

PRAVO NA SLOBODU KRETANJA U KONTEKSTU PRISILNIH MIGRACIJA I PRAVA NA AZIL U BOSNI I HERCEGOVINI I REPUBLICI SRBIJI SA OSVRTOM NA PRINCIP NON-REFOULEMENT

Stručni članak

DOI	COBISS.RS-ID	UDK
10.7251/APDN2301144S	138316545	347.7:314.151.3-054.73(497.11)

Bojan STOJANOVIĆ, master prava*
Zoran T. STOJANOVIĆ, diplomirani demograf**

* Pravni savjetnik Centra za istraživanje i razvoj društva IDEAS, Beograd, e-mail: bojantstojanovic@gmail.com

** Konsultant iz Beograda, e-mail: zoranstojanovic84@gmail.com



Apstrakt: U radu su analizirani normativni okvir i praksa u pogledu prava na azil i slobode kretanja tražilaca azila i izbjeglica u Bosni i Hercegovini i Republici Srbiji. Obje zemlje su u skorijoj prošlosti bile ujedno i države porijekla, tranzita i prijema izbjeglica. Zajedničko za obje države je i ratna prošlost i susretanje sa stotinama hiljada izbjeglica i interno raseljenih lica od perioda raspada bivše Jugoslavije. U novim migratornim talasima, koji su mješovitog karaktera – izbjegličko-migrantskog, na vlastima obje države je velika odgovornost za prijem, zbrinjavanje i regulisanje statusa velikog broja tražilaca azila i izbjeglica koji se nalaze na njihovim teritorijama i pod njihovom nadležnošću. U vezi sa tim, a pogledu pristupa teritoriji države prijema, te smiještanju izbjeglica i omogućavanju da se služe putnim ispravama, ogleđa se veza između prava na slobodu kretanja i prava na azil. Takođe, od velikog značaja je i poštovanje principa zabrane vraćanja (engl. *non-refoulement*) koji štiti tražioce azila i izbjeglice od protivpravnog vraćanja koje bi za posljedicu imalo ugrožavanje njihove bezbjednosti i života. Pandemija virusa korona dodatno je zakomplikovala stanje na terenu i otežala tražiocima azila i izbjeglicama uživanje ljudskih prava, pa i prava na slobodu kretanja i prava na azil, te prava koja iz njega deriviraju i sa kojima su povezana.

Ključne riječi: pravo na slobodu kretanja, pravo na azil, prisilne migracije, tražioci azila, izbjeglice, princip *non-refoulement*, putna isprava za izbjeglice, Bosna i Hercegovina, Republika Srbija.

Uvod

Bosna i Hercegovina i Republika Srbija u mnogo čemu imaju zajedničkog bar kada su u pitanju prisilne migracije. U geografskom pogledu, obje države se nalaze na Balkanskom poluostrvu, susjedne su zemlje, a sa aspekta savremenih migracija dio su takozvane balkanske rute. Takođe, pravni sistemi obje države imaju zajedničko porijeklo, te deriviraju iz nekadašnjeg pravnog sistema Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) čije su članice bile obje države, što je relevantno za brojna pitanja vezana za prava tražilaca azila i izbjeglica. Obje države su u bliskoj prošlosti bile ujedno države porijekla, tranzita i prijema izbjeglica. Obje države imaju zajedničku ratnu prošlost, te su generisale ali i primile veliki broj izbjeglica i interno raseljenih lica za vrijeme oružanih sukoba prilikom raspada SFRJ.

Savremene prisilne migracije su masovne i mješovite, izbjegličko-migrantske¹ i značajno se razlikuju od prisilnih migracija karakterističnih za oružane sukobe prilikom raspada SFRJ. Tada su izbjeglice, isprva bile interno raseljena lica, ali, usl-

¹ Vidi više Stojanović, B. (2022): „*Contemporary International Refugee Law and New Development Tendencies*“ u: Petrović, V. *Seven Decades of Legal Protection of Refugees – Collection of Papers Marking the 70th Anniversary of the Adoption of the Convention to the Status of Refugees*. Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights, pp. 35-54.

jed raspada SFRJ i formiranja novih država na njenim razvalinama, prisilno raseljena lica su postala izbjeglice. Za tadašnje, „stare“ izbjeglice, bilo je karakteristično da govore istim jezikom, da su dijelile isti kulturni prostor, da su decenijama živjele u istoj državi i istom, jugoslovenskom, pravnom poretku, itd. Dakle, bilo je daleko manje razlika ili su one bile manje važne, od onih koje današnje, „nove“ izbjeglice imaju zajedničkog, odnosno, različitog sa stanovništvom državâ prijema.

U periodu kada je u svijetu 82.4 miliona prisilno raseljenih (UNHCR, 2021: 2), kada je tzv. balkanska ruta već cijelu deceniju aktuelna i preko koje svakodnevno prelaze hiljade izbjeglica i migranata, BiH i Republiku Srbiju čine državama koje su na udaru migratornih kretanja. U tim okolnostima, obje države se nalaze pred izazovima upravljanja mješovitim migracijama i potrebom za prilagođavanjem sistema azila. S tim u vezi, došlo je, prvo do uspostavljanja sistema azila, ali i u nekoliko navrata i reformi sistema azila u obje države.

Prepreke pred kojima su se našle obje države odražavaju se na brojna prava vezana za tražioce azila i izbjeglice – pravo na azil, pravo na slobodu kretanja i mnoga druga prava. Uskraćivanje ljudskih prava tražilaca azila i izbjeglica, predstavlja ujedno i kršenje normi međunarodnog i domaćeg prava. To pokazuje slabosti sistema azila i ograničenih mogućnosti vlasti da uspješno upravljaju migracijama, što za posljedicu ima loš položaj tražilaca azila i izbjeglica i otežano ostvarivanje njihovih prava, te ih navodi da BiH i Republiku Srbiju percipiraju više kao države tranzita, a ne kao države odredišta izbjeglica.

Pravo na slobodu kretanja

Pravo na slobodu kretanja spada u red ljudskih prava. Ovo pravo propisano je u brojnim univerzalnim i regionalnim međunarodnim pravnim instrumentima. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima² u čl. 13, st.1 predviđa da: „Svako ima pravo na slobodu kretanja i izbora stanovanja u granicama pojedine države.“³ U Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima⁴ pravo na slobodu kretanja propisano je u čl. 12, na sljedeći način: „Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima pravo da se u njoj slobodno kreće i slobodno izabere svoje mjesto boravka.“ „Naprijed navedena prava mogu biti predmet samo zakonom predviđenih ograničenja, koja su nužna za zaštitu nacionalne bezbjednosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili javnog morala, illi prava i sloboda drugih lica, i u skladu su sa drugim pravima priznatih ovim paktom.“ Dakle, riječ je o derogabilnom pravu koje je podložno ograničenjima, prema navedenim kriterijumima.

U pogledu prava na slobodu kretanja Konvencija o statusu izbjeglica⁵ propisala

2 Universal Declaration of Human Rights, UN GA, Resolution 217/A (III).

3 Prevod u Vasilijević, V. (ur.) (1991). *Prava čovjeka – zbornik dokumenata o pravima čovjeka*. Beograd: Prometej.

4 International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171 and vol. 1057, p. 407.

je slobodu kretanja izbjeglica: „Svaka država ugovornica daće izbjeglicama koji se redovno nalaze na njenoj teritoriji pravo da ovdje izaberu mjesto svog boravka i da se slobodno kreću pod uslovima ustaljenim propisima koji se pod istim okolnostima primjenjuju na strance uopšte.“⁶ Riječ je, dakle, o slobodi kretanja i nastanjivanja u okviru države prijema. U pogledu prekograničnog kretanja izbjeglica, relevantan je član Konvencije o statusu izbjeglica koji se odnosi na putnu ispravu definisanu na sljedeći način: „Države ugovornice će izdavati izbjeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji putne isprave koje im omogućuju da putuju van te teritorije osim ako se tome ne protive imperativni razlozi nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka; odredbe Priloga A uz ovu konvenciju primjenjivaće se na te isprave. Države ugovornice mogu izdavati takvu putnu ispravu svakom drugom izbjeglici na njihovoj teritoriji; one će pokloniti naročitu pažnju slučajevima gdje se radi o izbjeglicama koji se nalaze na njihovoj teritoriji, a koji nisu u stanju, da dobiju ispravu za put iz zemlje njihovog redovnog boravka. Države ugovornice će priznati putne isprave koje su shodno ranijim međunarodnim sporazumima izdale strane potpisnice tih sporazuma i tretiraće ih kao da su izdate izbjeglicama na osnovu ovog člana.“⁷ Konvencija o statusu izbjeglica je u aneksu uz Konvenciju dala jednoobrazni obrazac izgleda putne isprave za izbjeglice. Međutim, u praksi postoje različite poteškoće u vezi izdavanja putnih isprava, ali i razlike u postupanju, imajući u vidu novi trend izdavanja biometrijskih isprava, što je, zapravo, više tehničko, nego pravno pitanje, ali sa posljedicama na pravnom terenu ukoliko izbjeglici nije omogućena upotreba putne isprave za izbjeglice.

Na regionalnom planu, na nivou Savjeta Evrope, u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP)⁸, pravo na slobodu kretanja sadržano je u čl. 2, Protokola br. 4 uz EKLJP, na sljedeći način: „Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.“ „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. 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.“ „Uslov za uživanje prava, odnosno slobode, koju pomenuta odredba predviđa, pronalazi se u tome što se zahtijeva da je lice u pitanju, ako je stranac, stupilo na teritoriju države potpisnice EKLJP na način predviđen unutrašnjim pravom te države. Drugim riječima, zahtijeva se zakonitost ulaska stranca na teritoriju suverene države.“ (Dimitrijević, Popović, Papić i Petrović, 2007: 177). Na nivou Evropske unije (EU), u čl. 45 Povelje EU o osnovnim

6 Čl. 26 Konvencije o statusu izbjeglica.

7 Konvencija o statusu izbjeglica, čl. 28.

8 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *European Treaty Series* – No. 5.

pravima⁹ propisano je pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja, ali ona se odnosi samo na građane EU, s tim da se može odobriti i državljanima trećih država ukoliko legalno borave na teritoriji država članica EU.

Pravo na azil

Pravo na azil je ljudsko pravo.¹⁰ Predviđeno je u čl.14 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima gdje je propisano da: „Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja“, uz ograničenje da se na ovo pravo: „ [...] ne može pozivati u slučaju gonjenja koje je zasnovano na krivičnom djelu nepolitičke prirode ili postupku protivnom ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija“.¹¹

Konvencija o statusu izbjeglica dajući definiciju izbjeglice propisala je kriterijume koje je neophodno ispuniti da bi se neko lice smatralo izbeglicom: „ [...] koje se, usljed događaja nastalih pre 1 januara 1951. godine i bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, svoje vjere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mjesto boravka usljed takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati.“¹² Protokol o statusu izbjeglica¹³ proširio je opseg primjene Konvencije o statusu izbjeglica i na događaje koji su uslijedili i nakon 1. januara 1951. godine i na izbjeglice koje dolaze i van Evrope.

Međutim, Konvencija o statusu izbjeglica nije propisala postupak za sticanje izbjegličkog statusa, te je to ostavljeno državama da samostalno uredi. U tom cilju, ali i radi postizanja određene pravne izvjesnosti i jednoobraznosti prilikom postupanja, Visoki Komesar Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR), 1979. godine objavio je Priručnik o postupcima i kriterijuma za utvrđivanje izbjegličkog statusa.¹⁴

⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, C 364/1, 18 December 2000.

¹⁰ O pravu na azil sa istorijskim osvrtom vidi više Krivokapić, B. (2010). Rječnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa. Beograd: JP Službeni glasnik, odrednica „Azil“, str. 83, 84 i Gil-Bazo M. T, Guild, E. (2021). „The Right to Asylum“ u: Costello, C., Foster, M., McAdam, J. (ed.) (2021). *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 867-882. O razvoju režima izbjegličke zaštite vidi Hathaway, J. (2021). *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 10-127.

¹¹ Vidi više Schabas, W., A. (2021). *The Customary International Law of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, pp. 247-254.

¹² Član 1 (A) (2) Konvencije o statusu izbjeglica.

¹³ Protocol relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, p. 267, New York, 31 January 1967.

¹⁴ UNHCR (1979). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva. Priručnik je doživio dva reizdanja (1992. i 2019. godine), a preveden je na više jezika.

Na regionalnom nivou, u okviru Organizacije američkih država, u Američkoj konvenciji o ljudskim pravima (1969)¹⁵ u čl. 22, st. 7, propisano je pravo na azil. Pravo na azil predviđeno je u okviru Afričke unije (tadašnja Organizacija afričkog jedinstva) u Afričkoj povelji o ljudskim i pravima naroda (1981),¹⁶ gdje u čl. 12, st. 3 propisano je pravo na azil.

Na evropskom kontinentu, pod okriljem Savjeta Evrope, EKLJP nije propisano pravo na azil kao ljudsko pravo. Međutim, za pravo na azil i prava vezana za ovo pravo relevantna je praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Pravo na azil je složeno pravo jer u sebi sadrži više aspekata koji su od značaja za njegovo uživanje, te su za ostvarivanje prava tražilaca azila i izbjeglica od značaja posebno članovi: 3 (zabrana mučenja); 5 (pravo na slobodu i bezbjednost); 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života); 13 (pravo na djelotvorni pravni lijek) EKLJP, kao i član 4 Protokola 4 uz EKLJP. Na nivou EU, u čl. 18 Povelje EU o osnovnim pravima, propisano je pravo na azil. Imajući u vidu da BiH i Republika Srbija nisu države članice EU, ali sa aspiracijama da to postanu, pravo EU predstavlja i svojevrсни uzor, ali i obavezu u procesu evrointegracija, u skladu sa *acquis communautaire* EU.

Pristup teritoriji države prijema i princip zabrane vraćanja (princip *non-refoulement*)

Pristup teritoriji države prijema predstavlja osnov da bi potencijalni tražioci azila i izbjeglice mogli da pristupe postupku azila i da bi im bila dodijeljena međunarodna zaštita, te da bi uživali druga prava. Zabrana vraćanja stranca koji bi u državi porijekla mogao biti izvrgnut opasnosti po život ili bezbjednost, ili vraćanjem u treću državu iz koje bi mogao biti vraćen u državu porijekla (tzv. *chain-refoulement*), predstavljala načelo od krucijalnog značaja u sistemu međunarodne zaštite izbjeglica.

Princip zabrane vraćanja (engl. princip *non-refoulement*) propisan je čl. 33, st. 1 Konvencije o statusu izbjeglica¹⁷ na sljedeći način: „Nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja.“ Međutim, već u narednom stavu čl. 33 Konvencije o statusu izbjeglica predviđeno je ograničenje primjene principa *non-refoulement*: „Na pravo korišćenja ovom odredbom ne može se ipak pozvati izbjeglica koga iz ozbiljnih razloga treba smatrati opasnim za bezbjednost zemlje gdje se nalazi ili koji, pošto je protiv njega donijeta konačna odluka zbog zločina ili naročito teškog krivičnog djela, predstavlja opasnost za zajednicu pomenute zemlje.“

15 American Convention on Human Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1144, p.123.

16 African Charter on Human and Peoples' Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1520, p. 217.

17 Convention relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137.

Pojedini univerzalni i regionalni međunarodnopravni instrumenti proširuju domen principa *non-refoulement* kroz druga prava, poput zabrane mučenja.¹⁸ Tako, Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka¹⁹ i aktinosti Komiteta protiv mučenja omogućavaju zaštitu tražiocima azila od potencijalnog izlaganja protivpravnog protjerivanja. Na regionalnom nivou, pod okriljem Savjeta Evrope, isto se čini i kroz Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.²⁰

Takođe, pod okriljem Savjeta Evrope, značanja je odredba sadržana u članu 4 Protokola br. 4 uz EKLJP koji predviđa zabranu kolektivnog protjerivanja stranaca. Kroz jurisprudenciju ESLJP razrađena je praksa vezana za zabranu kolektivnog protjerivanja.²¹

Normativni okvir i praksa u Bosni i Hercegovini

Pravni sistem u BiH je složen, posebno što je riječ o složenoj državi *sui generis* (Dimčić, 2010: 211-228), čiji je ustavni poredak uspostavljen Opštim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum)²² čiji integralni je dio i Ustav BiH.²³ Međutim, treba imati u vidu da se BiH sastoji od dva entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) i jednog distrikta – Brčko distrikt, te da je Federacija BiH sačinjena od 10 kantona. Svaki od entiteta i kantona ima svoje zakonodavstvo, ali i na zajedničkom, saveznom nivou posebnu normativu, te veliki upliv i uticaj predstavnika međunarodne zajednice, tako da je riječ o kompleksnom pravnom sistemu.

U pogledu odnosa međunarodnog i domaćeg prava u BiH, može se zaključiti da: „[...] BiH pripada, u principu, krugu zemalja koje zastupaju dualistički model odnosa međunarodnog i domaćeg prava.“ „[...] Ustav BiH, a i drugi opšti pravni akti ne govore nam o tome kakav rang međunarodno pravo ima u pravnom sistemu BiH... Izuzetak od ovog pravila predstavlja međunarodno ugovorno pravo, prije svega međunarodne konvencije, koje su snagom ustavne norme dobile formalni ustavni rang. Tu se ubrajaju, prije svega, EKLJP, kao najvažniji međunarodnopravni instrument, ali i svih ostalih 15 međunarodnopravnih instrumenata koji su izlistani u

18 Vidi više Mathew, P. (2021). *Non-refoulement*, in: Costello, C., Foster, M., McAdam, J. (ed.) (2021), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 899-916.

19 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85.

20 European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *European Treaty Series* – No. 126.

21 Vidi više ECtHR, *Guide on Article 4 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights – Prohibition of collective expulsions of aliens*, Updated on 31 December 2021.

22 International Legal Materials, Volume 35, Issue 1, January 1996, pp. 75 - 169.

23 Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Sl. glasnik BiH“, br. 25/09 – Amandman I.

Aneksu I na Ustav BiH.²⁴ Prema tome, bez obzira na to da li je BiH ujedno ratifikovala sve konvencije ili ne (zaključak iz člana II/7 Ustava BiH), one imaju isti ustavni rang kao i ostali dio Ustava BiH.“ (Ademović i Marković, 2012: 38).

BiH je obavezana na primjenu Konvencije o statusu izbjeglica i Protokola o statusu izbjeglica,²⁵ ali i drugim najvažnijim univerzalnim međunarodnim pravnim instrumentima kojima se štite ljudska prava svih ljudi koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom, te se te odredbe odnose na tražioce azila i izbjeglice.

U Ustavu BiH, u čl. 3, st. 1, tač. 6, propisano je da politika u vezi sa pitanjem useljavanja izbjeglica i azila spada u nadležnost ustanova BiH, dakle, na saveznom nivou. Prvi zakon iz ove oblasti usvojen na nivou BiH bio je Zakon o imigraciji i azilu,²⁶ 1999. godine. Zatim je uslijedilo nekoliko promjena u zakonodavstvu, da bi, na nivou BiH, 2016. godine bio usvojen Zakon o azilu.²⁷ ZA BiH je propisao, *inter alia*, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je dodijeljen neki od vidova međunarodne zaštite (izbjeglički status, supsidijarna zaštita, privremena zaštita).

Sloboda kretanja tražilaca azila i izbjeglica propisana je u čl. 10 ZA BiH na sljedeći način: „Stranci koji su iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, tražitelji azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom uživaju pravo na slobodu kretanja unutar BiH i slobodan izbor mjesta boravka. Prava iz stava 1 ovog člana mogu biti djelimično ili potpuno ograničena pod uslovima propisanim ovim ili drugim zakonom.“

U pogledu principa *non-refoulement*, relevantan je čl. 33 Konvencije o statusu izbjeglica kojim se zabranjuje protjerivanje izbjeglica, a kojom se BiH obavezala na primjenu. Takođe, i ZA BiH je propisao princip *non-refoulement*.²⁸ Posljednjih godina praksa je da veliki broj izbjeglica bude protivpravno protjerivan sa teritorije Republike Hrvatske, gdje im je nerijetko onemogućen pristup teritoriji i pristup postupku azila, što izaziva humanitarnu krizu u pograničnom području u BiH gdje se masovno okupljaju izbjeglice koje su protjerane iz Republike Hrvatske.²⁹

Za slobodu kretanja izbjeglica od velikog je značaja mogućnost da regulišu putnu ispravu kako bi mogli da se legalno kreću van teritorije države u kojoj su dobili utičište. ZA BiH propisano je postojanje putne isprave za izbjeglice kao „putna isprava propisana Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine.“³⁰ Zakonom o putnim ispravama Bosne i Hercegovine³¹ propisan je izgled putne isprave za

²⁴ Konvencija o statusu izbjeglica i Protokol o statusu izbjeglica nalaze se na spisku iz Aneksa I Ustava BiH.

²⁵ Vidi Aneks I Ustava BiH.

²⁶ Zakon o imigraciji i azilu, „Sl. glasnik BiH“, br. 23/99.

²⁷ Zakon o azilu – ZA BiH, „Sl. glasnik BiH“, br. 11/16, 16/16 – ispravka.

²⁸ Za BiH, čl. 6.

²⁹ Riječ je o izbjeglicama i migrantima koji mahom dolaze iz bliskoistočnih zemalja, zemalja Magreba i dijelova Afrike i Azije, koji pokušavaju da se preko teritorije BiH domognu zapadnoevropskih država prelazeći na teritoriju Hrvatske.

³⁰ Za BiH, čl. 2, st. 1, tač. cc. Putna isprava za izbjeglice izdaje se licima kojima je priznat status izbjeglice u BiH, sa rokom važenja od dvije godine. Vidi i ZA BiH, čl. 75.

³¹ Zakon o putnim ispravama Bosne i Hercegovine – ZPI BiH, „Sl. glasnik BiH“, br. 4/97, 1/99,

izbjeglice,³² koji je razrađen Pravilnikom o putnoj ispravi za izbjeglice,³³ zatim i nadležnost organa za izdavanje navedene isprave – Ministarstvo bezbjednosti BiH.³⁴ Putna isprava za izbjeglice izdaje se sa rokom važenja od dvije godine.³⁵ Prva putna isprava za izbjeglice u BiH izdata je 2014. godine. Međutim, riječ je o putnoj ispravi koja se dodjeljuje licima kojima je dodijeljen izbjeglički status. Tražioci azila, nemaju pravo na putnu ispravu za izbjeglice.³⁶ U savremenim migracijama, najveći je broj izbjeglica koje ne posjeduju lična dokumenta, pa ni putne isprave, te je njihovo prekogranično kretanje otežano, odnosno onemogućeno legalnim putem. Takođe, za izdavanje putne isprave za izbjeglice u BiH nije oslobođeno plaćanje takse, pa je za podnošenje zahtjeva za izdavanje putne isprave za izbjeglice neophodno dostaviti nadležnom organu i dokaz o uplati.³⁷ Ukoliko nije plaćena navedena taksa, to predstavlja osnov za odbijanje zahtjeva za izdavanje putne isprave za izbjeglice.³⁸ Ograničenje putne isprave predstavlja i nemogućnost da se njome služi u slučaju odlaska u državu porijekla izbjeglice koja je nosilac putne isprave za izbjeglice BiH.³⁹

U pogledu stepena poštovanja prava tražilaca azila i izbjeglica u BiH, relevantni su stavovi međunarodnih ugovornih tijela. Tako je Komitet za prava djeteta u Zaključnim zapažanjima od 2019. godine izrazio zabrinutost usljed pritvaranja dece tražilaca azila i migranata u BiH.⁴⁰ Komitet za prava djeteta preporučio je vlastima BiH da se uzdrže od zadržavanja izbjeglica, tražilaca azila i migranata bez dokumenta na duži period i da koriste pritvor samo kao krajnju mjeru i na što kraći period, uključujući promovisanje alternativa pritvoru.⁴¹ U pogledu principa *non-refoulement*, Komitet za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica preporučio je vlastima BiH da ulože veće napore kako bi osigurale da se mjere koje se sprovode na granici usmjere na borbu protiv svih oblika diskriminacije koje se preduzimaju od strane države i privatnih činilaca na međunarodnim granicama i da te mjere budu u skladu sa principom *non-refoulement*, kao da se

9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 47/04, 53/07, 15/08, 33/08, 39/08 – ispr. i 60/13.

32 Vidi ZPI BiH, čl. 7a.

33 „Sl. glasnik BiH”, br. 65/16. Pravilnikm su propisani: oblik, izgled i sadržaj, potrebni dokumenti koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje, postupanje prilikom izdavanja, cijena, razlozi za odbijanje zahtjeva za izdavanje putne isprave, razlozi za oduzimanje i poništenje putne isprave i druga tehnička pitanja vezana uz putnu ispravu za izbjeglice. Vidi čl. 1 Pravilnika o putnoj ispravi za izbjeglice.

34 ZPI BiH, čl. 13, st. 5.

35 ZPI BiH, čl. 29, st. 5.

36 ZA BiH, čl. 75.

37 Pravilnik o putnoj ispravi za izbjeglice, čl. 6, st. 1, tač. a.

38 Pravilnik o putnoj ispravi za izbjeglice, čl. 7, st. 1, tač. a.

39 Pravilnik o putnoj ispravi za izbjeglice, čl. 3, st. 1, t. d, podtačka 1.

40 Committee of the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Bosnia and Herzegovina, CRC/C/BIH/CO/5-6, 5 December 2019, para. 44, c.

41 Ibid., para. 29, d.

spriječi arbitrerno i kolektivno protjerivanje stranaca.⁴² Komitet za ukidanje rasne diskriminacije naložio je vlastima BiH da odluke u ubrzanom postupku budu dobro procijenjene, da budu poštovane sve pravne garancije i da ne rezultiraju kršenjem principa *non-refoulement*.⁴³ Prema preporukama Komiteta protiv mučenja vlasti BiH treba da preduzmu sve mjere u cilju pune zaštite od kršenja principa *non-refoulement*, te u tom cilju treba da omoguće brz, fer i individualizovan postupak za određivanje izbjegličkog statusa, kao da i da obuče službenike granične policije u pogledu blagovremenog informisanja u vezi sa pravom da se traži azil, te da omoguće pristup nezavisnoj i kvalifikovanoj besplatnoj pravnom pomoći i prevodilačkim uslugama tražiocima azila za vrijeme trajanja postupka azila.⁴⁴

Navedene preporuke međunarodnih ugovornih tijela u suštini se odnose na potrebu da nadležni u BiH treba da omoguće pristup pravu na azil ali i drugim pratećim pravima kojima se osigurava sprečavanje kršenja principa *non-refoulement*, kao i da se omogući pristup teritoriji, fer postupak i relevantna pravna pomoć tražiocima azila koji se nađu pod nadležnošću BiH. Sve navedene preporuke su od izuzetnog značaja kako bi se spriječilo kršenje prava tražilaca azila i izbjeglica koja su propisana normama međunarodnog prava kojima je BiH obavezana na primjenu.

Normativni okvir i praksa u Republici Srpskoj

U Ustavu Republike Srbije, koji predstavlja najviši pravni i politički akt Republike Srbije, u čl. 39 propisano je pravo na slobodu kretanja. Tako svako ima pravo da se slobodno kreće i nastanjuje u Republici Srbiji, da je napusti i da se u nju vrati. Sloboda kretanja i nastanjanja i pravo da se napusti Republika Srbija mogu se ograničiti zakonom, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, zaštite javnog reda i mira, sprečavanja širenja zaraznih bolesti ili odbrane Republike Srbije. Ulazak stranaca u Republiku Srbiju i boravak u njoj uređuje se zakonom. Stranac može biti protjeran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku i ako mu je obezbijeđeno pravo žalbe i to samo tamo gdje mu ne prijete progon zbog njegove rase, pola, vjere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gdje mu ne prijete ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom.

U čl. 57 Ustava Republike Srbije, propisano je pravo na utočište koje se garantuje strancima koji osnovano strahuju od progona zbog svoje rase, pola, jezika,

⁴² Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Concluding observations on the third periodic report of Bosnia and Herzegovina, CM-W/C/BIH/CO/3, 4 November 2019, para. 32, b.

⁴³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth periodic reports of Bosnia and Herzegovina, CERD/C/BIH/CO/12-13, 10 September 2018, para. 30, c.

⁴⁴ Committee against Torture, Concluding observations on the sixth periodic report of Bosnia and Herzegovina, CAT/C/BIH/CO/6, 22 December 2017, para. 29, a-c.

vjeroispovijesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uvjerenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji. Ustav Republike Srbije je predvidio da se postupak za sticanje utočišta uređuje se zakonom.

U čl. 16, st. 2 Ustava Republike Srbije odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava⁴⁵ određen je na sljedeći način: „Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su dio pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primjenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom. „U čl. 194 Ustava Republike Srbije propisana je hijerarhija izvora prava: „Pravni poredak Republike Srbije je jedinstven. Ustav je najviši pravni akt Republike Srbije. Svi zakoni i drugi opšti akti donijeti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom. Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava dio su pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smiju biti u suprotnosti sa Ustavom. Zakoni i drugi opšti akti donijeti u Republici Srbiji ne smiju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. „Iz navedenih odredbi Ustava Republike Srbije proizilazi da Ustav ima najvišu pravnu snagu u Republici Srbiji, a da mu slijede potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, zatim zakoni.

Republika Srbija je obavezana na primjenu Konvencije o statusu izbjeglica i Protokola o statusu izbjeglica, kao i svim najvažnijim univerzalnim međunarodnim pravnim instrumentima kojima se štite ljudska prava, te se oni odnose na sva lica koja se nalaze u nadležnosti Republike Srbije.

Usljed izbijanja oružanih sukoba prilikom raspada SFRJ, na nivou Republike Srbije usvojen je Zakon o izbjeglicama (ZI).⁴⁶ Odredbe ZI se odnose na lica koja su usljed događaja od 1992. do 1998. godine i njihovih posljedica izbjegla ili progana iz bivših jugoslovenskih republika na teritoriju Republike Srbije, a ne mogu ili zbog straha od progona ili diskriminacije ne žele da se vrate na teritoriju sa koje su izbjegla.⁴⁷

Na nivou tadašnje državne zajednice Srbija i Crna Gora 2004. godine usvojen je Zakon o azilu SCG.⁴⁸ Na nivou Republike Srbije je, u skladu sa Ustavom, 2007. godine bio usvojen Zakon o azilu,⁴⁹ koji je počeo sa primjenom 1. aprila 2008. godine, na osnovu kog je uspostavljen sistem azila u Republici Srbiji. ZA je bio na snazi do 2018. godine, kada je usvojen novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti.⁵⁰ ZAPZ su, *inter alia*, propisana prava i obaveze tražilaca azila i osoba kojima je dodi-

45 Vidi više Đajić, S. (2011). "Serbia", in Shelton, D. (ed.), *International Law and Domestic Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. 526–554. O položaju međunarodnih ugovora prema Ustavu Republike Srbije vidi više Milojević, M. (2007). Međunarodni ugovori u Ustavu Srbije od 2006. godine. *Godišnjak Udruženja za međunarodno pravo*, str. 187-219.

46 „Sl. glasnik RS”, br. 18/92, „Sl. list SRJ”, br. 42/02 – odluka SUS i Sl. glasnik RS, br. 30/10.

47 Vidi ZI, čl. 1, st. 2.

48 Zakon o azilu SCG, „Sl. list SCG”, br. 12/05.

49 Zakon o azilu – ZA, „Sl. glasnik RS”, br. 109/07.

50 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti – ZAPZ, „Sl. glasnik RS”, br. 24/18.

jeljen neki od propisanih vidova zaštite (utočište, supsidijarna zaštita, privremena zaštita).

Konvencija o statusu izbjeglica, kojom je Republika Srbija obavezana, zabranjuje protjerivanje izbjeglica. Isto čini i ZAPZ.⁵¹ Tako tražioci azila i izbjeglice imaju pravo da pristupe teritoriji Republike Srbije i pravo da im se omogući da apliciraju za azil, ali i da ne budu izvrgnuti protivpravnom protjerivanju sa njene teritorije. Međutim, u pogledu kršenja principa *non-refoulement*, mnogo je više slučajeva da izbjeglice budu žrtve protjerivanja iz susjednih država (Mađarska, Hrvatska i Rumunija) na teritoriju Republike Srbije.

Putna isprava za izbjeglice predviđena je u čl. 91 ZAPZ. Međutim, u praksi putna isprava za izbjeglice ne postoji⁵² jer još uvijek nije izrađen neophodni obrazac, odnosno, nije usvojen podzakonski pravni akt o izgledu putne isprave za izbjeglice.⁵³ To za posljedicu ima uskraćivanje slobode (prekograničnog) kretanja izbjeglica koje ne posjeduju putnu ispravu države porijekla ili se njome ne mogu da služe. Izbjeglice koje imaju pasoš države porijekla, podliježu viznom režimu država u koje žele da odu ukoliko postoji vizni režim za državu sa čijim pasošem žele da pristupe teritoriji odnosno države. Ovaj nedostatak predstavlja ozbiljnu prepreku koja ima reperkusije na pravo na slobodu prekograničnog kretanja izbjeglica.

U pogledu ograničenja prava na slobodu kretanja tražilaca azila jeste i mogućnost da im se odredi smještanje u Prihvatilištu za strance, a u skladu sa odredbama Zakona o strancima⁵⁴ i ZAPZ.⁵⁵ Osnovi za određivanje boravka u Prihvatilištu za strance dati u ZAPZ su sljedeći: ukoliko lice prekrši zabranu napuštanja centra za azil, određene adrese ili određenog područja, ili ukoliko se ne javi redovno u određeno vrijeme područnoj policijskoj upravi, odnosno policijskoj stanici prema mjestu boravka.⁵⁶ Takođe, osnovi za određivanje smještanja u Prihvatilište za strance dati su i u ZS.⁵⁷ Riječ je o boravku u objektu Ministarstva unutrašnjih poslova koji je zatvorenog tipa, što znači da za vrijeme boravka u Prihvatilištu za strance stranac nije u mogućnosti da se kreće van smještajnog kompleksa.

Međunarodna ugovorna tijela ukazala su na pojedine probleme sa kojima se tražioci azila i izbjeglice susreću za vrijeme boravka u Republici Srbiji i dali su određene preporuke u cilju prevazilaženja tih problema. Tako je Komitet protiv torture izrazio zabrinutost što se tražioci azila u praksi spriječeni pristupu postupka azila i identifikovanje u ranoj fazi zbog nedovoljnih procesnih garancija za oc-

51 Vidi ZAPZ, čl. 6.

52 Na to je vlastima Republike Srbije ukazala i Evropska komisija, vidi European Commission (2021). Serbia 2021 Report. Strasbourg, 19.10.2021. SWD (2021) 288 final, p. 52.

53 U ranijem, jugoslovenskom zakonodavstvu postojala je putna isprava za izbjeglice propisana Pravilnikom o načinu izdavanja putnih i drugih isprava i viza strancima i o obrascima tih isprava i viza, „Sl. list SFRJ”, br. 44/81 i „Sl. list SRJ”, br. 23/00, 24/00 – ispr. i 67/01.

54 Zakon o strancima – ZS, „Sl. glasnik RS”, br. 24/18 i 31/19.

55 ZAPZ, čl. 78, st. 1, tač. 3.

56 ZAPZ, čl. 79.

57 Vidi čl. 87 ZS. Period na koji je moguće odrediti boravak u Prihvatilištu za strance određen je na 90 dana, s tim što se može produžiti za još 90 dana u skladu sa ZS, čl. 88.

jenu potrebe i odobrenju međunarodne zaštite, posebno u tranzitnoj zoni međunarodnog aerodroma „Nikola Tesla“ u Beogradu, kao i na graničnim prelazima/ulazima.⁵⁸ Komitet za ljudska prava izrazio je zabrinutost zbog značajnih prepreka u pristupu registraciji, podnošenju zahtjeva za azil i malom broju dodijeljenih oblika međunarodne zaštite, kao i zbog slučajeva odbijanja prijema tražilaca azila na teritoriju Republike Srbije i postupku azila, ili kolektivnih i nasilnih protjerivanja.⁵⁹ Ograničen prostor u centrima za azil primorao je mnogu djecu tražioce azila i izbjeglice, uključujući nepraćenu i razdvojenu djecu, da spavaju na ulici bez adekvatnog skloništa i u nesigurnim i nehygijskim uslovima, dok su druga u strahu da odu u centre zbog straha od deportacije, ostavljajući ih izložene krijumčarskim krugovima koji navodno djeluju u državi članici.“⁶⁰ Neka nepraćena i razdvojena djeca su bila vraćena u postupku readmisije bez procjene njihovog najboljeg interesa i bez informisanja, na jeziku koji razumiju, o njihovim pravu da zatraže azil.⁶¹ U pogledu nepraćene i razdvojene djece Komitet za prava djeteta je dao i konkretne preporuke vlastima Republike Srbije. U prvom redu uspostavljanje fer i efikasnog postupka azila koji bi bio prilagođen djeci, kako sa proceduralnog, tako i sa materijalnopravnog aspekta u cilju prižanja adekvatne zaštite i podrške djeci. Zatim da im se omogući pružanje relevantnih informacija u vezi sa pravima i obavezama, postupkom azila i dostupnim servisima kako bi bili zaštićeni od boravka na ulici ili straha od deportacije, ali i da se nepraćena djeca zaštite od krijumčarskih krugova. U pogledu zaštite od kršenja principa *non-refoulement* neophodno je preduzeti konkretne mjere.^{62 63}

Iz navedenih preporuka međunarodnih ugovornih tijela vidi se potreba za unapređenjem prava i prakse u Republici Srbiji koji se odnosi na uživanje prava tražilaca azila i izbjeglica. To se odnosi na pristup teritoriji Republike Srbije i postupku azila, ali i otklanjanju rizika od potencijalnog kršenja principa *non-refoulement*.

Pandemija virusa korona i izazovi koji se odnose na pravo na azil na slobodu kretanja tražilaca azila i zbjeglica

Usljed izbijanja pandemije virusa korona, odnosno proglašenjem pandemije virusa korona od strane Svjetske zdravstvene organizacije 11. marta 2020. godine, u mnogim državama svijeta uvedene su posebne zaštitne mjere u cilju prevencije

⁵⁸ Committee against Torture, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, CAT/C/SRB/CO/3, 20 December 2021, para. 33.

⁵⁹ Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, CCPR/C/SRB/CO/3, 10 April 2017, para. 32.

⁶⁰ Ibid., para. 56, c.

⁶¹ Ibid., para. 56, d.

⁶² Vidi para. 57, Committee of the Rights of the Child, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 3 February 2017.

⁶³ O položaju nepraćene i razdvojene dece u Republici Srbiji vidi više Krasić, B., Milić, N., Šahović, V. (2017). *Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

širenja zaraze.⁶⁴ U pojedinim državama proglašeno je vanredno stanje, a među tim državama nalaze se i BiH i Republika Srbija.

U BiH je vanredno stanje, na teritoriji Federacije BiH proglašeno 16. marta 2020. godine,⁶⁵ a prestalo je 29. maja 2020. godine, sa nizom naredbi koje je usvajao Federalni štab civilne zaštite,⁶⁶ dok je u Republici Srpskoj vanredno stanje proglašeno 28. marta 2020. godine,⁶⁷ a ukinuto je 21. maja 2020. godine.⁶⁸ I na nivou Republike Srpske usvojen je niz podzakonskih pravnih akata kojima su bila ograničena ljudska prava.⁶⁹ Na nivou Distrikta Brčko pandemija je proglašena, takođe uz određene restriktivne mjere.⁷⁰ U BiH, na saveznom nivou, bila je na snazi Odluka o ograničenju kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini,⁷¹ koja se odnosila i na lica koja su izrazila namjeru da traže azil ili su podnijela zahtjev za azil u BiH.⁷² Odluka se na njih odnosila u pogledu zabrane kretanja i boravka van centara u koje su smješteni.⁷³

Vlasti Republike Srbije su proglasile vanredno stanje 15. marta 2020. godine na cijeloj njenoj teritoriji koje je trajalo do 6. maja 2020. godine. U periodu trajanja vanrednog stanja na snazi je bio niz podzakonskih pravnih akata kojima su bila ograničena ljudska prava.⁷⁴

Za vrijeme trajanja vanrednog stanja tražiocima azila i izbjeglica su ograničavana i uskraćivana brojna ljudska prava, među kojima su i pravo na slobodu kretanja i pravo na azil.⁷⁵ Usljed pretvaranja centara za smještaj tražilaca azila ovoj kategoriji lica u potrebi za međunarodnom zaštitom bilo je uskraćeno pravo na slobodu kretanja, zatim, u pogledu postupka azila došlo je do zastoja u vidu odlaganja

64 O problemima vezanim za pandemiju i pružanju međunarodne zaštite licima koja dolaze iz država sa neadekvatnim sistemima zdravstvene zaštite ili nedostupnom zdravstvenom zaštitom vidi Stojanović, B.; Krasić, B.; Stojanović, Z. (2021). Međunarodna zaštita i primena načela zabrane proterivanja u države sa neadekvatnom zdravstvenim sistemima ili nedostupnom zdravstvenom zaštitom. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 93, god. LX, str. 127-152.

65 Odluka o proglašenju stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (Covid-19) na području Federacije BiH, „Sl. novine FBiH”, br. 21/2.

66 Vidi više Ivanović, A., R. (2021). *Studija mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo – Lukavica: Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment, Pravni fakultet u Lukavici, Asocijacija za demokratske inicijative, str. 136-147.

67 „Sl. glasnik Republike Srpske”, br. 31/20.

68 „Sl. glasnik Republike Srpske”, br. 48/20.

69 Vidi više Ivanović, A., R. *ibid*, str. 148-153.

70 Odluka o proglašenju epidemije COVID-19 na području Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 30/20.

71 „Sl. glasnik BiH”, br. 26/20.

72 Vidi čl. 3, st. 1, tač. b i c Odluke o ograničenju kretanja i boravka stranaca u BiH.

73 Vidi čl. 4 Odluke o ograničenju kretanja i boravka stranaca u BiH.

74 Vidi pregledno kod Kovačević, N. (2021). Hod po žici – *Uticao epidemije zarazne bolesti COVID-19 na sistem azila u Republici Srbiji u susret „drugom talasu” – preliminarni nalazi*. Beograd: Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS, str. 18, 19.

75 Za situaciju u BiH vidi više Banjalučki centar za ljudska prava (2020). *Ljudska prava u periodu COVID-19 - Utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*. Banja Luka – Sarajevo, str. 29, 30. Za situaciju u Republici Srbiji vidi više Kovačević, N. *ibid*.

podnošenja zahtjeva za azil. S tim u vezi i druga prava su bila ograničena, imajući u vidu da je u periodu vanrednog stanja, ali i zbog posljedica pandemije skoro svaka država svijeta imala problema u svakodnevnom funkcionisanju te se to odražavalo na funkcionisanje svih javnih servisa.

Iz navedenog proizilazi da su tražioci azila i izbjeglice u BiH i u Republici Srbiji, u periodu pandemije, a posebno u periodu trajanja vanrednog stanja, pa i neposredno nakon njegovog ukidanja, bili izvrgnuti i strožim mjerama nego domaći državljani. Ograničenja su u velikoj mjeri zadirala u pravo na slobodu kretanja, ali i na uživanje drugih prava vezanih za pravo na azil. Imajući u vidu da tražioci azila i izbjeglice BiH i Republiku Srbiju posmatraju više kao države tranzita nego kao države odredišta, ovakvo postupanje državnih vlasti, uz već pomenute druge faktore, može se okarakterisati kao odvratajući faktor u pogledu razmatranja ostanka u tim državama i apliciranja za azil.

Zaključno razmatranje

Različiti aspekti prava na azil utiču na uživanje prava na slobodu kretanja tražilaca azila i izbjeglica i vice versa. Od velikog značaja je da BiH i Republika Srbija unaprijede sistem azila, te da omoguće neometan pristup teritoriji i postupku azila licima koja su u potrebi za međunarodnom zaštitom. U tom cilju, kako je navedeno u zaključnim zapažanjima više međunarodnih ugovornih tijela, neophodno je izvršiti obuku personala nadležnih organa, obezbijediti pristup pružiocima besplatne pravne pomoći te blagovremeno informisati tražioce azila i izbjeglice o pravu na azil, obezbijediti prevodilačke usluge za vrijeme trajanja postupka azila, omogućiti efikasan i nepristrasan postupak azila i otkloniti sve rizike od potencijalnog kršenja principa *non-refoulement*. Takođe, potrebno je posebnu pažnju obratiti na nepraćenu i razdvojenu djecu i otkloniti rizike od potencijalnog kršenja njihovih prava.

Nemogućnost da se služe putnim ispravama, bilo da ih ne posjeduju, bilo da im je istekao rok važenja, tražioci azila i izbjeglice se suočavaju sa preprekama prilikom pristupanja teritoriji države prijema, a ta država, kao što smo vidjeli, može biti država tranzita ili odredišta. Usljed nepostojanja putne isprave za izbjeglice, u Republici Srbiji, izbjeglice su uskraćene za jedno od prava predviđenih Konvencijom o statusu izbjeglica ali i ZAPZ. Izostankom postojanja putne isprave za izbjeglice, indirektno se krši i pravo na slobodu kretanja, jer se u tom slučaju, ukoliko izbjeglice ne posjeduju putnu ispravu države porijekla, ili ukoliko je posjeduju a njome ne mogu da se služe, bivaju uskraćene za prekogranično kretanje. Bez obzira što u BiH postoji mogućnost za izdavanje putne isprave za izbjeglice, služenjem ovom ispravom je ograničena na lica kojima je dodijeljen izbjeglički status, a mogu sa njom putovati u državegdje je konkretno utvrđen bezvizni režim za nosioce ovih isprava od stranedržave odredišta. Iz navedenog se može zaključiti da je riječ o ograničavanju prava na slobodu kretanja, u slučaju BiH, ograničenje prekograničnog kretanja, dok u slučaju Republike Srbije, pravo na legalno prekogranič-

no kretanje, usljed nepostojanja putne isprave za izbjeglice, biva u potpunosti uskraćeno, osim u slučaju kada izbjeglica podeduje putnu ispravu države porijekla, što je izuzetno redak slučaj u praksi.

Za vrijeme trajanja vanrednog stanja proglašenog usljed pandemije virusa korona, svi centri koji su bili do tada centri otvorenog tipa, postali su centri zatvorenog tipa. Usljed smiještanja u centre zatvorenog tipa u tom periodu negativno se odrazilo na uživanje prava na slobodu kretanja tražilaca azila i izbjeglica. Postupanje vlasti BiH i Republike Srbije prema tražiocima azila i izbjeglicama za vrijeme trajanja vanrednog stanja i neposredno po njegovom okončanju, koji se ogledao u kršenju prava na slobodu kretanja i drugih prava ove kategorije ljudi, odrazilo se na njihov položaj. Imajući u vidu da su im brojna osnovna ljudska prava i slobode bili ograničeni ili u potpunosti uskraćeni djeluje destimulišuće na ovu kategoriju ljudi u pogledu odlučivanja da se duže zadrže na teritoriji BiH, odnosno Republike Srbije i zatraže azil.

Međunarodnopravne obaveze, ali i obaveze BiH i Republike Srbije na osnovu njihovih ustava i zakonodavstva, predstavljaju imperativ za postupanje prema tražiocima azila i izbjeglicama te omogućavanju uživanja njihovih prava. Tome treba pridodati i napore da se obje države približe EU, te u budućnosti slijedi harmonizacija sa *aquis communitarie*, mada su već učinjeni znatni koraci u tom cilju, makar u pogledu usvajanja zakona kojima se reguliše pravo na azil. Paralelno sa unaprjeđivanjem postojećih normi iz oblasti izbjegličkog prava, neophodno je da vlasti BiH i Republike Srbije učine više da se postojeće pravne norme dosljedno sprovode u praksi, kako bi tražioci azila i izbjeglice neometano uživali svoja prava.

Literatura

Ademović, N., Marko, J., Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konard Adenauer Stiftung.

Banjalučki centar za ljudska prava (2020). *Ljudska prava u periodu COVID-19 – Utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*. Banja Luka – Sarajevo.

Committee against Torture, Concluding observations on the sixth periodic report of Bosnia and Herzegovina, CAT/C/BIH/CO/6, 22 December 2017.

Committee against Torture, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, CAT/C/SRB/CO/3, 20 December 2021.

Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 7 March 2017.

Committee of the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Bosnia and Herzegovina, CRC/C/BIH/CO/5-6, 5 December 2019.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth periodic reports of Bosnia and Herzegovina, CERD/C/BIH/CO/12-13, 10 September 2018.

Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Concluding observations on the third periodic report of Bosnia and Herzegovina, CMW/C/BIH/CO/3, 4 November 2019.

Dimčić, M. (2010). Bosna i Hercegovina kao zajednica sui generis privremeno rješenje ili model za budućnost. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 58, br. 1, str. 211-228.

Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V. (2007). *Međunarodno pravo ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, Dosijske.

Đajić, S. (2011). Serbia, in Shelton, D. (ed.), *International Law and Domestic Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. 526–554.

ECtHR, *Guide on Article 4 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights – Prohibition of collective expulsions of aliens*, Updated on 31 December 2021.

Gil-Bazo, M. T, Guild, E. (2021). *The Right to Asylum*, in: Costello, C., Foster, M., McAdam, J. (ed.) (2021), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.

Hathaway, J. (2021). *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

European Commission (2021). Serbia 2021 Report. Strasbourg, 19.10.2021 SWD (2021) 288 final.

Ivanović, A., R. (2021). *Studija mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo – Lukavica: Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment, Pravni fakultet u Lukavici, Asocijacija za demokratske inicijative.

Krasić, B., Milić, N., Šahović, V. (2017). *Položaj nepraćene i razdvojene djece u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Kovačević, N. (2021). *Hod po žici – Uticaj epidemije zarazne bolesti COVID-19 na sistem azila u Republici Srbiji u susret „drugom talasu“ – preliminarni nalazi*. Beograd: Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS.

Krivokapić, B. (2010). *Rječnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*. Beograd: JP Službeni glasnik.

Mathew, P. (2021), „Non-refoulement“, u: Costello, C., Foster, M., McAdam, J. (ed.) (2021), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.

Milojević, M. (2007). Međunarodni ugovori u Ustavu Srbije od 2006. godine. *Godišnjak Udruženja za međunarodno pravo*.

Schabas, W., A. (2021). *The Customary International Law of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, pp. 247-254.

Stojanović, B., Krasić, B., Stojanović, Z. (2021). Međunarodna zaštita i primena načela zabrane protjerivanja u države sa neadekvatnom zdravstvenim sistemima ili nedostupnom zdravstvenom zaštitom. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 93, god. LX.

Stojanović, B. (2022). „Contemporary International Refugee Law and New Development Tendencies“ u: Petrović, V. *Seven Decades of Legal Protection of Refu-*

gees – Collection of Papers Marking the 70th Anniversary of the Adoption of the Convention to the Status of Refugees. Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights, pp. 35-54.

UNHCR (1979). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva.

UNHCR (2021), *Global Trends – Forced Displacement 2020*. Geneva.

Vasiljević, V. (ur.) (1991). *Prava čovjeka – zbornik dokumenata o pravima čovjeka*. Beograd: Prometej.

Pravni propisi

African Charter on Human and Peoples' Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1520, p. 217.

American Convention on Human Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1144, p.123.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, C 364/1, 18 December 2000.

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *European Treaty Series – No. 5*.

Convention relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137.

European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *European Treaty Series – No. 126*.

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes, *International Legal Materials*, Volume 35, Issue 1, January 1996, pp. 75 – 169.

International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171 and vol. 1057, p. 407.

Odluka o proglašenju epidemije COVID-19 na području Brčko distrikta BiH, *Sl. glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 30/20.

Odluka o ograničenju kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini, *Sl. glasnik BiH*, br. 26/20.

Odluka o proglašenju vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske, *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 31/20.

Odluka o ukidanju vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske, *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 48/20.

Odluka o proglašenju stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (Covid-19) na području Federacije BiH, *Sl. novine FBiH*, br. 21/2.

Pravilnik o načinu izdavanja putnih i drugih isprava i viza strancima i o obrascima tih isprava i viza, *Sl. list SFRJ*, br. 44/81 i *Sl. list SRJ*, br. 23/00, 24/00 - ispr. i

67/01.

Pravilnik o putnoj ispravi za izbjeglice, *Sl. glasnik BiH*, br. 65/16.

Protocol relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, p. 267, New York, 31 January 1967.

Universal Declaration of Human Rights, UN GA, Resolution 217/A (III).

Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i *Sl. glasnik BiH*, br. 25/09 – Amandman I.

Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07.

Zakon o azilu, *Sl. glasnik BiH*, br. 11/16, 16/16 – ispravka.

Zakon o azilu SCG, *Sl. list SCG*, br. 12/05.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 24/18.

Zakon o izbjeglicama, *Sl. glasnik RS*, br. 18/92, *Sl. list SRJ*, br. 42/02 - odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.

Zakon o putnim ispravama Bosne i Hercegovine, *Sl. glasnik BiH*, br. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 19/01, 47/04, 53/07, 15/08, 33/08, 39/08 - ispr. i 60/13.

Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, br. 24/18 i 31/19.

**THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT IN THE CONTEXT OF FORCED
MIGRATION AND THE RIGHT TO ASYLUM IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA AND THE REPUBLIC OF SERBIA WITH REFERENCE TO THE
NON-REFOULEMENT PRINCIPLE**

Bojan STOJANOVIĆ, Master of Laws*
Zoran T. STOJANOVIĆ, graduate demographer**

Abstract: The paper analyzes the normative framework and practice regarding the right to asylum and freedom of movement of asylum seekers and refugees in Bosnia and Herzegovina and the Republic of Serbia. In the recent past, both countries were also countries of origin, transit and reception of refugees. What both countries have in common is their war past and meeting with hundreds of thousands of refugees and internally displaced persons since the break-up of the former Yugoslavia. In the new waves of migration, which are of a mixed nature – refugee-migrant, the authorities of both countries have a great responsibility to receive, take care of and regulate the status of a large number of asylum seekers and refugees in their territories and under their jurisdiction. In this regard, the connection between the right to freedom of movement and the right to asylum is reflected in terms of access to the territory of the receiving state, accommodation of refugees and enabling them to use travel documents. It is also of great importance to respect the principle of *non-refoulement*, which protects asylum seekers and refugees from illegal return, which would endanger their safety and life. The corona virus pandemic has further complicated the situation on the ground and made it more difficult for asylum seekers and refugees to enjoy human rights, including the right to freedom of movement and the right to asylum, and the rights derived from and associated with it.

Keywords: right to freedom of movement, right to asylum, forced migration, asylum seekers, refugees, non-refoulement principle, travel document for refugees, Bosnia and Herzegovina, Republic of Serbia.

* Senior Legal Officer, Centre for Research and Social Development IDEAS, Belgrade, e-mail: bojantstojanovic@gmail.com.

** Consultant from Belgrade, e-mail: zoranstojanovic84@gmail.com.