencije kojom se precizira pravo na slobodu i sigurnost jasno je naglašeno da „svako ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti“, a da se ovo indirektno odnosi na slobodu kretanja, potvrđuje već sljedeća rečenica ove odredbe u kojoj se navodi da *niko ne smije biti lišen slobode* izuzev u slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom: a) zakonitog lišenja slobode po presudi nadležnog suda; b) zakonitog hapšenja ili lišenja slobode zbog nepočinovanja zakonitom nalogu suda ili u cilju osiguranja izvršenja bilo koje obav-

⁴³ Ombudsmeni smatraju da je u konkretnom slučaju nesporan javni interes, kao i legitiman cilj, a to je zaštita zdravlja stanovništva, ali je prije donošenja odluke potrebno razmotriti pitanje proporcionalnosti mjera sa postavljenim ciljem, te da li je moguće postići cilj blažim mjerama. Takođe, prije donošenja odluke o mjerama kojima se ograničavaju ljudska prava treba izvršiti procjenu potreba i specifičnosti osjetljivih društvenih grupa, kao i analizu uticaja mjera na ostvarivanje prava ovih grupa (djeca, djeca sa smetnjama u razvoju, hronični bolesnici, starije osobe, osobe sa invaliditetom, stanovnici neformalnih romskih naselja, žene, beskućnici, žrtve nasilja u porodici, lica lišena slobode i dr.). Ove mjere moraju biti zasnovane na zakonu, a ne na podzakonskim aktima. Ombudsmeni su dana, 23. februara 2021. godine izdali Saopštenje za javnost odnosno „Poziv svim nivoima vlasti za promptnu nabavku vakcina protiv korona virusa“ koje je dostupno na web stranici Institucije u kojem su posebno ukazali kolika je važnost zdravstvene zaštite koja mora biti organizovana tako da se na najefikasniji način pruži zaštita građaninu. U ostvarenju prava na zdravstvenu zaštitu države se obavezuju da učine dostupnima tehnologije (lijekove, opremu i intervencije) među kojima je i imunizacija. U vezi sa navedenim opravdano se postavlja pitanje da li su nadležni organi vlasti blagovremeno izvršili nabavku vakcina i iste učinili pristupačnim građanima.

eze propisane zakonom; c) zakonitog hapšenja ili lišenja slobode radi privođenja nadležnoj sudskoj vlasti, kada postoji opravdana sumnja da je ta osoba izvršila krivično djelo ili kada postoje valjani razlozi da se osoba spriječi da izvrši krivično djelo ili da, nakon izvršenja krivičnog djela, pobjegne; č) lišenja slobode maloljetnika, prema zakonitom nalogu, radi odgajanja pod nadzorom ili zakonitog pritvaranja zbog privođenja nadležnoj vlasti; ć) zakonitog lišenja slobode osoba da bi se spriječilo širenje neke zarazne bolesti, pritvaranja mentalno oboljelih osoba, alkoholičara ili narkomana ili skitnica; d) zakonitog hapšenja ili lišenja slobode osobe u cilju sprečavanja ilegalnog ulaska u zemlju ili osobe protiv koje je u toku postupak deportacije ili ekstradicije.⁴⁴ Prema tome, nikakva ograničenja slobode kretanja ne mogu se postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su „u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih”.⁴⁵

Zaključak

Sloboda kretanja je definisana u odredbi člana 2 Protokola 4 Evropske konvencije na način da se garantuje da svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države, ima na toj teritoriji pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta i da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu. Dalje se u navedenoj odredbi navodi da se ova prava mogu u posebnim oblastima ograničiti u skladu sa zakonom i opravdati javnim interesom u demokratskom društvu. Ostvarivanje prava slobode kretanja u punom kapacitetu, njegova zaštita i pitanje ograničenja, odnosno zloupotrebe podjednako su bitni sa aspekta socijalnog, ekonomskog, društvenog i bezbjednosnog aspekta života. Sloboda kretanja radnika je jedna od četiri slobode koje uživaju građani EU, a podrazumijeva pravo radnika na kretanje i boravište, pravo članova porodice na ulazak u zemlju i boravište.

U kontekstu migracija, Evropa je kontinent u koji ljudi migriraju i unutar kojeg ljudi migriraju. S tog aspekta upravljanje procesima migracija već dugo predstavlja jedan od prioriteta EU, posebno kada su u pitanju azil i zaštita vanjskih granica. Cilj migracijske politike EU nameće se uspostavljanje ravnoteže u pristupu rješavanja zakonite migracije i borbe protiv nezakonite imigracije.

Pravo na slobodu kretanja predstavlja osnovno ljudsko pravo, koje u određenim situacijama, pod određenim uslovima, može biti ograničeno. Dakle, ukoliko se žele suspendovati određena ljudska prava prema ovlaštenjima iz odredbe člana 15 Evropske konvencije, onda moraju biti ispunjeni propisani uslovi. S druge strane, odredbom člana 45 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije precizirano je da država članica može uskratiti građanima pravo na ulazak ili boravak na njenoj ter-

⁴⁴ https://www.echr.coe.int/documents/convention_bos.pdf.

⁴⁵ Protokol br. 4 Evropske Konvencije, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 5/1999 i 6/1999, član 2 stav 3.

itoriji zbog razloga povezanih sa javnim poretkom, javnom sigurnošću ili javnim zdravljem. Pandemija Covid-19 koja je pogodila cijeli svijet početkom 2020. godine, prouzrokovala je najveće ograničenje slobodnog kretanja ljudi i radnika u skorijoj istoriji, kao i uvođenje unutrašnjih granica što je imalo za posledicu veliku nezaposlenost i probleme u putovanjima.

Literatura

Mitrović Lj. (2020). *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini i Dejtonski mirovni sporazum*. Naučno-stručna konferencija sa međunarodnim učešćem: Dvadesetpet godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, Centar za lobiranje Banja Luka.

Mitrović Lj., Grbić-Pavlović N., Pavlović G. (2016). *Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine*. Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta u Osijeku, god. 32, br. 3-4.

Mitrović Lj., Raosavljević P. (2021). *Human Rights Ombudsmen in the Pandemic – Challenges in Protection of Vulnerable Groups*, Eclis 5 – EU and Comparative Law Issues and Challenges Series – International Scientific Conference: „EU 2021 – The Future of the EU in and After the Pandemic”, Pravni fakultet u Osijeku.

Soković S. (2019). Pritvor kao najteža mera obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku – međunarodni pravni standardi. Zbornik „Pritvor i druge mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i primena)“. Beograd. Misija OEBS-a u Srbiji.

Sloboda izražavanja: Vodič za tumačenje člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i njegovog konteksta, Centar za pravo i demokratiju, 2013. godina.

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 5/1999 i 6/1999.

Protokol br. 4 Evropske Konvencije, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 5/1999 i 6/1999.

Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 25/2009.

Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 21/1992 – prečišćeni tekst, 28/1994, 8/1996, 13/1996, 15/1996, 16/1996, 21/1996, 21/2002, 26/2002, 30/2002, 31/2002, 69/2002, 31/2003, 98/2003, 115/2005, 117/2005.

Krivični zakonik Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 64/2017, 104/2018 – Odluka US, 15/2021 i 89/2021.

Elektronski izvori:

<https://www.ohchr.org>.

<https://www.unhcr.org>

<https://www.un.org>
<https://www.wikipedia>
<https://www.europarl.europa.eu>
<https://eur-lex.europa.eu>
<https://www.consilium.europa.eu>,
<https://www.ombudsmen.gov.ba>
<https://www.ombudsman.hr>
<https://velikirečnik.com>
<https://www.iusinfo.hr/>
<https://www.echr.coe.int>

RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT – WHEN ARE THE INTERESTS OF THE INDIVIDUAL AND SOCIETY OPPOSED?

PhD Ljubinko MITROVIĆ*
PhD Tamara MARIĆ**

Abstract: The right to freedom of movement is one of the basic principles on which the life and work of the citizens of the European Union are based. As such, it can certainly be considered one of the greatest achievements of European integration in general. The notion of free movement of citizens today has a significantly different meaning than it had at the time of the adoption of the first provisions of the Treaty establishing the European Economic Community of 1957. A major step forward in this area is certainly the Treaty on European Union signed in Maastricht in 1992, which indirectly introduced the concept of “EU citizenship”, which is automatically granted to every citizen of a member state. However, for third-country nationals who are not family members of European Union citizens, some other rules apply.

The right to freedom of movement is legally defined by Protocol 4 of the European Convention on Human Rights. At the same time, there is a legally grounded position that this right can be limited in special areas in accordance with the law, in those situations when it is justified from the aspect of public interest of society. This paper will analyze some practical situations when, in the field of exercising this right, the interests of the individual and the community are opposed. In particular, we will say something about the freedom of movement of citizens and the COVID pandemic, which is still shaking and causing great problems for all mankind.

Keywords: right to freedom of movement, restrictions on freedom of movement, European Convention on Human Rights, Human Rights Ombudsman.

* BiH Human Rights Ombudsman, Full Professor at the Faculty of Law of the Apeiron Pan-European University, e-mail: ljubinko58@gmail.com

** Ministry of Justice of the Republic of Srpska, Assistant Professor at the Faculty of Law of the Apeiron Pan-European University, e-mail: t.maric@mpr.vladars.net