

Pravo da se napusti zemlja

Tematski izveštaj
Komesara za ljudska prava
Saveta Evrope

Izdavaštvo Saveta Evrope

Contents

Rezime	5
Uvod	7
Deo 1. Pravo da se napusti zemlja, uključujući i svoju	9
UN-ovi instrumenti ljudskih prava.....	9
Evropska konvencija o ljudskim pravima.....	11
Pregled sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa pravom da se napusti svoja zemlja	12
Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa unutrašnjim ograničenjima kretanja.....	14
Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u pogledu zabrana putovanja i zakona stranih zemalja o imigraciji.....	15
Pravo svih građana na slobodu kretanja u Evropskoj uniji.....	16
Zaključak.....	17
Deo 2. Pravo da se traži i uživa azil.....	17
Međunarodni okvir.....	17
Evropski okvir ljudskih prava	21
Zaključak.....	22
Deo 3. Pravo nedržavljana da napuste zemlju gde su nastanjeni ili se tamo nalaze	23
Okvir Ujedinjenih nacija	23
Evropski okvir	23
Zaključak.....	25
Deo 4. Zabranjena diskriminacija u pogledu prava da se napusti zemlja.....	25
Zaključak.....	28
Deo 5. Situacija na Zapadnom Balkanu	28
Zaključak.....	35
Deo 6. Efekti eksternalizacije politike kontrole granica Evropske unije na pravo da se napusti zemlja.....	36

Vize	37
Sankcije za prevoznike.....	38
Sporazumi o readmisiji	39
Potiskivanje.....	40
Zaključak.....	42
Generalni zaključci.....	42

Za mišljenja iznesena u ovom tekstu su odgovorni autori i ona ne odražavaju nužno zvaničnu politiku Saveta Evrope.

Svi zahtevi vezani za reprodukciju ili prevode ovog dokumenta ili njegovih delova treba da se upute na Direkciju za komunikacije (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int). Sva druga prepiska vezana za ovaj dokument bi trebalo da se naslovi na Kancelariju Komesara za ljudska prava.

Komesar za ljudska prava Saveta Evrope naručuje i objavljuje tematske izveštaje da bi dao svoj doprinos diskusiji i razmišljanjima o važnim postojećim pitanjima ljudskih prava. Mnogi od njih sadrže i Komesarove preporuke za rešavanje prepoznatih problema. U isto vreme, mišljenja u ovim ekspertnim izveštajima ne odražavaju nužno i Komesarov stav.

Tematski dokumenti dostupni su na Komesarovom veb sajtu:

www.commissioner.coe.int

Zahvalnica:

Ovaj tematski izveštaj pripremila je Elspet Guild, profesorka evropskog prava imigracija (*Jean Monnet Professor ad personam of European Immigration Law*), Univerzitet Radboud, Nijmegen.

Fotografija: Beyond the Border © Mathias Depardon

Dizajn korica: Odeljenje za dokumente i publikacije (SPDP), Savet Evrope

© Savet Evrope, oktobar 2013
Štampano u Francuskoj

Rezime

Ovaj tematski izveštaj se bavi pravom da se napusti zemlja, uključujući sopstvenu, kako to konkretno garantuje član 2. Protokola 4. uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (Konvencija). Pravo da se napusti zemlja, bilo da se radi o zemlji državljanstva ili trenutnog boravka, predstavlja neophodni preduslov za uživanje određenog broja drugih ljudskih prava, konkretno prava na međunarodnu zaštitu od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Države imaju pravo da stave ograničenja na napuštanje zemlje tamo gde je to opravdano u skladu sa Konvencijom i kako to tumači Evropski sud za ljudska prava (Sud). Evropski izazovi vezani za pravo da se napusti zemlja pojavljuju se u različitim oblicima, naročito kroz mere koje države usvajaju na poticaj drugih država, u ostvarenju politike imigracije i kontrole granice. Ta vrsta ograničenja prava da se ode, koje može da bude u obliku zakona koji inkriminišu odlazak iz zemlje ako vlasti sumnjaju da to lice možda nema pravo da zakonito uđe u zemlju odredišta, ili da postoje krivična dela vezana za proterivanje iz druge zemlje, stvaraju ozbiljne prepreke za uživanje prava da se napusti zemlja.

Ovaj tematski izveštaj sastoji se od šest delova: pravo da se napusti zemlja, uključujući sopstvenu; pravo da se traži i uživa azil; pravo nedržavljana da napuste zemlju; zabranjena diskriminacija u pogledu prava da se napusti zemlja; situacija na Zapadnom Balkanu; i efekti eksternalizacije politike kontrole granice na pravo da se napusti zemlja.

Pravo da se napusti zemlja, uključujući svoju

To pravo je uključeno u najveći deo instrumenata zaštite ljudskih prava i cilj mu je da obezbedi da ljudi mogu slobodno da se kreću, kao i da odu iz zemlje u kojoj se nalaze, bez neopravdanih ograničenja. Države imaju pravo da stavljaju ograničenja na pravo da se ode, ali takva ograničenja moraju da budu neophodna i podležu testu proporcionalnosti. Evropski sud za ljudska prava ima veliku jurisprudenciju o pravu da se ode, kao i o slobodi kretanja na domaćem nivou, ali i o restrikcijama koje države stavljaju na to pravo. U skorije vreme, Sud je razmatrao zabranu putovanja nametnutu pojedincu na osnovu toga što je proteran iz druge zemlje. U fokusu predmeta je bio cilj koji je država imala pri stavljanju takvog ograničenja na neko lice, na osnovu njegovog proterivanja. Pošto je zabrana putovanja značila da to lice više uopšte ne može da putuje, a cilj koji je data država navela je bio da takva mera smanjuje rizik da njeni državljani budu izloženi ograničenjima pri ulasku u drugu zemlju, Sud je postavio pitanje da li su takvi ciljevi uopšte zakoniti u skladu sa članom 2. Protokola 4. uz Evropsku konvenciju. Izazov zemalja da spreče svoje državljane da odu iz zemlje da bi udovoljili nekoj drugoj državi i nije nužno u skladu sa pravom pojedinca da napusti državu.

Pravo da se traži i uživa azil

Mada se pravo da se traži azil nalazi u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, a pravo da se uživa azil se nalazi u brojnim međunarodnim instrumentima, države koje žele da progone svoje državljane često pokušavaju da spreče ta lica da napuste zemlju. Sprečavanje ljudi da napuste državu često se opravdava kao mera kojom te države onemogućavaju svojim ljudima da traže azil negde drugo, na osnovu toga što su njihovi zahtevi neopravdani, a njihovi zahtevi za azilom štete ugledu države. Međutim, pravo da se napusti država je centralni element međunarodne zaštite. Ukoliko ne može da pobegne iz svoje zemlje i dođe u neku drugu državu da traži azil, takvo lice čak nije ni u stanju da ostvaruje pravo na azil. Da

li je traženje međunarodne zaštite opravdano ili ne je pitanje o kojem odlučuju vlasti države u kojoj se takav zahtev podnosi, a ne nešto što država porekla treba da spreči.

Pravo nedržavljana da napuste zemlju

Pravo da se ode iz države pripada ne samo državljanima već i strancima. Države nemaju pravo da postavljaju prepreke pred strance koji napuštaju njihove zemlje, bez obzira na to gde ti stranci žele da idu. Stavljanje stranaca u pritvor zato što su proterani iz druge zemlje i zato što državne vlasti imaju strah da će hteti da se vrate u zemlju iz koje su proterani nije dopustiv osnov ni za proterivanje, ni za mešanje u pravo da se ode iz države.

Pravo da se ode i zabranjena diskriminacija

Jedan od najalarmantnijih aspekata nedavnih mešanja u Evropi u pravo da se napusti zemlja je dokaz da se takve mere preduzimaju protiv određenih etničkih grupa, naročito Roma. Diskriminacija na bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, versko, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, vlasništvo, rođenje ili drugi status, u uživanju prava da se napusti zemlja zabranjeno je članom 14. Konvencije. Da državni zvaničnici sumnjaju da je veća verovatnoća da će lica iz određene etničke grupe ostvarivati pravo da odu i da će, kad to urade, da ostvaruju svoje pravo da traže i uživaju azil, može samo da pojača međunarodnu zabrinutost da licima iz te etničke grupe zaista treba međunarodna zaštita, jer im u sopstvenoj zemlji ljudska prava nisu potpuno zaštićena.

Situacija na Zapadnom Balkanu

Liberalizacija viznog režima prema državama Zapadnog Balkana praćena je zabrinutošću nekih zemalja članica Evropske unije da državljani tih zemalja "zloupotrebjavaju" liberalizaciju i ulaze u Evropsku uniju na određeni period, zbog aktivnosti ili razloga koje takav program niti predviđa niti namerava. Porast broja zahteva za azil sa Zapadnog Balkana u nekim zemljama Evropske unije u proteklih nekoliko godina doveo je do pojačavanja zakonskih i drugih mera vlada zemalja Zapadnog Balkana s ciljem da usmeravaju i sprečavaju tokove migracija i zahteve za azil prema zapadnoj Evropi. Mada brojevi migranata nisu alarmantni, kada se sagledaju kroz ukupne cifre migracije u Evropsku uniju, mere koje preduzimaju neke zemlje Zapadnog Balkana otvaraju ozbiljna pitanja kompatibilnosti sa standardima ljudskih prava, uključujući pravo da se traži i uživa azil. Te mere su i nekonzistentne sa principom nediskriminacije, s obzirom na to da su, u praksi, socijalna grupa na koju su prvenstveno usmerene i koju pogađaju te mere uglavnom Romi, koji na Zapadnom Balkanu i dalje trpe institucionalnu diskriminaciju i socijalno isključenje.

Efekti eksternalizacije politike kontrole granica na pravo da se ode iz zemlje

Države članice Evropske unije usvojile su celi raspon mera čiji je efekat da spreče ljude da odu iz zemlje u kojoj se nalaze. Naime, ako se tim ljudima dozvoli da odu, oni bi mogli neregularno da uđu u Evropsku uniju. Te mere se kreću u rasponu od obaveznih uslova za vizu, koji sprečavaju samo neke ljude da napuste zemlju da bi ušli u neku državu odredišta (ali ne sve), sankcije za prevoznike povezane sa aktivnostima na aerodromima, gde službenici neke države koji se nalaze u trećim zemljama savetuju prevoznicima kojim putnicima da dozvole da putuju, a koje da odbiju, te nameću kazne onima koji to ne poštuju (takve aktivnosti mogu da predstavljaju zabranjenu diskriminaciju, u zavisnosti od kriterija koje primenjuju), do sporazuma o readmisiji, koji za efekat ima to da državama članicama Evropske unije omogućava da bilo koga ko je neregularno u zemlji vrate u prethodnu zemlju

boravka, bilo da je tamo stranac ili državljanin (i ako je prošao kroz drugu državu ili je njen državljanin). Takvi sporazumi često se povezuju sa merama koje država porekla takvog lica mora da preduzme da spreči proterano lice da ponovo ode. I na kraju, najočiglednije problematične mere, takozvano masovno potiskivanje, predstavljaju mere gdje države sprečavaju ljude da napuste svoje zemlje tako što će da ih potisnu unazad, obično na otvorenom moru, prema teritoriji države polaska, mada se takvo potiskivanje često dešava i na zelenoj (zemljanoj) granici. Te mere, koje neke evropske zemlje sve više koriste, različito se odražavaju na pravo da se ode, od manjih do izuzetno problematičnih posledica. Međutim, sve te mere mogu da budu sumnjive ako postoji element etničke diskriminacije.

Ovaj tematski izveštaj zaključuje da sve države članice Saveta Evrope moraju da ispituju ili preispitaju svoje zakone, politike rada i praksu kako bi ih u potpunosti uskladile sa Konvencijom i sudskom praksom Evropskog suda, u pogledu:

- izdavanja putnih isprava i legitimnosti bilo kakvih prepreka u tom procesu;
- valjanosti njihovih zakona, politika rada i prakse u pogledu povlačenja ili odbijanja izdavanja putnih isprava državljanima, da bi se obezbedilo da su potpuno u skladu sa pravom iz Evropske konvencije da se napusti zemlja;
- one države za koje se zna da u prošlosti nisu poštovale pravo da se ode moraju da budu posebno pažljive i da obezbede da njihovi zakoni i primena tih zakona budu u skladu s obavezama ljudskih prava;
- ne sme da postoji nikakva direktna ili indirektna diskriminacija na osnovu etničkog porekla u pogledu prava da se ode iz zemlje, bez obzira na sumnje koje državni zvaničnici mogu da imaju u vezi sa namerama ljudi koji odlaze;
- države članice Evropske unije moraju da revidiraju svoje zakone o kontroli granica i imigracije da bi obezbedile da to što rade ne predstavlja ili uspostavlja poticaje za druge države da se mešaju u pravo svih ljudi da napuste zemlju u kojoj se nalaze;
- države članice Evropske unije moraju pojedinačno i zajedno da zaustave, i to odmah, potiskivanje koje ljude sprečava da napuste zemlju porekla ili da dođu do Evropske unije i da na taj način ostvare svoje ljudsko pravo da traže i uživaju azil.

Uvod

Ljudska prava se izražavaju kroz međunarodne sporazume, koje države potpisuju i ratifikuju, sa jasnom namerom da ta prava garantuju svim ljudima unutar jurisdikcije tih država. Ljudsko pravo da se zemlja napusti je, prema tome, pravo da se ode iz države i tako udalji od njenih institucija i da se ode negde gde ista ljudska prava mogu ili ne moraju da budu garantovana. Kada ljudi napuste svoju državu, oni mogu da odu u druge države ili da otplove brodom u pravcu otvorenog mora. Njihove države porekla (bilo da su im to zemlje državljanstva ili boravka) mogu da ih upozore na opasnosti pri odlasku. Mnoge evropske države zaista i imaju tematske veb-sajtove koji su namenjeni tome da ljude obavestavaju o stanju bezbednosti u drugim zemljama, tako da mogu da donesu obavestene odluke o tome da li će negde da idu ili ne. Međutim, ono što države ne mogu je da ljude spreče da odu (osim u izuzetnim vanrednim okolnostima).

Ovaj tematski izveštaj ispituje pravo da se ode iz države te šta to znači i kao pravo u međunarodnim instrumentima ljudskih prava i u smislu tumačenja evropskih sudova. Razlog za ovaj tematski izveštaj jest da je sve veći broj dokumentovanih slučajeva da evropske države nastoje da spreče svoje ljude da napuste zemlju. Prema tome, vreme je da se

uspostave standardi zaštite ljudskih prava u pogledu prava da se ode i značaja zaštite tog prava.

Čini se da su brojni razlozi zašto države pokušavaju da spreče svoje ljude da odlaze, a svi ti razlozi otvaraju ozbiljna pitanja poštivanja ljudskih prava. Režimi koji upražnjavaju progon i mučenje su poznati po sprečavanju i onemogućavanju svojih žrtava da odu iz države. Dobro je dokumentovano pažljivo odmeravanje putovanja u inostranstvo, koje upražnjavaju vlade totalitarnih država, kao u nekim delovima centralne i istočne Evrope pre promena koje su počele padom Berlinskog zida 1989. godine. Međutim, u Evropi je, u ovom trenutku, najopasniji razlog za ograničenje odlaska to što države žele da primene politike kontrole imigracije i granica svojih komšija. Takva je situacija u pogledu susedstva Evropske unije. Kako je Evropska unija usvojila pristup kontroli granice i imigracije koji uključuje značajan element poticanja, pregovaranja i plaćanja susednim zemljama da obezbede da nepoželjna lica ne dolaze do vanjskih granica Evropske unije, one zemlje koje su oko područja Evropske unije su pod velikim pritiskom ne samo da moraju da nastoje da kontrolišu ljude koji prolaze kroz državu, već i sopstvene državljane koji žele da putuju. Time što će, na primer, svoje državljane da liše putnih isprava, države mogu lako da otežaju ljudima odlazak iz zemlje.

Ovaj problem u nastojanju da se udovolji moćnim susedima tako što će se državljanima onemogućiti da tamo putuju, predstavlja određeni broj dodatnih problema, fundamentalnih koliko i samo kršenje prava da se dozvoli ljudima da odu iz zemlje. Prvi se tiče prava da se pobegne i traži međunarodna zaštita. Priznavanje izbeglica i njihova zaštita mogući su tek kada tražioci azila napuste zemlju porekla. Jedno od najočiglednijih kršenja ljudskih prava u totalitarnim režimima je zatvaranje granica, tako da ljudi ne mogu da pobegnu od progona i mučenja od strane državnih vlasti. Kako prema međunarodnom pravu izbeglice nisu priznate dok ne pređu međunarodnu granicu i više ne budu u zemlji državljanstva ili uobičajenog boravka, mere koje ih sprečavaju da napuste državu (često na osnovu sumnje da će, ako izađu iz zemlje, da traže međunarodnu zaštitu) onemogućavaju to pravo da se traži i uživa azil.

Drugi problem je blisko vezan za prvi. Ljudi koji žele da pobegnu iz svoje države jer trpe progon i mučenje to rade s razlogom. Državne vlasti, ili vlasti koje država toleriše ili su izvan njene kontrole, ljude progone i muče iz raznih razloga – prema Konvenciji o izbeglicama, ti razlozi su: rasa, verska pripadnost, nacionalna pripadnost, pripadnost određenoj socijalnoj grupi ili političko mišljenje. Ako neko lice konkretno beži od mučenja, UN-ova Konvencija o zabrani mučenja ne traži da to lice pokaže razloge za takvo postupanje. Ljudi ne moraju da se izdvajaju i progone jedno po jedno da bi imali pravo na zaštitu prema međunarodnim instrumentima zaštite. Kumulativna diskriminacija na osnovu etničke pripadnosti može da dosegne intenzitet progona ili postupanja koje se kvalifikuje kao nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Isto tako, element namernog u postupanju države nije neophodan da bi neko stekao pravo na međunarodnu zaštitu. Nedelovanje države, kao što je neobavljanje istrage ili izostanak osuđivanja pogroma protiv manjinskih zajednica, koji rezultiraju ubijanjem, uništavanjem imovine i beskućništvom pripadnika te zajednice, može da bude osnov za međunarodnu zaštitu žrtava. Ljudi koji žele da pobegnu od nasilja u svojoj državi imaju pravo da je napuste i na drugom mestu traže međunarodnu zaštitu.

Nisu samo državljani ti koji mogu da osećaju da im državna ruka onemogućava da odu iz straha da bi to moglo da iritira komšije. I stranci mogu da se nađu u situaciji da su u državi blokirani, da su im dokumenti konfiskovani, a vrlo često i da su oni sami izloženi administrativnom pritvoru, koji ne mora isključivo da bude u svrhu proterivanja u zemlju porekla, jer se često nikakvi stvarni koraci ne preduzimaju u tom smislu. Sekundarni razlog može da bude to da su u tu srednju zemlju proterani iz susedne zemlje, zato što su u tu drugu zemlju ušli nakon što su neko vreme boravili u prvoj. Jedan od razloga za pritvor nekog lica može da bude i da se

spreči da se vrati u susednu zemlju u kojoj želi da bude. Pritvorski centri u kojima se čuvaju ljudi u tim situacijama, zapravo, često se i finansiraju sredstvima susednih zemalja namenjenim upravo u te svrhe.

Ovaj tematski izveštaj se prvenstveno bavi problemom razmeštanja granične kontrole i imigrantskih politika u Evropi, te efektima koje to ima na ljudska prava u regiji i šire. Kolektivna snaga 28 država članica Evropske unije je susednim zemljama sasvim jasna, naročito kada se radi o dobro organizovanom finansiranju. Politika Evropske unije u tom polju naročito je usmerena na susedne zemlje, sa ciljem da se one ubede da vrše kontrolu granica da bi smanjile broj dolazaka onih ljudi koji potencijalno nisu dobrodošli u zemlje Evropske unije. Međutim, žrtva takvih politika često mogu da budu ljudska prava onih koji žive u tim zemljama ili iz njih putuju. U takvim okolnostima, da li su odgovorne samo države koje vode politike suprotne obavezama prema ljudskim pravima ili i one koje ih potiču da tako deluju?

Ta pitanja su u srži ovog tematskog izveštaja. U drugoj deceniji 21. veka, mnogi misle da je spektar državnog sprečavanja građana da napuste zemlju nestao iz Evrope. To pitanje je bilo bitno za vreme hladnog rata, ali se činilo da je s padom Berlinskog zida i završetkom hladnog rata ovakvo ponašanje u liberalnim zemljama nestalo. Nažalost, 20 godina kasnije, još uvek gledamo kako se grade politike rada koje oponašaju hladnoratovsko sprečavanje kretanja ljudi, a koje se uspostavljaju u ime onih država koje su bile najžešći kritičari ovakve prakse komunističkih režima.

Deo 1. Pravo da se napusti zemlja, uključujući i svoju

UN-ovi instrumenti ljudskih prava

Polazna tačka u pogledu prava da se ode iz zemlje je član 13, paragraf 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima: "Svako ima pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući svoju, i da se vrati u svoju zemlju."¹ U skladu sa UN-ovom praksom ljudskih prava, Deklaracija je dobila konkretan oblik u članu 12, paragraf 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima:² "Svako ima pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju." UN-ov Komitet za ljudska prava je 1999. godine, u svom Opštem komentaru br. 27,³ dao usmerenje u pogledu značenja člana 12, paragraf 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, uz objašnjenje da to pravo "ne može da zavisi od bilo kakve konkretne svrhe ili od perioda koji pojedinac odluči da provede van zemlje" (paragraf 8).

UN-ov Komitet za ljudska prava potvrđuje da, kako bi pravo da se napusti zemlja bilo efektivno, države takvom pojedincu moraju da izdaju putne isprave, naročito pasoš: "Pošto međunarodno putovanje obično zahteva odgovarajuće dokumente, naročito pasoš, pravo da se napusti zemlja mora da uključuje i pravo da se pribave neophodne putne isprave. Izdavanje pasoša obično je dužnost države čiji je državljanin dati pojedinac. Odbijanje države da izda pasoš ili produži njegovo važenje državljaninu koji je nastanjen u inostranstvu može da liši to lice prava da napusti zemlju boravka i da putuje negde drugo" (paragraf 9). Prema tome, pravo da se napusti zemlja, sadržano u članu 12(2) Međunarodnog pakta o

¹ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, usvojena Rezolucijom Generalne skupštine br. 217 A (III) od 10. 12. 1948, član 13.

² Sve države članice Saveta Evrope su i potpisnice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim slobodama.

³ <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/6c76e1b8ee1710e380256824005a10a9>, stranica posećena 14. 5. 2013.

građanskim i političkim pravima, uključuje i pozitivnu obavezu država: da izdaju dokumente, kao i pasivnu: da se suzdrže od postavljanja prepreka pred pojedinca koji želi da ode.

Član 12, paragraf 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima dozvoljava državama da postavljaju ograničenja na pravo da se napusti zemlja, ali ta ograničenja moraju da budu predviđena zakonom, neophodna za zaštitu nacionalne bezbednosti, javnog reda (*ordre public*), javnog zdravlja ili morala, ili prava i slobode drugih lica, te da budu u skladu sa drugim pravima priznatim Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima. Sva ograničenja prava da se napusti zemlja moraju usko da se tumače. U Opštem komentaru br. 27, Komitet za ljudska prava upozorava da nikakve restrikcije ne smeju da ugrožavaju suštinu tog prava, te da odnos norme i izuzetka ne sme da se preokrene. Ograničenja treba da koriste precizne kriterije i ne smeju da daju neograničeno diskreciono pravo onima koji su zaduženi za njihovo izvršenje (paragraf 13). Tamo gde postoji dopustiva svrha, ograničenja mogu da budu i neophodna za zaštitu te svrhe (paragraf 14). Nadalje, princip proporcionalnosti mora da se poštuje ne samo u zakonu već i u administrativnoj praksi (paragraf 15).

I na kraju, UN-ov Komitet za ljudska prava u Opštem komentaru br. 27 upozorava na to da "primena ograničenja dozvoljenih po članu 12, paragraf 3, mora da bude konzistentna sa drugim pravima koja garantuje Pakt, kao i sa fundamentalnim principima jednakosti i nediskriminacije. Prema tome, ako bi prava otelotvorena u članu 12, paragrafi 1. i 2, bila ograničena uvođenjem razlike bilo koje vrste, kao što je razlika na osnovu rasne pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa, to bi predstavljalo jasno kršenje Pakta" (paragraf 18). Diskriminacija na osnovu etničke pripadnosti je zabranjena na osnovu "drugog statusa". Ovaj aspekt je posebno važan za temu ovog tematskog izveštaja.

UN-ov Komitet za ljudska prava, zasedajući kao telo za rešavanje sporova po osnovu Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, u više navrata je razmatrao član 12, paragrafi 2 i 3.⁴ Komitet konzistentno insistira na stavu koji je zauzeo u Opštem komentaru br. 23 da odbijanje da se izda pasoš predstavlja kršenje člana 12, paragraf 2 i da, shodno tome, svaka država koja preuzima takvu radnju mora to da opravda po članu 12, paragraf 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.⁵ U pogledu opravdanja, Komitet smatra da uskraćivanje pristupa pasošu (tj. pristupa dobijanju pasoša) za lica koja još nisu obavila vojnu službu ne mora da bude nekonzistentno sa članom 12, paragraf 2.⁶

Pravo da se napusti zemlja nalazi se i u drugim međunarodnim ugovorima Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima. Konvencija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine⁷ u članu 5. sadrži zabranu rasne diskriminacije u ostvarivanju prava da se napusti zemlja: "U skladu s osnovnim obavezama datim u članu 2. ove Konvencije, države ugovornice se obavezuju da će da zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima, te da će da garantuju pravo svakome, bez razlike na osnovu rasne pripadnosti, boje kože, nacionalnog ili etničkog porekla, jednakost pred zakonom, konkretno u uživanju sledećih prava:

...

⁴ Harvi, Kolin i Barnidž, Robert ml. (2005), *The right to leave one's own country under international law*, Globalna komisija o internacionalnoj migraciji.

⁵ Vidi npr. *Liktenstejn protiv Urugvaja*, Saopštenje br. 77/1980, koje se nakon toga jasno sledilo.

⁶ *Peltonen protiv Finske*, Saopštenje br. 492/1992.

⁷ Sve države članice Saveta Evrope su potpisnice ove konvencije.

(ii) pravo da se napusti zemlja, uključujući i svoju, i da se vrati u svoju zemlju”.

Rasna diskriminacija je u Konvenciji definisana kao bilo koja distinkcija, isključenje, ograničenje ili preferencija na osnovu rase pripadnosti, boje kože, nasleđa ili nacionalnog i etničkog porekla, koja za cilj ima da poništi ili umanjí priznavanje, uživanje ili ostvarivanje, potpuno ravnopravno, ljudskih prava i osnovnih sloboda u političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom ili nekom drugom polju javnog života (član 1, paragraf 1).

Pravo da se napusti zemlja je otelotvoreno i u UN-ovoj Konvenciji o pravima deteta iz 1990. godine.⁸ U ostvarivanju detetovog prava da bude sa roditeljima, član 10, paragraf 2 predviđa da će “države ugovornice da poštuju pravo deteta i njegovih roditelja da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju, i da uđe u svoju zemlju. Pravo da se napusti bilo koja zemlja podleže samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i neophodna za zaštitu nacionalne bezbednosti, javnog reda (*ordre public*), javnog zdravlja ili morala, te prava i sloboda drugih, i koja su u skladu sa drugim pravima priznatim ovom konvencijom”. Slično tome, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica iz 1990. godine⁹ u članu 8, paragraf 1 predviđa da su “radnici migranti i članovi njihovih porodica slobodni da napuste bilo koju državu, uključujući svoju državu porekla. To pravo ne podleže bilo kakvim ograničenjima osim onih koja su predviđena zakonom, neophodna za zaštitu nacionalne bezbednosti, javnog reda (*ordre public*), javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica, i koja su u skladu sa drugim pravima priznatim ovom konvencijom”.

Sličnost u formulisanju prava da se napusti zemlja, uključujući i svoju, u svim ovim konvencijama o ljudskim pravima, ukazuje na značaj tog prava i cilja da u tumačenju i državnoj primeni postoji koherentnost.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000. godine sadrži dva protokola relevantna za pitanje prava da se napusti zemlja: Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, naročito ženama i decom, i Protokol o zabrani krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom. Oba ova protokola deluju na pravo ljudi da napuste zemlju. Protokol o zabrani trgovine ljudima traži od država da ustanove krivična dela u pogledu lica koja prisiljavaju druga lica da se kreću u svrhu eksploatacije. Taj protokol sadrži određeni broj odredbi kojima je cilj da pruže zaštitu takvim žrtvama. Član 8. ovog protokola predviđa repatrijaciju žrtve u sopstvenu zemlju državljanstva ili stalnog boravka. Provođenje ove odredbe u državama ugovornicama mora da se vrši na način koji je u skladu sa pravom pojedinca da ode. Protokol o zabrani krijumčarenja ljudi kopnom, morem ili vazduhom od država traži da ustanove krivična dela krijumčarenja migranata preko granica i srodnih aktivnosti, kao što je izrada falsifikovanih dokumenata itd. Naročito u članu 5. navodi se da migranti ne smeju da budu izvrgnuti krivičnom gonjenju u skladu s ovim protokolom.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Specijalno mesto Evropske konvencije o ljudskim pravima u hijerarhiji normi ljudskih prava u Evropi je bez premca. Četrdeset sedam država članica Saveta Evrope prihvata ovaj tekst o ljudskim pravima kao sastavni deo njihovog prava da budu članice Saveta Evrope. Značaj i ozbiljnost obaveze da svakome pod svojom jurisdikcijom obezbede prava sadržana u Konvenciji potvrđuju sve države članice, a oni su pojačani obavezom svih njih da prihvate

⁸ Sve države članice Saveta Evrope su potpisnice ove konvencije.

⁹ Četiri države članice Saveta Evrope su potpisale i ratifikovale ovu konvenciju: Albanija, Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina i Turska. Još dve su potpisale, ali je još nisu ratifikovale: Crna Gora i Srbija.

pravo pritužbe Evropskom sudu za ljudska prava za svakog pojedinca koji smatra da je njegova (ili njena) prava određena Konvencijom prekršila jedna ili više tih država.

Pravo da se napusti zemlja se izvorno ne pojavljuje u Konvenciji. Prvi put se pojavljuje u članu 2, paragraf 2 Protokola br. 4 uz Konvenciju, koji je stupio na snagu 2. 5. 1968. godine. Do sada samo Grčka i Švajcarska nisu potpisale taj protokol, a Turska i Ujedinjeno Kraljevstvo ga još nisu ratifikovale. Član 2, protokol 2 kaže da “svako ima slobodu da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju”. Član 2, paragraf 3 dalje predviđa: “nikakvo ograničenje neće biti stavljeno na uživanje tih prava, osim onih koja su u skladu sa zakonom i neophodna u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, za održavanje javnog reda, za sprečavanje zločina, za zaštitu zdravlja i morala, ili za zaštitu prava i sloboda drugih.” Kao i pravo da se napusti zemlja, sadržano u UN-ovim instrumentima, i formulacija prava u Konvenciji je konzistentna sa srodnim dokumentima UN-a, a limiti ograničenja su formulisani na isti način.

Pregled sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa pravom da se napusti svoja zemlja

Evropski sud za ljudska prava može da prima samo pritužbe od pojedinaca koji tvrde da su im prekršena ljudska prava sadržana u Konvenciji (i protokolima) nakon što su iscrpljeni svi domaći lekovi remedies. U periodu između 2006. i 2012. godine bilo je dosta presuda po članu 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, vezano za pravo da se napusti zemlja i pravo da se slobodno kreće iz jedne u drugu zemlju.¹⁰ Tri presude vezane za unutrašnju slobodu kretanja su relevantne za ovaj izveštaj, jer je u prvoj Sud utvrdio da je kršenje slobode kretanja bilo zasnovano na etničkom poreklu datog lica, suprotno članu 14. Konvencije,¹¹ druga se ticala teškog kršenja vladavine zakona,¹² a treća prava građanke da bude registrovana da bi ostvarila svoje pravo na slobodu kretanja.¹³ Odgovorne države u svim drugim predmetima su bile dio bivšeg sovjetskog bloka – a predmeti o unutrašnjem kretanju bili su protiv Rusije, presude za kršenje prava da se napusti zemlja bile su protiv Bugarske,¹⁴ Rumunije¹⁵ i Mađarske.¹⁶ Predmeti protiv drugih država članica Saveta Evrope po pitanju kršenja člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju datiraju iz devedesetih godina prošlog veka i ranije, sa vrlo malo izuzetaka.¹⁷

¹⁰ Potpuna lista može da se nađe u paragrafu 29, *Stamose protiv Bugarske*, 27. 11. 2012, predstavka br. 29713/05.

¹¹ *Timišev protiv Rusije*, 13. 12. 2005, predstavke br. 55762/00 i 55974/00.

¹² *Karpačeva i Karpačev protiv Rusije*, 27. 1. 2011, predstavka br. 34861/04.

¹³ *Tatišvili protiv Rusije*, 22. 2. 2007, predstavka br. 1509/02.

¹⁴ *Stamose protiv Bugarske*, 27. 11. 2012, predstavka br. 29713/05; *Makedonski protiv Bugarske*, 20. 1. 2011, predstavka br. 23530/02; *Nalbantski protiv Bugarske*, 10. 2. 2011, predstavka br. 30943/04; *Fajfer protiv Bugarske*, 17. 2. 2011, predstavka br. 24733/04; *Prešer protiv Bugarske*, 7. 6. 2011, predstavka br. 6767/04; *Gočev protiv Bugarske*, 26. 11. 2009, predstavka br. 34383/03; *Riner protiv Bugarske*, 23. 5. 2006, predstavka br. 46343/99. Presuda u predmetu *Riner* odnosi se na dvojnog državljanina i na dva aspekta člana 2. Protokola br. 4 – sa jedne strane, prava da se napusti svoja zemlja, a sa druge, prava da se napusti bilo koja zemlja (drugi aspekt je relevantan u smislu da je gđa *Riner* bila austrijska državljanka u Bugarskoj). Pravo ljudi da napuste zemlje čiji državljani nisu razmatra se u 3. delu.

¹⁵ *Sisanis protiv Rumunije*, 25. 1. 2007, predstavka br. 23468/02.

¹⁶ *Foldes i Foldesne Hažlik protiv Mađarske*, 31. 10. 2006, predstavka br. 41463/02; *Besenjej protiv Mađarske*, 21. 10. 2008, predstavka br. 37509/06.

¹⁷ Vidi *Napijalo protiv Hrvatske*, 13. 11. 2003, predstavka br. 66485/01, koja se tiče zabrane putovanja kao dela krivičnog postupka, i *Dijamante i Pelikoni protiv San Marina*, 27. 9. 2011, predstavka br. 32250/08, u vezi sa zabranama putovanja za maloletnu decu.

Sve presude u pogledu prava da se napusti zemlja, osim najnovije (*Stamose*, vidi u daljnjem tekstu), tiču se sporova o poreskim i carinskim obavezama ili krivičnim radnjama i gonjenju (uključujući stečaj) unutar države. Jurisprudencija starijeg datuma tiče se vojne obaveze, mentalnog oboljenja i maloletne dece. Konačna presuda koja se ovde razmatra, *Stamose protiv Bugarske*, posebno je značajna jer se tiče zabrane putovanja i uskraćivanja pristupa pasošu, budući da se radilo o licu koje je proterano iz strane zemlje i vraćeno u Bugarsku. Međutim, neke druge presude su ključ za razumevanje opsega člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, velikim delom zato što se tiču opravdanja za zabranu putovanja.

U presudi *Riner protiv Bugarske* iz 2006. godine, Sud je razmatrao zabranu putovanja i onemogućavanje pristupa pasošu na osnovu poreskog spora između g. Rintera i bugarskih vlasti.¹⁸ Sud je smatrao da je relevantan član 12. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim slobodama, jer kaže da je to bio osnov za izradu srodnog elementa Evropske konvencije (paragraf 81). Dalje je razmatrao, uz saglasnost, Opšti komentar br. 27 UN-ovog Komiteta za ljudska prava, a naročito potrebu da sva ograničenja služe opravdanoj svrsi i da su neophodna za zaštitu te svrhe. Insistiranje Opšteg komentara na testu proporcionalnosti za svako mešanje u pravo da se ode je nešto što Sud pozdravlja (paragraf 83). Sud u pozitivnom smislu navodi odluku Komiteta za ljudska prava u pojedinačnoj pritužbi kojom se ukazuje namera da tumačenje člana 12. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim slobodama i člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju treba da budu konvergentni (paragrafi 84 i 121).¹⁹ Iz toga je vidljivo da pravo da se ode iz svoje zemlje podrazumeva i dužnost države da izdaje putne isprave, tako da dato lice može da ostvari to pravo. Slično tome, povlačenje putnih isprava koje za rezultat ima to da lice nije u stanju da zakonito napusti zemlju predstavlja kršenje člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, osim ako država nije u stanju da opravda svoj postupak po nekom dopustivom osnovu i pokaže da je to neophodno da se zaštiti određeni interes. Postoji konvergencija tumačenja UN-ovih tela i Suda u Strazburu u pogledu prava da se napusti zemlja. Usmeravajuća tumačenja i odluke UN-ovih tela su relevantni za shvatanje opsega dokumenata srodnih Evropskoj konvenciji.

Što se tiče činjenica u predmetu *Riner*, Sud je utvrdio kršenje prava da se napusti zemlja jer, iako država jeste imala legitiman cilj, njena dela nisu bila proporcionalna tom cilju. Isto tako, zakon je bio nejasan, kao i određeni broj radnji obavljenih u skladu s njim, čime je zabrana putovanja postala automatska mera neodređenog trajanja (paragrafi 127, 130). I presuda u predmetu *Sisanis protiv Rumunije* iz 2007. godine tiče se zabrane putovanja na osnovu poreskog spora. U ovom slučaju, mada je dato lice i dalje imalo pasoš, taj pasoš više nije važio za izlazak iz zemlje, što je Sud smatrao mešanjem u član 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju. Sud je opet prihvatio da poreski spor može da predstavlja legitiman osnov za povlačenje prava da se napusti zemlja, ali se ovde radilo o kršenju prava, jer uslov predvidivosti, koji svaki takav zakon mora da ispunjava, nije postojao (paragraf 66). Državni zakon bio je isuviše nejasan da bi pojedinac mogao da bude u stanju da modifikuje svoje ponašanje da bi ga ispoštovao, a tajna uputstva o primeni zakona kršila su zahtev predvidivosti (paragrafi 67-68). U istu kategoriju može da se smesti i presuda u predmetu *Gočev protiv Bugarske* iz 2009. godine, mada se ne tiče poreskog spora sa državom, ali se tiče zabrane napuštanja zemlje izrečene u svrhu naplate duga. Sud je opet prihvatio da, u principu, takva zabrana može da bude u skladu sa članom 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju sve dok je opravdana i traje onoliko dugo koliko ostvaruje cilj garancije naplate duga (paragraf 49). Međutim, Sud je utvrdio da je zabrana bila automatske prirode, bez bilo

¹⁸ Ovu vrstu zabrane putovanja Sud je razmatrao u ranijim predmetima – vidi *Hentrik protiv Francuske*, 22. 9. 1994, predstavka br. 13616/88.

¹⁹ *Migel Gonzalez del Rio protiv Perua*, 2. 11. 1992, saopštenje br. 263/1987 (UN-ov Komitet za ljudska prava).

kakvog limita u pogledu opsega i trajanja te, shodno tome, nije bila opravdana i proporcionalna legitimnom interesu koji je navodno trebala da ostvari (paragraf 57).

Dve presude Suda u periodu između 2007. i 2009. godine, o zabranama putovanja u vezi sa krivičnim postupcima, za rezultat su imale kršenja člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju.²⁰ U prvoj,²¹ Sud je insistirao na tome da svako mešanje u pravo lica da napusti svoju zemlju mora da uspostavi pravednu ravnotežu između javnog interesa i prava pojedinca da napusti zemlju (paragraf 32). Mada Sud jeste smatrao da je cilj bio legitiman, način na koji je ostvaren nije bio. Karakterisala ga je automatska primena i predstavljao je meru neodređenog trajanja, a time i kršenje datog prava (paragrafi 35-36). U drugom slučaju,²² Sud je ponovo smatrao da je cilj legitiman, jer se radilo o očuvanju javnog reda (paragraf 63). Međutim, Sud nije smatrao da je takva zabrana neophodna u demokratskom društvu, jer vlasti nisu obavile ocenu proporcionalnosti ograničenja, niti su za njega dale zadovoljavajuće obrazloženje (paragraf 66).

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa unutrašnjim ograničenjima kretanja

Pre razmatranja presude u predmetu *Stamose*, korisno je razmotriti još tri presude protiv Rusije – *Timišev*²³, *Tatišvili*²⁴ i *Karpačeva i Karpačev*.²⁵ Prva presuda, u predmetu *Timišev*, pojaviće se i u 4. delu ovog izveštaja, o posledicama diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti i o mešanju države u slobodu kretanja, ali je, zbog njenog značaja, vredni razmotriti i ovde. G. Timišev je hteo da se preseli iz jedne u drugu republiku Ruske Federacije, a državne vlasti su ga u tome sprečile na osnovu njegove etničke pripadnosti. Utvrđujući kršenje člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, Sud je primetio da je struktura te odredbe slična članovima 8. do 11. Konvencije, a, shodno tome, ograničenje mora da bude u skladu sa zakonom, u svrhu ostvarenja legitimnog cilja, te mora da bude neophodno u demokratskom društvu (paragraf 45). Utvrđujući kršenje, Sud je zaključio da nalog nije bio ispravno formalizovan, niti evidentiran na način koji bi se mogao slediti, što je za rezultat imalo to da sud nije u stanju da izvrši analizu njegovog sadržaja, opsega i pravnog osnova. Shodno tome, ograničenje slobode kretanja pojedinca nije bilo u skladu sa zakonom (paragrafi 48-49). U predmetu *Tatišvili*,²⁶ državne vlasti su odbile da registruju gđu Tatišvili kao stalno nastanjenu, tvrdeći da se radi o neregularno prisutnom licu bez državljanstva. Sud je zaključio da je takva tvrdnja bila neopravdana, te da se radi o njenoj slobodi kretanja prema članu 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju. Ona je mogla da uživa tu slobodu samo ako je registrovana, jer je to bio jedini način da ostvari pristup državnim službama. Treći slučaj, *Karpačeva i Karpačev*,²⁷ takođe se tiče obaveze registracije u gradu. Ovde je najznačajnija stvar to što je Sud insistirao na vladavini zakona. Neformalne mere i mere administrativne prirode koje su suprotne vladavini zakona predstavljale kršenje člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju.

²⁰ *Foldes i Foldesne Hažlik protiv Mađarske*, 31. 10. 2006, predstavka br. 41463/02; *Nalbantski protiv Bugarske*, 10. 2. 2011, predstavka br. 30943/04.

²¹ *Foldes i Foldesne Hažlik protiv Mađarske*, 31. 10. 2006, predstavka br. 41463/02.

²² *Nalbantski protiv Bugarske*, 10. 2. 2011, predstavka br. 30943/04.

²³ *Timišev protiv Rusije*, 13. 12. 2005, predstavke br. 55762/00 i 55974/00.

²⁴ *Tatišvili protiv Rusije*, 22. 2. 2007, predstavka br. 1509/02.

²⁵ *Karpačeva i Karpačev protiv Rusije*, 27. 1. 2011, predstavka br. 34861/04.

²⁶ *Tatišvili protiv Rusije*, 22. 2. 2007, predstavka br. 1509/02.

²⁷ *Karpačeva i Karpačev protiv Rusije*, 27. 1. 2011, predstavka br. 34861/04.

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u pogledu zabrana putovanja i zakona stranih zemalja o imigraciji

Sud u Strazburu je 27. 11. 2012. doneo presudu u predmetu *Stamose protiv Bugarske*.²⁸ G. Stamose, bugarski državljanin, deportovan je 2003. iz Sjedinjenih Američkih Država u Bugarsku, jer je prekoračio dozvoljeni period boravka u toj zemlji. Nakon prisilnog povratka u Bugarsku, bugarske vlasti nametnule su mu dvogodišnju zabranu putovanja, uzevši u obzir, između ostalog, pismo iz američke ambasade upućeno bugarskoj upravi za međunarodne odnose. Zabranu putovanja je potvrdio državni sud, na osnovu toga što je bio u skladu sa cijem da se bugarskim državljanima koji su prekršili imigraciona pravila stranih zemalja onemogućiti slobodno putovanje (paragraf 12). Sud je uzeo u obzir akademsku literaturu o bugarskim propisima o zabrani putovanja, kao i dokumente Evropske komisije, koji su otkrili da je institucionalni pritisak Evropske unije na Bugarsku u procesu pristupanja, da ukine neregularnu migraciju iz Bugarske u države članice Evropske unije, bio posebno značajan pri usvajanju bugarskog zakona prema kojem je g. Stamoseu zabranjeno putovanje u inostranstvo (paragrafi 22-23).

Sud je primetio da je ovo prvi put da je pozvan da odluči o kompatibilnosti zakona o zabrani putovanja koji za cilj imaju da spreče kršenja domaćih ili stranih zakona o imigraciji (paragraf 29). Smatrao je da principi postavljeni u njegovoj ranijoj jurisprudenciji, o zabranama putovanja iz drugih razloga, važe i za ovaj osnov za zabranu putovanja. Cilj bugarskog zakona je bio da obeshrabri i spreči kršenja zakona drugih država i tako smanji verovatnoću da te države bugarskim državljanima ne dozvole ulazak na svoju teritoriju ili da pooštre ili odbiju da ublaže vizne režime u odnosu na bugarske državljane (paragraf 32). Sud je izrazio sumnju u pogledu pitanja da li takvi ciljevi ulaze u dozvoljene izuzetke od člana 2, paragraf 3 Protokola br. 4 uz Konvenciju. Nije vidljivo da taj konkretni cilj teži ostvarenju šireg cilja održavanja javnog reda ili zaštite prava drugih (paragraf 32). Međutim, u tom smislu nije doneo nikakav zaključak. Umesto toga, utvrdio je kršenje člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, budući da nikad ne može da bude proporcionalno to da se pojedincu automatski zabrani putovanje u bilo koju, tj. svaku stranu zemlju, na osnovu toga što je u jednoj konkretnoj zemlji prekršio zakone o imigraciji (paragraf 33). Prema mišljenju Suda, uobičajena posledica kršenja zakona o imigraciji je da se takvo lice protera i da može da mu se zabrani ulazak u zemlju iz koje je proteran. Nije proporcionalno da država porekla takvog lica umnogostruči tu kaznu time što će takvo lice sprečiti da duži period putuje u bilo koju zemlju.

Argumentacija bugarskih vlasti da su takve zabrane neophodne iz razloga međunarodnih obaveza i iz praktičnih razloga, da se drugim državama pomogne u provođenju njihovih pravila i politika u polju imigracije, sama po sebi nije dovoljno uverljiva. Mada sud potvrđuje da su bugarske vlasti taj zakon izradile kao dio paketa kojim se ublažava strah zemalja Evropske unije u pogledu neregularne migracije iz Bugarske, to nije bilo dovoljno da se izbegne kršenje prava da se napusti sopstvena zemlja. Sud je smatrao da, mada bi mogao da bude spreman da prihvati da zabrana napuštanja sopstvene zemlje bude nametnuta u odnosu na kršenje imigracionih zakona druge zemlje i da ona može, u nekim vanrednim okolnostima, da se smatra opravdanom, automatsko nametanje takve mere bez uzimanja u obzir konkretne situacije takvog pojedinca nije neophodno u demokratskom društvu (paragraf 36).

I na kraju, 2012. godine, u predmetu *Nada*, Veliko veće Suda je moralo da razmatra tvrdnju jednog italijanskog državljanina da su švajcarske vlasti prekršile njegovo pravo na poštivanje privatnog i porodičnog života (član 8), jer su primenile sveobuhvatnu zabranu na njegovu

²⁸ *Stamose protiv Bugarske*, 27. 11. 2012, predstavka br. 29713/05.

imovinu i putovanje, u skladu sa uputstvom UN-ovog Komiteta za sankcije.²⁹ Rezultat je bio da je on efektivno postao zatvorenik u italijanskoj enklavi Kampione d'Italija, okruženoj švajcarskim kantonom Ticino, bez mogućnosti da posećuje džamiju ili ide lekaru. Sud je smatrao da se radi o kršenju člana 8. i člana 13. (pravo na efektivan lek), jer su mu postupci švajcarskih vlasti onemogućili da napušta tu enklavu. Član 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju nije bio primenjiv, jer ga Švajcarska nije ni potpisala ni ratifikovala. Utvrđivanje kršenja, pak, pokazuje da pravo da se napusti zemlja ne samo da je otelotvoreno u sistemu Evropske konvencije kroz njen Protokol br. 4, već predstavlja centralni element ostvarivanja drugih ljudskih prava koje se država obavezala da će da poštuje.

Pravo svih građana na slobodu kretanja u Evropskoj uniji

Kao što se vidi iz jurisprudencije Suda u Strazburu u pogledu prava da se napusti zemlja, utvrđeno je da je određeni broj država članica Evropske unije prekršio član 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju. Treba primetiti i da se g. Stamose, bugarski državljanin čiji su pasoš vlasti povukle zato što je bio proteran iz Sjedinjenih Američkih Država, zapravo bio preselio u Veliku Britaniju, na osnovu svog ličnog dokumenta, čim je Bugarska ušla u Evropsku uniju, 1. 1. 2007, i tamo živeo tokom postupka pred Sudom. Propisi Evropske unije predviđaju pravo svih njenih državljanina i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i nastanjuju bilo gde u Evropskoj uniji, na period od tri meseca, bez bilo kakvih formalnosti, a na duži period ako su ekonomski aktivni ili mogu sami da se izdržavaju. Sud pravde Evropske unije je razmatrao pitanja vezana za zabranu putovanja građana Evropske unije i njenu konzistentnost s pravom Evropske unije na slobodu kretanja.

Sud pravde Evropske unije prvi put se suočio sa ovim pitanjem 2008. godine, kada je jedan rumunski državljanin osporio trogodišnju zabranu putovanja, koja mu je izrečena 2007. godine, na osnovu toga što je 2006. godine proteran iz Belgije zbog toga što je tamo "ilegalno boravio".³⁰ Sud pravde Evropske unije je primenio svoju jurisprudenciju na okolnosti u kojima jedna država članica Evropske unije može da protera državljanina neke druge države članice nazad u matičnu državu ako ta država želi da spreči odlazak tog državljanina. Granica koju država članica mora da pokaže da je ispoštovala da bi takva zabrana bila zakonita po propisima Evropske unije je da ponašanje datog pojedinca mora da predstavlja pravu, postojeću i dovoljno ozbiljnu pretnju jednom od fundamentalnih interesa društva i da je data restriktivna mera primerena da obezbedi ostvarenje cilja kojem teži, te da ne ide dalje od onog što je neophodno da se on ostvari.

Nakon te odluke usledila su još tri predmeta, sva tri u vezi sa bugarskim državljanima kojima su bugarske vlasti izrekle zabranu putovanja. G. Gajdarov, bugarski državljanin, osuđen je u Srbiji za krijumčarenje droge i tamo je odslužio zatvorsku kaznu. Dok je bio u zatvoru u Srbiji, bugarske vlasti su mu povukle pasoš (osim za povratak u Bugarsku). Kada je g. Gajdarov izašao iz zatvora i vratio se u Bugarsku, osporio je povlačenje pasoša na osnovu prava Evropske unije na slobodu kretanja. Sud pravde Evropske unije ponovio je svoju jurisprudenciju iz predmeta *Đipa*, ali je i dodao da svako negiranje prava na slobodu kretanja mora da podleže efektivnoj sudskoj reviziji, i činjenično i pravno.³¹ U sledećem predmetu, Sud pravde otišao je i korak dalje: g. Aladžov, bugarski državljanin, imao je poreski spor sa bugarskim vlastima, koje su na njega primenile zabranu putovanja dok se taj spor ne reši. Sud pravde Evropske unije je utvrdio da, ako je zabrana putovanja izrečena isključivo na osnovu poreskih obaveza njegove firme i bez posebne ocene ponašanja g. Aladžova, te ako nema nikakvog pozivanja na njegovu pretnju javnoj politici, zabrana nije u skladu s propisima

²⁹ *Nada protiv Švajcarske*, 12. 9. 2012, predstavka br. 10593/08.

³⁰ C-33/07 *Đipa* [2008] ECR I-5157.

³¹ C-430/10 *Gajdarov* [2011] ECR I-0000.

Evropske unije. U takvim okolnostima zabrana nije primeren način da se ostvari željeni cilj, te prevazilazi ono što bi bilo neophodno za njegovo ostvarenje.³² I na kraju, g. Bjankovu je zabranjeno napuštanje Bugarske na osnovu ličnog duga koji je imao. On je tu zabranu osporio tek tri godine kasnije, kada je odluka postala konačna. Tvrdio je da ta zabrana ometa njegovo pravo da se kreće i napušta Bugarsku da bi otišao u bilo koju drugu državu članicu Evropske unije. U ovom slučaju, Sud pravde Evropske unije bio je jasniji u pogledu svog stava o pravu da se napusti zemlja. Smatrao je da zabrana putovanja koja se zasniva samo na privatnopravnom dugu nije u skladu sa propisima Evropske unije. Nadalje, pravo na efektivan pravni lek tražilo je od bugarskih vlasti da ponovo otvore predmet kako bi g. Bjankov mogao da ospori zabranu.³³

Zaključak

Pravo da se napusti zemlja, uključujući i svoju, te pravo kretanja u sopstvenoj zemlji, predstavljaju sastavni deo međunarodnog prava ljudskih prava. Značaj tog prava naglašava UN-ov Komitet za ljudska prava i tumači ga i u Opštim komentarima i u svojim saopštenjima. Svako ograničenje prava da se napusti zemlja mora da bude u skladu sa zakonom, u svrhu ostvarenja legitimnog cilja priznatog međunarodnim pravom ljudskih prava, i mora da bude neophodno za ostvarenje tog cilja. Pojedinačne okolnosti u kojima se neko lice nalazi moraju da se uzmu u obzir, a svako mešanje u pravo da se napusti zemlja mora da bude proporcionalno.

Ovakav zaključak u pogledu prava da se napusti zemlja potvrdio je celom serijom presuda i Evropski sud za ljudska prava. Mada se većina odluka tiče zabrana putovanja izrečenih u vezi sa različitim krivičnim i parničnim postupcima protiv pojedinaca, Sud je 2012. godine primenio isti princip i na predmet gde je zabrana izrečena zato što je pojedinac prekršio imigracione propise strane zemlje. Sud je zaključio da izricanje opšte zabrane putovanja u inostranstvo nekom licu samo zato što je ono prekršilo imigracione propise druge zemlje predstavlja drakonsku meru. Nadalje, legitimnost cilja takve zabrane putovanja je nejasna. Osnov po kojem država može da ustanovi izuzetke od prava da se napusti zemlja naveden je u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i ne može se unilaterano proširivati. Nisu u pitanju bili ni zahtev očuvanja javnog reda, niti zaštita prava drugih. Osim u slučaju da zabrana putovanja, koja je po svojoj prirodi mešanje u pravo da se napusti zemlja, može da se svrsta u jedan od tih izuzetaka, ona se neće smatrati konzistentnom sa evropskim pravom ljudskih prava.

Deo 2. Pravo da se traži i uživa azil

Međunarodni okvir

Pravo da se traži i uživa azil je duboko usađeno u međunarodni sistem ljudskih prava. Prvi put se, u svom posleratnom obliku nakon Drugog svetskog rata, pojavljuje u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine, u članu 14(1): "Svako ima pravo da u drugim zemljama traži i uživa azil od progona." Kasnije je to što su države priznale izbeglički status dobilo oblik međunarodnog ugovora, u UN-ovoj Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine, te u njenom Protokolu iz 1967. godine. Ovo pravo odnosi se na izbeglice koje se, prema članu 1. Konvencije, definišu kao "lice koje je, zbog osnovanog straha od progonjenja na osnovu rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj socijalnoj grupi ili političkog mišljenja, izvan zemlje državljanstva i nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, nije spremno da koristi zaštitu te zemlje; ili koje, pošto nema državljanstva i nalazi se, kao rezultat takvih

³² C-434/10 *Aladžov* [2011] ECR I-0000.

³³ C-249/11 *Bjankov* [2012] ECR I-0000.

dogadaja, izvan zemlje prethodnog uobičajenog boravka, nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, nije spremno da se u nju vrati". Zaštita koju izbeglica dobije prvenstveno je garancija da neće biti poslan nazad u zemlju u kojoj bi trpeo proganjanje (*vraćanje – refoulement* – zabranjeno članom 33). Postoje odredbe o prestanku i isključenju, što znači da neka lica, čak i ako zadovoljavaju definiciju izbeglice, mogu da izgube izbeglički status ili da budu isključena iz zaštite, na osnovima predviđenim članom 1. C-F Konvencije o izbeglicama.

UN-ova Konvencija o zabrani mučenja iz 1984. godine proširuje obavezu nevraćanja (*non-refoulement*) na svakoga ko je izložen riziku od mučenja. Član 3, paragraf 1 kaže: "nijedna država ugovornica neće proterati, vratiti (*refouler*) ili izručiti lice drugoj državi tamo gde postoji suštinski osnov da se veruje da bi to lice bilo u opasnosti da bude izloženo mučenju." Ovakva zabrana je apsolutna i ne dozvoljava bilo kakve izuzetke.

Kao što je vidljivo iz definicije izbeglice i korisnika zaštite od mučenja, priznanje izbeglice je moguće kad podnosilac zahteva bude izvan svoje zemlje porekla. Sve dok je takvo lice unutar države porekla ili uobičajenog boravka, ne može da se prizna kao izbeglica po UN-ovoj Konvenciji o izbeglicama. Slično tome, lice koje se plaši mučenja ne može da dobije međunarodnu zaštitu sve dok je u zemlji porekla ili uobičajenog boravka. Takvo lice mora da pređe međunarodnu granicu i dođe u drugu zemlju kako bi bilo u mogućnosti da traži i uživa azil i zaštitu od *vraćanja*. Pravo da se traži i uživa azil je, između ostalog, otelotvoreno u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i u članu 18. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, ali još nije postalo ljudsko pravo koje se može izneti pred sud. Shodno tome, postoji jaz između pojedinca koji želi da pobegne od progonjenja ili mučenja i dužnosti država potpisnica Konvencije o izbeglicama i Konvencije o zabrani mučenja da ih ne pošalju nazad. Ono što brine Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice je to što mnoge države, i u Evropi i drugde, iskorištavaju taj jaz da bi izbegle svoje obaveze pružanja zaštite. Sve dok postoje mere koje sprečavaju lice da napusti državu porekla ili da dođe u državu odredišta i tamo traži azil, u očima države izbeglice ne "postoje" ili nisu odgovornost države koja je takve mere uvela.

Centralno pitanje u međunarodnom izbegličkom pravu i pravu ljudskih prava je u kojoj meri obaveza države da se suzdrži od *vraćanja* nekog lica podrazumeva i dužnost države da takvom licu dozvoli da stigne do njene granice kako bi tražilo zaštitu. Visoki komesar UN-a za izbeglice je 7. 1. 2011. godine objavio informativnu izjavu u kojoj kaže: "Zabrinuti smo svaki put kad države predlože mere koje za cilj imaju da spreče neregularne migrante da uđu na njihovu teritoriju bez istovremenog uspostavljanja konkretnih garancija za one koji traže međunarodnu zaštitu."³⁴ Dalje kaže, u kontekstu konkretne situacije na grčko-turskoj granici: "Mada svaka država ima pravo da kontroliše svoje granice, jasno je da se među brojnim ljudima koji prolaze kroz Tursku u smeru Evropske unije nalazi i značajan broj onih koji beže od nasilja i progonjenja. Upravo zato je od vitalnog značaja da se uspostave mehanizmi kontrole granice koji su osetljivi prema potrebama ljudi koji traže zaštitu." Konkretni problem o kojem je govorio Komesar je izgradnja zida na grčko-turskoj granici da bi se sprečio prelazak ljudi iz Turske u Grčku. Pravo da se pobegne i dođe na granicu zemlje gde lice može da traži zaštitu je pitanje ljudskih prava. Generalniji problem na koji Komesar misli je to što državne vlasti uvode mere i mehanizme koji ljude koji beže od progona i mučenja sprečavaju da dođu do njihovih granica ili uđu na njihovu teritoriju.

³⁴ Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice, *As states increase border controls, UNHCR calls for sensitivity for those fleeing persecution*, 7. 1. 2011, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4d2ac6962.html>, stranica posećena 22. 5. 2013.

Postoje još tri prakse kontrole državne granice koje su važne za pravo da se napusti zemlja radi bekstva od progonjenja. Prvo, postoji praksa koja otežava dolazak lica koje beži od progonjenja. Najtradicionalniji oblik te prakse je obaveza posedovanja vize. Obavezu posedovanja vize jedna država nameće svim državljanima drugih određenih država (sa izuzetkom diplomata itd.). To može da deluje kao prepreka ljudima iz države kojoj su nametnute vize da pobegnu u državu koja je vize nametnula, jer u većini slučajeva ne postoje neke posebne vize za ljude koji žele da napuste zemlju da bi tražili azil u zemlji odredišta. Nadalje, ljudi koji beže od progonjenja retko poseduju potrebnu dokumentaciju i dodatne informacije da uopšte dobiju vizu u druge svrhe, kao što je turistička. Uzimajući za primer Evropsku uniju, većina zemalja iz kojih dolaze izbeglice u vezi sa traženjem međunarodne zaštite su na crnoj listi Evropske unije za vize. To znači da ta lica moraju da pribave vize prije nego što krenu prema zemljama Evropske unije ili da dođu neregularno.³⁵ Dokaz za to je debata vođena tokom 2013. godine, o porastu broja tražilaca azila iz Albanije, Srbije i “bivše jugoslovenske republike Makedonije” u nekim državama članicama Evropske unije nakon ukidanja viza za te zemlje 2009. i 2010. godine.³⁶ To pitanje će se detaljnije razmatrati u 5. delu.

Još jedna vrsta prakse vezane za kontrolu granica u ovoj grupi, koja može štetno da deluje na traženje azila, je pitanje sistema rane najave putnika, koji imaju neke zemlje i koji za posledicu može da ima da neki ljudi budu zadržani daleko od granične kontrole sve dok državne vlasti ne budu sigurne da su to ljudi koje su spremne da prime. U takvu praksu s generalnim posledicama spadaju i one mere kojima države od avio-kompanija unapred prikupljaju informacije o putnicima da bi dobile identitet i osnovne informacije o licima koja treba da se ukrcaju u avione sa odredištem u njihovim zemljama. Program Sjedinjenih Američkih Država koji se zove ESTA je možda najpoznatiji te vrste. Prema tom sistemu, svako ko nije državljanin Sjedinjenih Američkih Država a želi da se ukrca na komercijalni let za Sjedinjene Američke Države mora unapred, preko interneta, da dostavi svoje podatke američkim vlastima i dobije saglasnost da se ukrca na avion. Sistem ESTA zamišljen je kao zaštita američke teritorije od ljudi koji predstavljaju pretnju njenoj bezbednosti. Svakako, Sjedinjene Američke Države nisu jedina zemlja koja ima sistem ESTA, a sve više država koristi neku vrstu elektronskog sistema rane najave. Takva praksa može da onemogući ljudima koji beže da se prijave za azil u drugoj zemlji, mada su efekti ograničeni na odlazak u jednu određenu zemlju. Za sada nema javno dostupnih informacija koje ukazuju na to da države koje primenjuju sistem ranog odobrenja za ulazak razmatraju prijave u smislu naznaka da li podnosilac zahteva spada u kategoriju koja bi mogla da se prijavi za azil ako se let dozvoli.

Druga vrsta prakse vezane za kontrolu granica koja ima posledice po ljude koji žele da beže kako bi se prijavili za međunarodnu zaštitu tiče se prakse nekih zemalja da svoje službenike za vezu za pitanja imigracije šalju u treće zemlje, da pomognu avio-prevoznicima u identifikovanju lica kojima ne bi trebalo da se dozvoli da se ukrcaju na avione koji lete za njihovu zemlju. Jedan primer te vrste prakse postao je poznat zahvaljujući jednoj britanskoj sudskoj odluci iz 2004. godine. Ujedinjeno Kraljevstvo i Češka (prije pristupanja Evropskoj uniji) su 2001. godine sklopile sporazum prema kojem su britanski službenici za imigracione poslove smešteni na praški aerodrom da daju savete avio-kompanijama kojim licima da ne

³⁵ Uredba 539/2001 o uspostavi vizne liste (OJ 2001 L 81/1) sa izmenama i saopštenje Eurostata za javnost 48/2013, *Asylum in the EU* 27, 22. 3. 2013.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/322032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF, stranica posećena 22. 5. 2013.

³⁶ Izveštaj Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu: *Third Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010*, COM(2012) 472 konačni tekst.

dozvole ukrcavanje na letove za Ujedinjeno Kraljevstvo. Cilj Ujedinjenog Kraljevstva u slanju svojih službenika u Prag bio je da se smanji broj čeških državljana koji su dolazili u Ujedinjeno Kraljevstvo i tražili azil. Osnov po kojem su britanski službenici ukazivali na to koji ljudi ne bi trebalo da budu primljeni na let bio je etnička pripadnost – da izgledaju kao Romi, jer su češki Romi činili većinu prijavljenih za azil u Britaniji. Tu praksu je osporila jedna nevladina organizacija, zajedno sa nekoliko ljudi kojima nije bilo dozvoljeno da se ukrcaju na letove za Ujedinjeno Kraljevstvo. Pitanje je došlo pred britanski Dom lordova (kako se tad još uvek nazivao).³⁷ Baronica Hejl je, dajući mišljenje s kojim se sudska većina složila, izjavila da je “neizbežan zaključak da je ta operacija bila po svojoj prirodi i sistematično diskriminatorna [na osnovu etničke pripadnosti] i nezakonita” (paragraf 97).

Treća vrsta prakse kontrole granice koja stvara zabrinutost u pogledu prava da se napusti zemlja i traži i uživa azil su fizičke blokade koje države postavljaju da bi sprečile azilante da dođu do njihovih teritorija. Jedan rani primer takve prakse je kad su američke vlasti osamdesetih godina prošlog veka uvele ono što su nazivale zaprečavanjem. Prema Obalskoj straži Sjedinjenih Američkih Država, zaprečavanje je praksa kad patrole Obalske straže sprečavaju da ljudi uđu u vode Sjedinjenih Američkih Država i dođu do obale kao neregularni migranti i kad ih vraćaju u zemlju porekla.³⁸ Sjedinjene Američke Države su koristile zaprečavanje u vezi sa Haićanima, a na osnovu predsedničkog ukaza iz 1981. godine, prema kojem se svaki Haićanin koji bude pronađen kako brodom pokušava da napusti svoju zemlju tamo i vraća. Veliki broj tih ljudi su bežali da bi tražili azil, kako se to vidi i iz sudskih odluka. Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država smatrao je da takva praksa nije predstavljala kršenje zabrane nevraćanja prema Konvenciji o izbeglicama.³⁹ UNHCR, kao prijatelj suda u predmetu (*amicus curiae*), bio je suprotnog stava.

Kada je to pitanje došlo pred Interameričku komisiju za ljudska prava, Komisija je zauzela suprotan stav i utvrdila da je takva praksa predstavljala nezakonit oblik vraćanja:

“156. Bitna odredba Konvencije iz 1951. godine je član 33(1), koji predviđa da: ‘Nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti (*refouler*) izbeglicu na bilo kakav način na granicu teritorije gdje bi mu život bio ugrožen na osnovu rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj socijalnoj grupi ili političkog mišljenja’. Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država, u predmetu *Sejl, V. D. Komesar, Služba za imigraciju i naturalizaciju i drugi protiv Saveta haićanskih centara i drugih*, br. 92-344, u odluci od 21. 6. 1993, tumačio je ovu odredbu tako da se ona ne odnosi na situaciju kad se lice sa otvorenog mora vrati na teritoriju sa koje je pobjeglo. Konkretno, Vrhovni sud je smatrao da princip *nevraćanja* iz člana 33. nije primenjiv na Haićane kojima je put zaprečen na otvorenom moru, a ne na teritoriji Sjedinjenih Američkih Država.

157. Komisija se ne slaže s ovakvim zaključkom. Komisija deli mišljenje koje je izneo Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice, u svom podnesku kao prijatelj suda,

³⁷ *Regina protiv imigracionog službenika na aerodromu u Pragu i drugi (respondenti) ex parte Evropski centar za romska prava i drugi (apelanti)* [2004] UKHL 55.

³⁸ Zaustavljanje migracije stranaca, <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/amio/amio.asp>, stranica posećena 22. 5. 2013.

³⁹ *Sejl protiv Saveta haićanskih centara*, 113 S. Ct. 2549, 113 S. Ct. 2549, 125 L. (92-344), 509 U.S. 155 (1993).

amicus curiae, u svojoj argumentaciji pred Vrhovnim sudom, da član 33. nema nikakva geografska ograničenja.”⁴⁰

Sprečavanje ljudi da napuste svoju zemlju porekla ili treću zemlju tako što im se blokira polazak ili putovanje morem uobičajeno je na Mediteranu. Što se tiče takve prakse u zemljama na severnoj obali Mediterana, veoma malo pažnje se posvećuje pitanju da li su ljudi u čamcima državljanima zemlje iz koje beže ili neke druge, pa su onda samo u tranzitu.⁴¹ Evropski sud za ljudska prava zauzeo je stav sličan stavu Interameričke komisije, o čemu će biti reči u daljnjem tekstu.

Evropski okvir ljudskih prava

Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrži bilo kakve konkretne odredbe vezane za izbeglice. Međutim, član 3. zabranjuje mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Jurisprudencija Suda tumači član 3. konzistentno sa razvojem međunarodnog prava ljudskih prava, tako da ne samo da zabranjuje praksu mučenja i zlostavljanja, već i vraćanje lica u bilo koju zemlju gde postoji stvarni rizik da bi to lice bilo izloženo mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju kakvo spada u opseg člana 3. Evropske konvencije.⁴² To znači da je zemljama članicama Saveta Evrope zabranjeno da nekoga pošalju u zemlju gde postoji takav rizik. Pitanje je u kojoj meri takva zabrana obavezuje države i da dozvole nekome ko beži od progonjenja da napusti zemlju u kojoj se fizički nalazi da bi tražio zaštitu u Evropi.

Sud u Strazburu nije morao da određuje obim u kojem bi obaveza posedovanja vize ili rane informacije o putnicima bila kompatibilna ili nekompatibilna sa zabranom *nevraćanja* sadržanom u članu 3. Slično tome, pitanje delovanja službenika za vezu za poslove imigracije nije se još pojavilo pred Sudom.

Međutim, 23. 2. 2012. godine, Veliko veće Suda donelo je presudu u predmetu u kojem je Italija upražnjavala jedan oblik zaprečavanja, i to tako što je sakupljala ljude na otvorenom moru i vraćala ih u Libiju.⁴³ Podnosioci, jedanaest državljanina Somalije i trinaest državljanina Eritreje, bili su deo grupe od nekih 200 lica koja su napustila Libiju na tri brodice, sa ciljem da dođu do italijanske obale. Italijanska obalska straža presrela je te brodice, ljudi su prebačeni na italijanske vojne brodove i vraćeni u Libiju, u Tripoli. Svi podnosioci su bežali iz Libije da bi tražili azil u Italiji. Sud je utvrdio kršenje člana 3. Evropske konvencije na osnovu činjenice da su podnosioci bili izloženi riziku da će u Libiji da budu podvrgnuti zlostavljanju; kršenje člana 3. Konvencije na osnovu činjenice da su podnosioci bili izloženi riziku da će da se izvrši njihova repatrijacija u Somaliju i Eritreju; kršenje člana 4. Protokola br. 4 (zabrana kolektivnog proterivanja) uz Evropsku konvenciju, te kršenje prava na efektivan pravni lek (član 13) u pogledu člana 4. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju.

Time se evropska jurisprudencija usklađuje sa jurisprudencijom Interameričke komisije za ljudska prava i stavom Visokog komesara UN-a za izbeglice (UNHCR) u pogledu značenja zabrane *vraćanja*.

⁴⁰ *Haičanski centar za ljudska prava i drugi protiv Sjedinjenih Američkih Država*, predmet br 10.675, Izveštaj br. 51/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. at 550 (1997).

⁴¹ FRONTEKS-ov izveštaj o operaciji HERA III 2012, <http://www.frontex.europa.eu/news/hera-iii-operation-It9SH3>, stranica posećena 22. 5. 2013.

⁴² *Soring protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 7. 7. 1989, predstavka br. 14038/88.

⁴³ *Hirsi Džama i drugi protiv Italije*, 23. 2. 2012, predstavka br. [27765/09](https://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=227765/09).

I druge odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima su relevantne za pravo pojedinca da uđe u državu i u njoj boravi zbog straha u pogledu postupanja u zemlji porekla. Član 2, koji garantuje pravo na život, primenjuje se na isti način kao i član 3. tamo gde postoji rizik ubijanja nevezanog za sudsku odluku, a nakon stupanja na snagu Protokola br. 13 uz Evropsku konvenciju, tamo gde postoji rizik od izricanja smrtne kazne. Slično tome, član 6, koji štiti pravo na pravedno suđenje u krivičnim i parničnim postupcima, može da bude razlog da se neko ne pošalje u zemlju gde bi bio podvrgnut suđenju na kojem pribavljanje dokaza podrazumeva mučenje.⁴⁴

Evropska unija je 2009. godine svojoj Povelji o osnovnim pravima dala pravno obavezujuću snagu. Povelja sadrži dve odredbe koje obezbeđuju zaštitu ljudima koji se plaše proterivanja iz neke države Evropske unije. Prva, član 18, uspostavlja pravo na azil uzimajući u obzir Konvenciju o izbeglicama. Sud pravde Evropske unije se u nekoliko navrata pozvao na taj član. Druga odredba, član 19, ne samo da zabranjuje kolektivno proterivanje, već zabranjuje i udaljavanje, proterivanje i izručivanje lica u bilo koju zemlju gde postoji ozbiljan rizik da bi lice bilo izloženo smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Zaključak

Pravo da se traži i uživa azil, koje se pojavljuje u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, iskazano je u UN-ovoj Konvenciji o izbeglicama i međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima na modifikovan način koji zabranjuje *vraćanje* nekoga ko ima potrebu za međunarodnom zaštitom. Kako je određeni broj država uveo praksu koja za posledicu ima otežavanje pristupa njihovoj teritoriji i zaštiti za potencijalne izbeglice, pa čak i praksu zadržavanja ljudi u zemlji porekla, umesto da im se dozvoli da putuju u određenu državu, pitanje ispravnog obima zaštite postalo je ključno pitanje u međunarodnoj zajednici.

Dok jedan ogranak pravnog rezonovanja smatra da je na pojedincu da se domogne države zaštite i da tek tada može da se poziva na pravo da traži i uživa azil i bude zaštićen od *vraćanja*, internacionalne i regionalne instance sve više zabrani vraćanja daju široko i usmereno tumačenje, kakvo može da omogući da se u nju ukluče i onih koji su obuhvaćeni antimigracionom praksom država i time sprečeni da dođu do jasno označene suverene teritorije države. Ta pravna debata još nije došla do kraja, ali Ujedinjene nacije i regionalne instance koje se bave ljudskim pravima se slažu da je neophodno široko tumačenje da bi države ispunile svoje obaveze prema ljudskim pravima.

Ključ za pravo na traženje i uživanje azila i zaštitu od *vraćanja* je pravo ljudi da napuste svoju zemlju. Sve dok to ne urade, ne mogu da budu priznati kao izbeglice, već samo kao interno raseljena lica. Pravo na međunarodnu zaštitu pokreće se tek kada lice uspe da pređe međunarodnu granicu. Iz tog razloga je pravo da se napusti zemlja jedan od centralnih elemenata za uživanje međunarodne zaštite.

⁴⁴ *Otman (Abu Katada) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 17. 1. 2012, predstavka br. 8139/09.

Deo 3. Pravo nedržavljana da napuste zemlju gde su nastanjeni ili se tamo nalaze

Okvir Ujedinjenih nacija

Član 13, paragraf 2, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima jasno kaže da pravo da se napusti zemlja nije ograničeno na državljane, već se primenjuje na svakoga, bez obzira na to gde se nalazi.⁴⁵ Ovakva formulacija se ponavlja u članu 12, paragraf 2, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i u drugim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, koja sadrže pravo da se napusti zemlja, uključujući i svoju. Dok se član 12, paragraf 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, o pravu slobode kretanja unutar države, kvalifikuje kao zakonit boravak u državi, to ne važi za njegov član 12, paragraf 2. Shodno tome, stranci koji su neregularno prisutni na teritoriji države imaju pravo da je napuste. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ne kaže ništa o tome gde bi takav pojedinac mogao da ide, ali je Komitet za ljudska prava dao određena objašnjenja. U svom Opštem komentaru br. 27 Komitet kaže: “Kako opseg člana 12, paragraf 2, nije ograničen na lica koja se zakonito nalaze na teritoriji države, stranac koji se zakonito proteruje iz zemlje na isti način ima pravo da odabere državu odredišta, u zavisnosti od saglasnosti te države.”

Ovde postoje neki važni aspekti. Prvo, izbor zemlje u koju će da se ide je inicijalno izbor datog lica, uz uslov da ta zemlja dâ saglasnost. Drugo, ako je jedina zemlja u koju lice može da ide zemlja njegovog državljanstva, ali to lice ima opravdan strah od progonjenja, ili postoji stvarni rizik mučenja ili nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, onda to lice ne može da se prisili da tamo ide. Lice tada ima pravo na međunarodnu zaštitu tamo gde se nalazi. Treće, čak i kada je lice proterano iz susedne zemlje nazad u zemlju čiji jeste ili nije državljanin, to lice još uvek ima pravo da ponovo napusti zemlju.

Pitanje koje se tada postavlja, u pogledu prava da se napusti zemlja čiji državljanin dato lice nije, vezano je za uslove i limite koji mogu da se postave na to pravo. Prema mišljenju Komiteta za ljudska prava, države mogu da ograniče to pravo samo kako bi zaštitile nacionalnu bezbednost, javni red (*ordre public*), javno zdravlje ili moral i prava i slobode drugih. Da bi bilo dopustivo, ograničenje mora da bude predviđeno zakonom, mora da bude neophodno u demokratskom društvu za zaštitu takve svrhe i mora da bude u skladu sa svim drugim pravima koja Pakt priznaje (paragraf 11 Opšteg komentara br. 27). Svako ograničenje mora da bude sadržano u zakonu i ne sme da ugrožava suštinu datog prava. Ograničenje ne samo da mora da bude dopustivo, već mora i da bude neophodno za zaštitu takve svrhe, da bude u skladu sa principom proporcionalnosti, te da bude primereno za ostvarivanje zaštitne funkcije; ograničenja moraju da budu najmanje intruzivna od svih kojima bi mogao da se ostvari željeni rezultat, te moraju da budu proporcionalna interesu koji se štiti (paragraf 14).

Evropski okvir

Član 2, paragraf 2, Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju sledi srodnu odredbu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, uključujući i ograničenja sadržana u

⁴⁵ Član 13(2) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima: “Svako ima pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju, i da se vrati u svoju zemlju”.

članu 2, paragraf 3. Sud je u nekoliko navrata razmatrao pravo stranaca da napuste zemlju. U skorije vreme, u presudi u vezi sa jednim francuskim državljaninom koji je želeo da napusti Poljsku, Sud je utvrdio kršenje člana 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju.⁴⁶ Država je postavila zabranu odlaska, kao deo pretpretresnih mera, kako bi se optuženik sprečio da ode iz zemlje. Mere su uvedene na period od pet godina i dva meseca (paragraf 25). Sud je primenio isto rezonovanje na pitanje prava da se napusti zemlja kada je u pitanju stranac, kao i na pravo državljanina da napusti svoju državu. Mada je prihvatio da mera jeste bila u skladu sa poljskim zakonom, pitanje je bilo da li je bila i neophodna u demokratskom društvu. Sud je uzeo u obzir svoju jurisprudenciju (predstavljenu u 1. delu), ali i činjenicu da situacija ne može da se poredi sa ograničenjem nametnutim na podnosiocu slobodu kretanja u sopstvenoj zemlji (paragraf 39). To naročito važi kada su porodica i život datog lica negde drugo – u zemlji državljanstva, gde je, u ovom slučaju, i želeo da ide.

Sud je razmatrao da li komparativno trajanje ograničenja može ili ne može samo da se uzme kao osnov za određenje da li je uspostavljena pravedna ravnoteža između opšteg interesa za ispravno vođenje krivičnog postupka i ličnog interesa podnosioca da uživa slobodu kretanja. To pitanje mora da se razmatra u skladu sa svim specijalnim karakteristikama predmeta. Ograničenje može da bude opravdano u datom slučaju samo ako postoje jasne naznake stvarnog javnog interesa, koje nadjačavaju pravo pojedinca na slobodu kretanja (paragraf 35). Taj čovek je podneo devet zahteva za ukidanje zabrane putovanja i objasnio da je lišen kontakta s porodicom, te da su njegova loša finansijska situacija i sve lošije zdravlje rezultat te zabrane (paragraf 37). Prema mišljenju Suda, takva zabrana putovanja ne može da se poredi sa zabranom kretanja u sopstvenoj zemlji (paragraf 39). Mada je zabrana ukinuta do trenutka kada je predmet stigao pred Sud, Sud je utvrdio da se radilo o kršenju člana 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju.⁴⁷

Jedno od problematičnih pitanja koja se u Evropi pojavljuju u vezi sa pravom da se napusti zemlja u kojoj je dato lice stranac tiče se lica koja se kategorišu kao neregularno prisutna u zemlji. U Evropi se sve više koristi pritvor stranaca u svrhu njihovog proterivanja ili da se spreči njihov neregularni dolazak.⁴⁸ Uslovi pritvora stvaraju sve veću zabrinutost u određenom broju zemalja Saveta Evrope. Specijalni izvestilac UN-a za ljudska prava i migrante u svom izveštaju iz 2012. godine o pritvoru migranata u Grčkoj kaže: "Medicinske usluge koje u nekim objektima pruža ... Grčki centar za kontrolu i prevenciju bolesti su u velikoj meri nedovoljne. Većina pritvorskih objekata koje sam posetio nemaju grejanje ni toplu vodu, a pritvorenici se žale na nedovoljnu količinu i loš kvalitet hrane, nedostatak sapuna i drugih higijenskih proizvoda, kao i nedovoljno odeće i ćebadi. Od svih pritvorskih objekata koje sam posetio, Korintos je bio jedini koji je migrantima dozvoljavao da zadrže svoje mobilne telefone. U drugim objektima nema garantovanog pristupa telefonu za one koji nemaju dovoljno novca da sami plate pozive."⁴⁹ Možda je i više zabrinjavajući njegov izveštaj o Turskoj, u kojem kaže: "Ostao sam zabrinut pritvorom nekih privedenih migranata u neregularnoj situaciji, uključujući i porodice sa decom, u 'centrima za udaljenje'.

⁴⁶ *Mijadžik protiv Poljske*, 24. 1. 2012, predstavka br. 23592/07.

⁴⁷ U predmetu *Riner protiv Bugarske*, 23. 5. 2006, predstavka br. 46343/99, Sud se suočio sa zabranom putovanja za dvojne austrijsko-bugarske državljanke u Bugarskoj. Vlasti su zaplenile oba pasoša, da bi je sprečile da putuje. Tražila je da se odrekne bugarskog državljanstva, ali je to odbijeno. Mada joj je porodica uglavnom bila u Austriji, ona je ipak bila i bugarska državljanica.

⁴⁸ Parlamentarna skupština, *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, dokument br. 12105, 11. 1. 2010.

⁴⁹ Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima migranata zaključuje četvrtu i poslednju posetu tokom regionalne studije o ljudskim pravima na granicama Evropske unije: Grčka, 3. 12 2012. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, stranica posećena 24. 5. 2013.

Neophodno je da se istraže alternative pritvoru, naročito kada su u pitanju porodice s decom. Primećujem da je fokus Evropske unije na pojačanoj bezbednosti granica doveo do davanja prednosti pritvoru kao rešenju, uključujući i planove da Evropska unija u Turskoj finansira nove pritvorske centre.”⁵⁰ Uz to naglašava: “Predstojeće zaključenje sporazuma o readmisiji između Evropske unije i Turske naglašava se kao bitno pitanje za rešavanje pitanja migracije između Evropske unije i Turske. Pozivam obe strane da obezbede da se ovaj sporazum ne izvršava na štetu ljudskih prava migranata. Naročito je potrebno da se napori usmere na ocenu pojedinačnih slučajeva kako bi se izbeglo udaljavanje ranjivih kategorija lica, u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava.”⁵¹

Uparedno gledajući činjenice da će Evropska unija finansirati izgradnju pritvorskih centara u Turskoj i zaključivanje sporazuma o readmisiji sa Turskom, otvara pitanja da li će lica koja nisu ni turski, a ni državljani Evropske unije, a proterani su u Tursku iz zemalja Evropske unije, prema sporazumu o readmisiji, da se nađu u pritvorskim centrima da bi se sprečili da napuste Tursku, jer se države članice Evropske unije plaše da bi mogli želeći da se vrate u jednu od njih. Posledica toga je, pak, to da će Turska potencijalno kršiti član 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju, tj. pravo tih ljudi da napuste državu, uz potencijalno kršenje člana 5. Evropske konvencije, prava na slobodu. Ovo će se više razmatrati u 6. delu.

Zaključak

Pravo da se napusti zemlja u kojoj neko lice nije državljanin potpuno je zaštićeno i međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Izuzeci od tog prava moraju usko da se tumače i podležu čak i višim standardima garancija pred Sudom u Strazburu nego prava građana koji su zabranom putovanja blokirani u sopstvenoj zemlji. Migranti koje države klasifikuju kao neregularne uvek imaju mogućnost da ostvare svoje pravo da napuste zemlju u kojoj se nalaze, po osnovu člana 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju. Ako migrante smeste u administrativni pritvor sa ciljem da ih spreče da napuste zemlju, državne vlasti rizikuju kršenje člana 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju. Činjenica da uslovi pritvora stranaca u nekim zemljama Saveta Evrope krše član 3. Evropske konvencije, u smislu da su nečovečni i ponižavajući, je neprihvatljiva i pritvor stranaca generalno čini još problematičnijim.

Deo 4. Zabranjena diskriminacija u pogledu prava da se napusti zemlja

Pravo da se napusti zemlja podrazumeva dužnost država da se suzdrže od diskriminacije po zabranjenim osnovama. Kao što je vidljivo u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, čiji član 2, paragraf 1, predviđa da se sve države ugovornice obavezuju na poštivanje i obezbeđivanje za sve pojedince na svojoj teritoriji i pod njihovom jurisdikcijom svih prava priznatih u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, bez razlike bilo koje vrste, kao što su rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili drugo mišljenje,

⁵⁰ Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima migranata zaključuje drugu posetu tokom regionalne studije o ljudskim pravima na granicama Evropske unije: Poseta Turskoj, 29. 6. 2012, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12307&LangID=E>, stranica posećena 24. 5. 2013.

⁵¹ Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima migranata zaključuje drugu posetu tokom regionalne studije o ljudskim pravima na granicama Evropske unije: Poseta Turskoj, 29. 6. 2012, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12307&LangID=E>, stranica posećena 24. 5. 2013.

nacionalno ili socijalno poreklo, imovina, rođenje ili drugi status. Ovaj aspekt prava da se napusti zemlja je naročito važan istorijski gledano, jer su države sprečavale disidente da odlaze iz zemlje na osnovu toga što bi se time potkopao ugled zemlje u inostranstvu. Slično tome, praksu nekih zemalja da sprečavaju žene da napuštaju državu ako ne ispune uslove koji ne važe za muškarce (npr. dozvola muških članova porodice za predloženo putovanje) UN-ov Komitet za ljudska prava kritikuje kao nekonzistentne sa pravom da se napusti zemlja na osnovu toga što takvo ograničenje predstavlja diskriminaciju na osnovu pola. Neke države još uvek upražnjavaju taj i druge oblike pravno zabranjene diskriminacije, tj. da se ima pravo napustiti zemlja. Kada država odabere pojedince kojima se ne dozvoljava da napuste teritoriju (ili im se odbija izdavanje putnih isprava), osnova za takav odabir uvek mora da se ispituje izuzetno revnosno kako bi se obezbedilo da kriteriji, ni direktno ni indirektno, ne vrše diskriminaciju na nekom zabranjenom osnovu.

UN-ov Komitet za ljudska prava je u svom Opštem komentaru br. 27 dao usmerenje u pogledu ovog aspekta prava da se napusti zemlja:

“18. Primena ograničenja dopustivih po članu 12, paragraf 3, treba da bude konzistentna sa drugim pravima koja Pakt garantuje, kao i sa osnovnim principima jednakosti i nediskriminacije. Prema tome, radilo bi se o jasnom kršenju Pakta ako bi prava otelotvorena u članu 12, paragrafi 1 i 2, bila ograničena pravljem razlike bilo koje vrste, kao što su rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, imovina, rođenje ili drugi status. Pri razmatranju državnih izveštaja, Komitet je u nekoliko navrata utvrdio da mere koje sprečavaju žene da se slobodno kreću i napuštaju zemlju, tako što se od njih traži da imaju ili saglasnost ili pratnju muškarca, predstavljaju kršenje člana 12.”

Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine na sličan način zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava da se napusti zemlja. Član 5(d)(ii) konkretno zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava da se napusti zemlja, uključujući i svoju, i da se vrati u svoju zemlju. Iz svog opsega on isključuje državne aktivnosti zasnovane na razlikama između državljana i nedržavljana, kao i pravne odredbe država koje se tiču nacionalnosti, statusa državljanina ili naturalizacije, pod uslovom da takve odredbe ne vrše diskriminaciju protiv određene nacionalnosti. Komitet uspostavljen Konvencijom je 1996. izdao Opštu preporuku o članu 5, koja sadrži objašnjenje da je obaveza da se zabrani diskriminacija u ostvarivanju prava, a ne da se stvaraju prava.⁵² Nema konkretnog spominjanja prava da se napusti zemlja.

Evropska konvencija o ljudskim pravima, baš kao i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, zabranjuje diskriminaciju u ostvarivanju prava iz Konvencije. Član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima kaže: “Uživanje prava i sloboda određenih ovom konvencijom obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, povezanost sa nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.” Ta zabrana primenjuje se i na član 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, a pojačava je član 1, paragraf 1, Protokola br. 12 uz Konvenciju: “Uživanje svakog prava određenog zakonom obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, povezanost sa nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi

⁵² Opšta preporuka br. 2: Nediskriminatorna primena prava i sloboda (član 5): 03/15/1996. *Gen. Rec. No. 20* (Opšti komentari).

status.” Član 1, paragraf 2, dodaje da niko neće biti izložen diskriminaciji javnih vlasti po bilo kojem od pomenutih osnova.

Važno je da se ima na umu da Sud u svojoj jurisprudenciji uključenje “drugog statusa” u osnove zabranjene diskriminacije tumači kao uključivanje diskriminacije na osnovu nacionalnosti:

“Prema praksi Suda, razlika u postupanju je diskriminatorska u smislu člana 14. ako ‘nema objektivnog i razumnog opravdanja’, odnosno ako nije u svrhu ostvarenja ‘legitimnog cilja’ ili ako ne postoji ‘razuman odnos proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se želi realizovati’. Uz to, države ugovornice imaju određeni stepen slobodne procene pri ocenjivanju da li i u kojoj meri razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju različito postupanje. Međutim, morali bi da se daju izuzetno čvrsti razlozi da Sud razlike u postupanju zasnovane isključivo na nacionalnosti smatra kompatibilnim sa Konvencijom”(paragraf 42).⁵³

Sud je u jednoj od svojih ključnih presuda iz 2005. godine morao da razmatra međuvezu između člana 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju i zabrane diskriminacije. Činjenice u predmetu bile su vezane za kretanje unutar zemlje, ali se ukazala prilika da se objasni odnos između te dve odredbe, sa implikacijama daleko izvan datih činjenica.⁵⁴ Podnosilac predstavke gospodin Timišev bio je etnički Čečen, čija je imovina u Groznom, u Čečeniji, uništena vojnim operacijama. Preselio se u Nalčik, u susednoj republici Nagorno Karabah, ali mu je prijava za registraciju odbijena. Na putu iz jednog dijela Rusije (Ingušetija) prema Kabardino-Balkaru, naišao je na državni kontrolni punkt. Službenici na kontrolnom punktu nisu mu dozvolili da pređe u Kabardino-Balkar na osnovu usmenog uputstva Ministarstva unutrašnjih poslova republike da ne primaju lica čečenskog etničkog porekla (paragraf 13). Gospodin Timišev je tvrdio da se radi o kršenju člana 2. Protokola br. 4 u vezi sa članom 14. Evropske konvencije.

U svrhu definisanja rasne diskriminacije u presudi, Sud je uzeo u obzir član 1. Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, te tako u definiciji dao prednost opštem pristupu. Utvrđujući kršenje člana 2. Protokola br. 4, Sud je ponovo zaključio da svako ograničenje prava na kretanje mora da bude u skladu sa zakonom, što znači da mora da postoji zakon koji se na njega primenjuje. Nadalje, mora da postoji legitiman cilj i taj cilj mora da bude neophodan u demokratskom društvu (paragraf 45). Što se tiče diskriminatorskog uputstva na osnovu usmene poruke, ti kriteriji nisu bili ispunjeni. U pogledu pitanja diskriminacije, Sud je primetio da je u svom podnesku i sama ruska vlada izjavila da je to uputstvo zabranjivalo prolaz ne samo licima koja su čečenske nacionalnosti, već i svima koji su jednostavno izgledali kao da pripadaju toj etničkoj grupi (paragraf 54). Sud je smatrao da je rasna diskriminacija posebno težak oblik diskriminacije. Evropska konvencija o ljudskim pravima od država traži da budu posebno agilne i revnosne u pogledu diskriminacije. Sud je smatrao da nikakva razlika u postupanju isključivo ili presudno zasnovana na etničkom poreklu pojedinca ne može objektivno da se opravda u savremenom društvu izgrađenom na principima pluralizma i poštivanja različitih kultura (paragraf 58). Shodno tome, Sud je zaključio da se radilo o kršenju člana 14. u vezi sa članom 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

⁵³ *Gajgusuz protiv Austrije*, 16. 9. 1996, predstavka br. [17371/90](#).

⁵⁴ *Timišev protiv Rusije*, 13. 12. 2005, predstavke br. 55762/00 i 55974/00.

Rezonovanje Suda jasno je primenjivo i na situaciju kada se ljudima otežava ili onemogućava da napuste zemlju (uključujući povlačenje putnih isprava ili odbijanje da se one izdaju) na osnovu njihove etničke pripadnosti, stvarne ili pretpostavljene.

Zaključak

Preklapanje prava da se napusti zemlja i zabrane nezakonite diskriminacije je naročito važno i značajno u Evropi. U Savetu Evrope, gdje je priznavanje prava na slobodu kretanja lica značajno napredovalo u proteklih 20 godina, pojava kršenja ovog prava je ponekad karakterisana diskriminacijom na osnovu političkog mišljenja, a u skorije vreme i na osnovu etničkog porekla. Ta sprega između slobode kretanja i etničkog porekla je posebno zabrinjavajuća. Sledeći deo će to pitanje detaljnije da razmatra, i to kroz situaciju na Zapadnom Balkanu, naročito u vezi sa Romima.

Deo 5. Situacija na Zapadnom Balkanu

Evropska unija je 19. 12. 2009. ukinula obavezu posedovanja vize za kratki boravak državljana "bivše jugoslovenske republike Makedonije", Crne Gore i Srbije.⁵⁵ Vize su 15. 12. 2010. ukinute i za državljanu Albanije i Bosne i Hercegovine. Bezvizno putovanje u Evropsku uniju za državljanu tih zemalja pretpostavlja da ta lica od svojih država dobiju biometrijske pasoše. Putovanje bez vize je naročito popularno među državljanima zemalja Zapadnog Balkana; to njihovu situaciju usklađuje sa situacijom hrvatskih državljana (Hrvatska je bila deo Jugoslavije, kao i ostale zemlje, osim Albanije), koji nisu morali da poseduju vize, a čija je zemlja 1. 7. 2013. pristupila Evropskoj uniji. Slovenački državljanu postali su građani Evropske unije 1. 5. 2004. Postoji simetrija u načinu na koji Evropska unija postupa na Zapadnom Balkanu, i program liberalizovanja viznog režima je tu konzistentan. Kosovo⁵⁶ tek treba da dobije liberalizaciju viznog režima, kad svi uslovi koje je Evropska unija postavila budu zadovoljeni.⁵⁷

Liberalizacija viznog režima na Zapadnom Balkanu praćena je zabrinutošću nekih država članica Evropske unije da će državljanu tih zemalja da "zloupotrebe" liberalizaciju i ulaze na područje Evropske unije na određene periode, radi aktivnosti i razloga koji u tom programu nisu ni predviđeni ni zamišljeni. Pitanje perioda boravka vezano je za ograničenje perioda koji nedržavljanu Evropske unije (državljanu trećih zemalja) mogu da provedu kao posetioци ili turisti, što iznosi tri meseca u periodu od šest meseci.⁵⁸ Oni koji ostanu duže od tri meseca često se nazivaju onima koji su prekoračili rok boravka. Aktivnosti koje naročito brinu u vezi sa licima iz država Zapadnog Balkana su prvenstveno vezane za zaposlenje – rad ili samozaposlenje kada to uslovi kratkog boravka ne dozvoljavaju.

Ovu kategoriju donekle komplikuje činjenica da dozvola kratkog boravka na području Evropske unije ne reguliše pitanje šta ljudi mogu da rade tokom boravka u bilo kojoj

⁵⁵ Ovo se nije odrazilo na obavezu posedovanja vize koju su zadržale Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo, koje nisu dio zajedničke vizne politike Evropske unije.

⁵⁶ * *Svako spominjanje Kosova, bilo ono teritorijalno, institucionalno ili u smislu populacije, u ovom tekstu se spominje u potpunoj saglasnosti sa Rezolucijom 1244 (1999) Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i bez prejudiciranja statusa Kosova.*

⁵⁷ Liberalizacija viznog režima sa Kosovom – Mapa puta, http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_travel/visa_liberalisation_with_kosovo_ro_admap.pdf, stranica posećena 27. 6. 2013.

⁵⁸ Kodeks šengenskih granica, Uredba 562/2006.

pojedinačnoj državi. To je pitanje nacionalnih zakona 26 država koje učestvuju u šengenskim aranžmanima. Generalno govoreći, pak, posetioci na kratkom boravku nemaju pravo na dugoročno zaposlenje ili samozaposlenje. Još jedan zabrinjavajući aspekt vezan je za krivična dela u koja posetioci na kratkom boravku mogu da budu umešani. Treća kategorija je najosetljivija jer pretpostavlja određena pitanja koja je ovaj tematski izveštaj već razmatrao – prijava za međunarodnu zaštitu, bilo kao izbeglica ili kao neko za koga postoji stvarni rizik da bi bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, ako bude prisiljen da se vrati u zemlju porekla.

Zemlje Evropske unije u kojima je 2011. godine registrovano značajno povećanje zahteva za azil intenzifikovale su svoje pozive datim vladama zemalja Zapadnog Balkana da upravljaju svojim odlivom migranata, a nakon toga je održan određeni broj bilateralnih i regionalnih sastanaka na tu temu. Zvaničnici Evropske unije različite pozive upućuju i vlastima tih zemalja, te ukazuju na to da je presudno da one preduzmu sve neophodne mere da se odmah i efektivno suprotstave povećanju broja tražilaca azila, naglašavajući da ako se problem nastavi, proces liberalizacije viznog režima može da bude ugrožen, a vize ponovo uvedene. Pritisak na zemlje u regiji pojačao se u maju 2011. godine, kada je Evropska komisija dala predlog da se privremeno suspenduje ukidanje viza za Srbiju, "bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju", Bosnu i Hercegovinu, Albaniju i Crnu Goru. Prema tom predlogu, suspenzija bi bila moguća ako grupa država članica Evropske unije bude imala porast broja tražilaca azila iz tih zemalja iznad određenog praga.⁵⁹

EUObserver, ugledna publikacija o pitanjima Evropske unije, 24. 10. 2012. je objavila članak na temu liberalizacije viznog režima, gde se kaže da šest država članica Evropske unije, odnosno Nemačka, Belgija, Francuska, Luksemburg, Holandija i Švedska, zahteva ponovno uvođenje viza za državljane pet zemalja Zapadnog Balkana. Prema tom tekstu, razlog je povećanje broja zahteva za azil državljana tih zemalja.⁶⁰ Kiparsko predsedništvo Evropske unije u periodu od šest meseci 2012. godine je to pitanje stavilo ne u kontekst azila, već u kontekst trgovine ljudima, naglašavajući potrebu da države Zapadnog Balkana preduzmu radnje na sprečavanju trgovine ljudima iz svojih zemalja prema Evropskoj uniji.⁶¹ Pritisak šest zemalja se, sa druge strane, nije smanjio. Mada za pet zemalja Zapadnog Balkana vize nisu ponovo uvedene, pritisak je intenzivan. Evropski parlament je 12. 9. 2013. godine konačno usvojio mehanizam za suspenziju ukidanja viza, kojim se Evropskoj uniji omogućava da ponovo uvede vize u hitnim slučajevima. Mehanizam je usmeren na sve zemlje iz kojih se u Evropsku uniju putuje pod bezviznim režimom, a treba da se koristi kao privremena mera u situacijama kao što je iznenadni visoki priliv neregularnih migranata ili iznenadni porast neosnovanih zahteva za azil iz tih zemalja.⁶² Pre razmatranja političkog pitanja, važno je da se sagleda obim problema i razmisli o tome da li su brojevi takvi da zavređuju političku pometnju u Evropskoj uniji ili zabrinutost u zemljama Zapadnog Balkana.

Agencija Evropske unije za vanjske granice, FRONTEKS, redovno objavljuje analize rizika, sa informacijama o godišnjem broju ljudi koji traže da uđu u Evropsku uniju, kojima je ulazak

⁵⁹ [Izveštaj](#) Nilsa Muižnieksa, Komesara Saveta Evrope za ljudska prava, nakon posete "bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji", 26-29. 11 2012, CommDH(2013)4, paragraf 97.

⁶⁰ <http://euobserver.com/opinion/117978>, stranica posećena 3. 6. 2013.

⁶¹ <http://www.cy2012.eu/index.php/en/news-categories/areas/justice-and-home-affairs/press-release-visa-liberalization-and-fight-against-trafficking-of-human-beings-and-firearms-discuss>, stranica posećena 3. 6. 2013.

⁶² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138(COD)), stranica posećena 16. 9. 2013.

odbijen i koji su proterani. Godišnja analiza rizika za 2013.⁶³ sadrži sledeće informacije o kretanju lica iz država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju i nazad. FRONTEKS-ov izveštaj potvrđuje da nema sistematičnog prikupljanja podataka o broju državljana trećih zemalja koji godišnje uđu u Evropsku uniju. Međutim, jednokratno prikupljanje podataka koje je Savet Evropske unije obavio 2009. i koje je beležilo samo kretanje ljudi u i iz Evropske unije u celini tokom jedne nedelje (31. 8. – 6. 9. 2009) otkrilo je da je bilo 2.130.256 ulazaka i izlazaka državljana kojima ne treba viza i 1.464.660 ulazaka i izlazaka državljana kojima treba viza.⁶⁴ To ukazuje na činjenicu da godišnje ulazaka i izlazaka državljana trećih zemalja iz Evropske unije ima više od 182 miliona. Sam FRONTEKS u svojoj analizi rizika ukazuje na to da je tokom 2012. godine bilo 23 miliona ulazaka i izlazaka putnika samo na slovenačko-hrvatskoj granici.⁶⁵ Ove brojke je bitno imati na umu pri razmatranju podataka koji slede. Ako više od 3,5 miliona državljana trećih zemalja sedmično uđe i izađe iz Evropske unije, ukupni broj odbijenih ulazaka, prekoračenja dozvoljenog boravka i povratka otkriva izuzetno zakonitu vanjsku granicu Evropske unije kada je u pitanju kretanje lica. Nadalje, brojke vezane za državljanu zemalja Zapadnog Balkana su, u svetlu ukupnih cifri, beznačajne.

Što se tiče neregularnih prelazaka (lica privedenih tokom ulaska u Evropsku uniju mimo zvaničnih graničnih prelaza), jedine zemlje Zapadnog Balkana koje uživaju liberalizaciju viznog režima, a pojavljuju se u FRONTEKS-ovim statističkim tabelama su Albanija i “bivša jugoslovenska republika Makedonija” u vezi sa neovlašćenim prelascima granice prema Grčkoj. Kako te dve zemlje dele dugu kopnenu granicu i vrlo malo zvaničnih graničnih prelaza, možda i ne iznenađuje to što ljudi prelaze tamo gde postoje sela i poljoprivredni putevi. Cifre su sledeće:

Zemlja	2010.	2011.	2012.
Albanija	32.451	5.022	5.398
“bivša jugoslovenska republika Makedonija”	49	23	36
Ukupno neovlašćenih prelazaka (sve nacionalnosti)	104.060	141.051	72.437 ⁶⁶

Očito je da liberalizacija viznog režima i nema nekog efekta na značajno smanjenje neregularnih prelazaka Albanaca u Grčku. Prijavljeni brojevi državljana “bivše jugoslovenske republike Makedonije” koji tako prelaze granicu su veoma niski.

Što se tiče državljana trećih zemalja koji neregularno borave u državama članicama Evropske unije (to je prvenstveno kategorija ljudi koji prekoračuju dozvoljeni period boravka), FRONTEKS-ov izveštaj ukazuje na to da su samo Albanci u prvih deset grupa državljana trećih zemalja registrovanih po osnovu neregularnog boravka u Evropskoj uniji. Cifre su sledeće:

Zemlja	2009.	2010.	2011.	2012.
Albanija	28.810	20.862	10.207	13.264
Ukupno sve nacionalnosti	412.125	353.077	350.948	344.928 ⁶⁷

⁶³ http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, stranica posećena 3. 6. 2013.

⁶⁴ Dokument Saveta 13267/09, 22. 9. 2009.

⁶⁵ FRONTEKS-ova godišnja analiza rizika za 2013, str. 14.

⁶⁶ FRONTEKS-ova godišnja analiza rizika za 2013, str. 36.

⁶⁷ FRONTEKS-ova godišnja analiza rizika za 2013, str. 69.

Pad od 2010. do 2011. godine ukazuje na to da je liberalizacija viznog režima delovala pozitivno na prekoračenje boravka. To može da znači da Albanci koji ulaze u Evropsku uniju više ne osećaju potrebu da tu ostaju neregularno, jer će, ako odu, da imaju problema u povratku. Umesto toga, mogu da idu kući unutar perioda dozvoljenog boravka jer znaju da sledeći put kad dođu u Evropsku uniju, mogu to da urade bez potrebe da prolaze kroz neugodnu proceduru vađenja vize. Državljeni drugih zemalja Zapadnog Balkana se ne pojavljuju na listi prvih deset nacionalnosti koje prekoračuju dozvoljeni boravak.

FRONTEKS-ove cifre o odbijanju ulaska u Evropsku uniju malo više zabrinjavaju. Tri zemlje Zapadnog Balkana su u prvih deset: Albanija, Hrvatska i Srbija. Cifre su sledeće:

Zemlja	2009.	2010.	2011.	2012.
Albanija	1.672	2.324	15.947	12.036
Hrvatska	4.944	4.305	3.756	3.849
Srbija	3.544	6.543	6.672	5.639
Ukupno sve nacionalnosti	113.029	108.651	118.111	115.305 ⁶⁸

Broj hrvatskih državljana kojima je odbijen ulazak u Evropsku uniju će u statističkim podacima za 2013. godinu da opadne jer su od 1. 7. 2013. hrvatski državljeni građani Evropske unije sa pravom ulaska.

Razlozi za odbijanje ulaska u Evropsku uniju građanima Zapadnog Balkana u 2012. godini su sledeći:

Albanija – Ukupno odbijenih: 12.036

Prva četiri razloga odbijanja, po redosledu značaja:

Ime lica uneseno u Šengenski informacioni sistem (SIS) kao lice kojem treba da se odbije ulazak:	6.030
Nedovoljna sredstva za posetu:	2.920
Nema adekvatnog obrazloženja posete:	1.867
Lažne putne isprave:	1.083

Hrvatska – Ukupno odbijenih: 3.849

Prva četiri razloga odbijanja, po redosledu značaja:

Bez važećih putnih isprava:	1.072
Već boravio tri meseca u šengenskoj zoni:	954
Pretnja javnoj politici ili unutrašnjoj bezbednosti:	905
Evidencija u SIS-u (vidi gore):	763

Srbija – Ukupno odbijenih: 5.639

Evidencija u SIS-u:	2.056
Već boravio tri meseca:	1.365
Nedovoljna sredstva za posetu:	965
Nema važeću vizu:	644 ⁶⁹

⁶⁸ FRONTEKS-ova godišnja analiza rizika za 2013, str. 70.

⁶⁹ FRONTEKS-ova godišnja analiza rizika za 2013, str 72.

Ono što ovi statistički podaci pokazuju je koliko su banalni razlozi za odbijanje ulaska, osim za hrvatske državljane koji su odbijeni iz bezbedonosnih razloga. Nedostatak sredstava za izdržavanje samo se dva puta pojavljuje na listi, ali nikad kao najčešći razlog za odbijanje. Nedovoljna sredstva za posetu kao opravdanje za odbijanje pojavljuju se samo jednom, u slučaju Albanaca, mada je to drugi najčešći razlog za odbijanje ulaska.

Okrećući se dostupnim statističkim podacima o zahtevima za azil državljana zemalja Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji, opet prema FRONTEKS-u, jedina zemlja koja se pojavljuje u prvih deset zemalja porekla tražilaca azila u Evropskoj uniji je Srbija.

Zemlja	2009.	2010.	2011.	2012.
Srbija	4.819	15.460	12.416	15.940 (5,9% tot. EU)
Ukupno zahteva za azil:	219.814	203.880	254.054	272.208

Gore navedeni statistički podaci daju osnov za tekuću debatu o liberalizaciji viznog režima na Zapadnom Balkanu, a naročito za zabrinutost nekih zemalja članica Evropske unije da neki državljani zemalja koje su izvan Evropske unije zloupotrebljavaju mogućnost bezviznog putovanja. Jasno je da je za zemlje Zapadnog Balkana bezvizno putovanje u Evropsku uniju bitno iz raznih razloga. Kao prvo, procedura za pribavljanje viza za Evropsku uniju je teška, skupa, a mnogi je smatraju i ponižavajućom. Moraju da se predoče brojni dokumenti, lice mora da da otiske prstiju i da se slika, a svi elementi zahteva za vizu se pohranjuju u bazu podataka Evropske unije, Vizni informacioni sistem (VIS), i dostupni su svim agencijama za provođenje zakona u Evropskoj uniji. Za državljane zemalja koje nisu na listi obaveznih viza, takve prepreke za putovanje ne važe. Pretnja da će biti uklonjene sa bele vizne liste Evropske unije za sve zemlje Zapadnog Balkana ima velike političke implikacije, jer bi takav potez svakako bio nepovoljan za stranku na vlasti. Prema tome, može se pretpostaviti da pretnja Evropske unije da će se zemlja skinuti sa liste povlašćenog statusa može da rezultira smanjenjem iritanta koji izaziva pretnju.

Kako je vidljivo iz onoga što brine Evropsku uniju, srž pitanja je dolazak državljana zemalja Zapadnog Balkana koji traže azil u zemljama Evropske unije, naročito u šest država: Nemačkoj, Belgiji, Francuskoj, Luksemburgu, Holandiji i Švedskoj. Što se tiče osnova traženja azila državljana Zapadnog Balkana u državama članicama EU, sve ukazuje na to da je centralni razlog kumulativna diskriminacija njih kao lica romske etničke pripadnosti.⁷⁰ Njihovi zahtevi za azil prvenstveno su bazirani na progonjenju ili nečovečnom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju na osnovu etničke pripadnosti. Definicija ko je Rom je prilično sporna, i to ne samo zato što se u grupama ljudi koji mogu da se kategorišu kao Romi postoji duboka sumnja prema kategoriji, prikupljanju etničkih podataka i svrhe u koju ti podaci mogu da se koriste. To je iskazano i u izveštaju Saveta Evrope o Romima i statističkim podacima za 2000:

“Značajan deo romskih predstavnika i populacije koji su protiv bilo kakvog oblika skupljanja podataka o etničkoj pripadnosti tvrdi da su u prošlosti takvi podaci uvek korišteni protiv njih, a najstrašniji primer toga je holokaust tokom Drugog svetskog rata, koji je i omogućen postojanjem spiskova koji su identifikovali romsko stanovništvo. Uz to, mora se imati na umu da policijske službe u dosta zemalja često

⁷⁰ Vidi i: Komesar Saveta Evrope za ljudska prava i Komesar OEBS-a za nacionalne manjine, *Recent Migration of Roma in Europe*, 2. izdanje, oktobar 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1536357>, stranica posećena 28. 6. 2013.

koriste statističke podatke o kriminalitetu na osnovu etničke pripadnosti, što pojačava predrasude i stereotipe kod većinskog stanovništva.”⁷¹

Pitanje ljudskih prava sa kojim se Romi susreću u brojnim delovima Evrope, a ne samo na Zapadnom Balkanu, najupečatljivije se prikazuje presudama Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa različitim zloupotrebama:⁷²

- zlostavljanje u rukama policijskih vlasti (“Bivša jugoslovenska republika Makedonija”, Rumunija, Bugarska);
- objavljivanje antiromskih osećanja u publikacijama koje vlada finansira (Turska);
- prisilna ili nasilna sterilizacija romskih žena (Slovačka);
- prisilna deložacija sa lokacija za kampovanje (Ujedinjeno Kraljevstvo, Bugarska);
- rasno obojene policijske istrage, uključujući nepokretanje istrage rasističkih ubistava (Grčka, Hrvatska, Rumunija, Bugarska);
- napadi na romska sela i uništavanje imovine (Rumunija, Slovačka);
- segregacija u školama (Češka, Grčka, Hrvatska, Mađarska);
- priznavanje braka (odbijanje davanja penzije preživlom članu porodice) (Španija);
- zabrana kandidovanja na izborima (Bosna i Hercegovina).

Zajednički izveštaj Agencije Evropske unije za osnovna prava i Programa za razvoj Ujedinjenih nacija iz 2012. godine o situaciji u kojoj se Romi nalaze u 11 država članica Evropske unije (uključujući zemlje centralne i istočne Evrope, ali i zapadne)⁷³ otkriva sledeće:

- 20% Roma u proseku nije obuhvaćeno zdravstvenom negom;
- 45% živi u smeštaju u kojem nema barem jednog osnovnog elementa (unutrašnje kuhinje, unutrašnjeg toaleta, unutrašnjeg tuša/kupatila ili struje);
- 90% živi u domaćinstvima sa prihodom ispod državne granice siromaštva;
- 40% živi u domaćinstvima gde je neko morao tokom prethodnog meseca barem jednom da ode u krevet gladan jer nisu mogli sebi da priušte da kupe hranu.

U situaciji gde postoje tako raširena diskriminacija, rasizam i dokazano socijalno isključenje, mogućnost da se neko od njih nađe u situaciji da bude izložen ličnom progonjenju značajno raste. Čini se da se na Zapadnom Balkanu dešava sledeće: pošto države članice Evropske unije pojačavaju pritisak na te države da će, ako se ne smanji broj njihovih državljanina koji se prijavljuju za azil u Evropskoj uniji, svi državljanini te zemlje da budu (ponovo) podvrgnuti obavezi vađenja vize, vlasti tih zemalja nastoje da ograniče odlaske lica za koja smatraju da postoji rizik da će da se prijave za azil, odnosno Roma.

U svom izveštaju nakon posete “Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji” u novembru 2012. godine,⁷⁴ Komesar Saveta Evrope za ljudska prava dobio je obaveštenje od ministra

⁷¹ Savet Evrope, MG-S-ROM (2000) 13, 22-23. 5.2000.

⁷² Vidi činjenični izveštaj Suda o Romima i putujućim narodima, maj 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf, stranica posećena 29. 6. 2013. Vidi i: Komesar Saveta Evrope za ljudska prava (2012), *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, Savet Evrope, Strazbur, http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf, stranica posećena 29. 7. 2013, i dalje u 6. delu.

⁷³ FRA/UNDP, *The Situation of Roma in 11 EU Member States*, Luxembourg, 2012. U pregled je uključeno jedanaest država članica: Bugarska, Češka, Grčka, Španija, Francuska, Mađarska, Italija, Poljska, Portugal, Rumunija i Slovačka.

unutrašnjih poslova da, u periodu od decembra 2009. do novembra 2012. godine, nekih 7.000 državljana te zemlje nije dobilo dozvolu da napusti zemlju. Takođe, on je dobio i naznake da se onima koje u zemlju vrata vlasti država članica Evropske unije redovno oduzimaju pasoši. Osim toga, planiraju se dodatne kontrole izlaska iz zemlje. U oktobru 2011. godine je usvojen zakon koji dozvoljava da se zapleni pasoš na period do jedne godine ako je lice prisilno vraćeno u zemlju i ako se radi o krivičnom delu prevoza ili omogućavanja prevoza ljudi u neku državu članicu Evropske unije, suprotno propisima Evropske unije.⁷⁵ Komesar je obavešten i da je u krivični zakon Republike Srbije u decembru 2012. godine uvedeno novo krivično delo. Delo se tiče "omogućavanja zloupotrebe traženja prava na azil u stranoj zemlji" i sastoji se od inkriminacije pružanja pomoći kroz, na primer, prevoz, i na taj način od pribavljanja materijalne koristi, od državljana Srbije koji traže azil van zemlje.

Ovo nisu izolovani slučajevi. Ovakva slika razvoja događaja odražava ono što se dešavalo u Rumuniji između 1997. i 2001. godine, kada se zemlja borila da uveri Evropsku uniju da je skine sa crne vizne liste. Prema Komesarovom izveštaju o izuzeću rumunskih građana iz obaveza posedovanja vize,⁷⁶ 1997. i 1998. godine rumunske vlasti su usvojile nove zakone kojima je pokušaj neregularne emigracije u Evropsku uniju proglašen krivičnim delom (paragraf 2.1.1). Kazna za takav pokušaj uključivala je i povlačenje pasoša, a bila je automatska u slučaju Rumuna koji budu vraćeni u zemlju. Između 1998. i 2001. godine 59.602 Rumuna je po tom osnovu ostalo bez pasoša. Još 27.409 je dobilo zabranu izlaska iz zemlje (paragraf 2.1.3). To da je većina tih ljudi bila romske etničke pripadnosti je očigledno iz Komesarove potvrde da Rumune u emigraciju u Evropsku uniju vode ekonomske i socijalne okolnosti, te da upravo iz tih razloga posebni napori trebaju da se usmere prema rumunskim Romima (paragraf 2.3). U trenutku kada je Rumunija postala država članica Evropske unije, 1. 1. 2007, to pitanje je nestalo kao isključivo pitanje kontrole granica.

Te mere otkrivaju međuvezu između aktivnosti preduzetih u skladu sa ciljevima Globalnog pristupa Evropske unije migraciji i mobilnosti⁷⁷ i aktivnosti vlada država koje okružuju Evropsku uniju da joj pomognu u ostvarenju ciljeva vezanih za migraciju i mobilnost.

U svetlu značaja statističkih podataka o azilu u političkoj debati, treba se prisetiti, pre nego što se ovo pitanje postavi, da u zahtevima za azil državljana Zapadnog Balkana u periodu 2010-2013. ima velikih varijacija. Na primer, informacije od FRONTEKS-a ukazuju na to da je broj zahteva za azil državljana Zapadnog Balkana u prvih pet zemalja Evropske unije i Šengena opao za 44% u januaru 2013. godine u poređenju sa istim mesecom 2012. (-61% za Srbiju, -45% za Crnu Goru i -46% za "bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju"). Međutim, došlo je do značajnog porasta zahteva za azil iz Albanije (+74%) i Bosne i Hercegovine (+51%).⁷⁸ Izrada politike na osnovu takve fluidnosti brojeva i ne mora da bude mudra odluka.

⁷⁴ [Izveštaj](#) Nilsa Muižnieksa, Komesara Saveta Evrope za ljudska prava, nakon posete "bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji", 26-29. 11. 2013, CommDH(2013)4, 9. 4. 2013.

⁷⁵ Isto., str. 24.

⁷⁶ Izveštaj Komisije Savetu o izuzimanju rumunskih državljana iz obaveze posedovanja vize, COM(2001) 361 konačni tekst.

⁷⁷ Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regija, Globalni pristup migracijama, COM(2011) 743.

⁷⁸ Izveštaj Komisije Evropskom parlamentu i Savetu, Treći dvogodišnji izveštaj o funkcionisanju šengenske zone, 1. 11. 2012. – 30. 4. 2013, str. 6.

Zaključak

Dostupni statistički podaci o mobilnosti ljudi sa Zapadnog Balkana pokazuju da se liberalizacija viznog režima i nije, kako se čini, dramatično odrazila na rad, efektivnost i primenu kontrole vanjskih granica Evropske unije. U stvari, od ukidanja obavezne vize za državljane zemalja Zapadnog Balkana, čini se da je došlo do značajnog smanjenja broja Albanaca koji neregularno borave u Evropskoj uniji, što je nesumnjivo posledica saznanja da ih, ako se vrate u Albaniju, obavezna viza neće blokirati u povratku u Evropsku uniju. Takođe, došlo je do značajnog povećanja broja odbijanja ulaska u Evropsku uniju za albanske državljane. To prati i značajan porast odbijanja ulaska srpskim državljanima nakon liberalizacije, ali izgleda da su brojevi u padu. Razlog za odbijanje ulaska Albanaca prvenstveno je taj što se radi o ljudima čiji je identitet bio unesen u bazu podataka Evropske unije (Šengenski informacioni sistem) s napomenom da im se odbije ulazak u Evropsku uniju. To može da bude i objašnjenje broja Albanaca kojima je ulazak odbijen zbog korištenja lažnih dokumenata (uključujući i verodostojne dokumente koji ne pripadaju licu koje ih nosi). I za srpske državljane je evidencija u Šengenskom informacionom sistemu najčešći razlog za odbijanje ulaska.

U svetlu broja državljana trećih zemalja koji godišnje uđu i izađu iz Evropske unije, broj državljana zemalja Zapadnog Balkana kojima se odbije ulazak ili se identifikuju kao lica koja neregularno borave u Evropskoj uniji je tako mali da je statistički beznačajan. Okrećući se pitanju zahteva za azil u Evropskoj uniji, Srbija je jedina zemlja Zapadnog Balkana među prvih deset zemalja porekla tražilaca azila u Evropskoj uniji i čini 6% od ukupnog broja za 2012. godinu. Dostupni dokazi ukazuju na to da su ti tražioci azila uglavnom Romi, koji traže azil zbog stepena socijalne isključenosti koju trpe u Srbiji. To važi i za tražioce azila iz ostalih zemalja Zapadnog Balkana, mada su te cifre značajno niže nego u pogledu srpskih državljana. Vlasti koje odlučuju o azilu u ključnim zemljama Evropske unije, gde državljani zemalja Zapadnog Balkana traže međunarodnu zaštitu, samo u malobrojnim slučajevima odlučuju o tome da li je potrebna zaštita. Upravo zbog tih niskih brojki priznavanja te države članice su pokrenule pitanje ponovnog uvođenja viza za neke zemlje Zapadnog Balkana kako bi se potencijalni tražioci azila sprečili da uđu u Evropsku uniju.

Upitno je da li je ovakav stav u skladu sa obavezama država članica prema Konvenciji o izbeglicama i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Samo zato što je među državljanima zemlje koji traže azil u nekoj drugoj državi mali broj priznatih azilanata, države ugovornice ne oslobađa obaveze da obezbede zaštitu onima koji jesu izbeglice ili im iz drugih razloga treba međunarodna zaštita. Prema međunarodnom pravu, obaveza država da pruže zaštitu ne zavisi od statističkih podataka. Države imaju obavezu da ispituju svaki zahtev za međunarodnom zaštitom, nepristrasno i po pravednoj i efektivnoj proceduri, koja uzima u obzir sve relevantne činjenice i dokaze. Upitno je da li su mere kojima želi da se izbegne ili omete ta obaveza u skladu sa Konvencijom o izbeglicama i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.⁷⁹

Činjenica da mali broj ljudi iz određene države dobije priznati status lica kojem je potrebna međunarodna zaštita u nekoj državi članici Evropske unije ne može da se koristi za odbacivanje mogućnosti da postoji potreba za zaštitom drugih lica iz te iste države. Ovo je posebno važno u Evropskoj uniji, gde se broj ljudi iz jedne te iste države koji se prijavljuju za azil u različitim zemljama Evropske unije tako dramatično razlikuje. Na primer, u januaru 2013. godine, Visoki komesar UN-a za izbeglice je primetio da su dve evropske zemlje

⁷⁹ Sud je to pitanje morao da razmatra u svojoj presudi u predmetu *MSS protiv Belgije i Grčke*, 21. 1. 2011, predstavka br. [30696/09](#); Moreno-Laks, Violeta, "Dismantling the Dublin System: *MSS v. Belgium and Greece*". *European Journal of Migration and Law* 14.1 (2012): 1-31.

(Nemačka i Švedska) pružile međunarodnu zaštitu skoro svim tražiocima azila iz Sirije, u drugih 19 evropskih zemalja stopa priznavanja statusa bila je viša od 70%, a pet evropskih zemalja je sirijskim državljanima pružilo zaštitu u beznačajnom broju slučajeva.⁸⁰ Dužnost država da svaki zahtev za međunarodnom zaštitom razmotre u meritumu ne bi trebalo da se potkopava argumentima zasnovanim na statističkim podacima. Ne bi trebalo ni da se instrumentalizuju u debatama o viznoj politici. Takva upotreba statističkih podataka o azilu predstavlja rizik da se najugroženiji ljudi u zemlji protiv koje je vizna debata usmerena stave u položaj još veće ugroženosti. Time, zapravo, može i da se pojača njihova potreba za međunarodnom zaštitom izvan zemlje, umesto da se smanji. Javnopolitičke posledice u ciljnoj zemlji mogu biti da se traži način da se ugroženi građani spreče u odlasku. Taj aspekt će se detaljnije razmatrati u delu koji sledi.

Deo 6. Efekti eksternalizacije politike kontrole granica Evropske unije na pravo da se napusti zemlja

U ovom delu ćemo razmatrati konkretne mere Evropske unije koje za posledicu imaju to da se odluke Evropske unije o pristupu njenoj teritoriji prenose izvan te teritorije. Fokus će da bude na tome kako se te mere primenjuju i kako njihova primena deljuje na države gde se te mere vrše. Mere eksternalizacije kontrole lica na granicama Evropske unije obavljaju se u saradnji sa državnim vlastima teritorija gde se te kontrole dešavaju. U skladu s tim, vlasti trećih zemalja menjaju svoja pravila, propise i praksu kako bi pomogle Evropskoj uniji u ostvarenju njenih ciljeva vezanih za kontrolu lica. Međutim, te modifikacije trećih zemalja kako bi pomogle u ostvarenju ciljeva Evropske unije mogu da dovedu do kršenja ljudskih prava, naročito prava da se napusti zemlja, uključujući svoju, zabranu kolektivnog proterivanja i prava da se traži i uživa azil.⁸¹

Postupci trećih zemalja često su rezultat diskusija, saveta i pomoći aktera iz Evropske unije. Saopštenje za javnost koje je Evropska unija objavila 22. 5. 2013, gde najavljuje misiju podrške bezbednosti granica Libije, dobar je primer za to.⁸² Prema toj izjavi, Evropska unija je obavila 2012. godine sopstvenu analizu libijskih granica, što ulazi u opseg misije Evropske unije. Cilj je da se obezbedi izgradnja kapaciteta za unapređenje libijske kopnene, morske i vazdušne granice, a od ključnog značaja je upravljanje migracionim tokovima (kao i zaštita ljudskih prava). Evropska unija je za prvih 12 meseci dodelila 30,3 miliona evra. Treba podsetiti da je, prema FRONTEKS-u: "Tokom cele 2012. godine, otkrivanje [lica koja žele da uđu u Evropsku uniju neregularno] u regiji centralnog Mediterana konstantno je raslo, da bi dostiglo ukupni godišnji broj od 10.379 (14% od ukupnog broja). Većina migranata su bili iz supsaharskih zemalja, a polazili su iz Libije."⁸³ Sud u Strazburu je u predmetu *Hirsi Džama*⁸⁴ primetio da su se kršenja ljudskih prava, koja su izvršile italijanske vlasti u vezi sa prikupljanjem datih lica na moru i njihovim vraćanjem u Libiju, dešavala, prema izjavi nadležnog italijanskog ministra, u kontekstu bilateralnih sporazuma između Italije i Libije o

⁸⁰ Neformalni sastanak Saveta za pravosuđe i unutrašnje poslove, Dublin, 17. 1. 2013, obraćanje Antonija Gutereša, <http://www.refworld.org/docid/50fe4b322.html>, stranica posećena 27. 6. 2013.

⁸¹ Vidi: Evropski sud za ljudska prava (Veliko veće), *Hirsi Džama i drugi protiv Italije*, 23. 2. 2012, predstavka br. [27765/09](http://www.refworld.org/docid/50fe4b322.html), Moreno-Laks, Violeta, "Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?" *Human Rights Law Review* 12.3 (2012): 574-598.

⁸² Saopštenje 189, dokument br. 9478/13, 22. 5. 2013.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137189.pdf, stranica posećena 12. 6. 2013.

⁸³ FRONTEKS-ov godišnji izveštaj o riziku za 2013,

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf str. 20, stranica posećena 12. 6. 2013.

⁸⁴ *Hirsi Džama i drugi protiv Italije*, 23. 2. 2012, predstavka br. 27765/09.

kontroli granica. Sud je napomenuo i sledeće: “Nakon što je objasnio da je operacija izvršena na osnovu primene principa saradnje između država, ministar je kazao da je politika potiskivanja bila vrlo efektivna u borbi protiv ilegalne imigracije” (paragraf 13). U kontekstu takve situacije, Misija Evropske unije za pomoć u bezbednosti granica u Libiji otvara pitanje poštivanja ljudskih prava i prava da se napusti zemlja, naročito u svetlu vrlo velikog budžeta koji joj je dodeljen.

Postoje četiri ključne mere eksternalizacije kontrole granica Evropske unije koje za posledicu imaju to da ljudima otežavaju napuštanje zemalja ako im je odredište u smeru Evropske unije:

- vize;
- sankcije za prevoznike povezane sa kontrolom dokumenata;
- sporazumi o readmisiji;
- potiskivanje.

Vize

Ključni način da vizna politika Evropske unije, a naročito mogućnost putovanja bez vize, deluje tako da potakne zemlje da spreče neke od svojih državljana da putuju, već je pomenut u prethodnom delu. Pritisak na države koje žele da zadrže bezvizni status da deluju na sprečavanje nekih svojih državljana da napuste zemlju dolazi iz brojnih izvora. Na primer, Komitet Evropskog parlamenta, LIBE, glasao je 8. 4. 2013. godine u korist suspenzije bezviznih režima u slučaju ‘značajnih i iznenadnih povećanja’ broja neregularnih migranata ili neosnovanih zahteva za azil. Ta odredba je usvojena u novom paketu graničnih mera Evropske unije.⁸⁵ Jedan od najproblematičnijih aspekata ovakvog razvoja događaja je da pritisak Evropske unije za rezultat ima to da državne vlasti svojim državljanima onemogućavaju pristup pasošima na osnovu etničkog profilisanja u pogledu toga ko su lica za koja se sumnja da bi mogla praviti probleme u Evropskoj uniji (vidi i prethodni deo). Treći izveštaj Evropske komisije o praćenju situacije nakon liberalizacije bezviznog režima u zemljama Zapadnog Balkana nudi dosta informacija o procesu prenošenja znanja sa ciljem promene strategija državnih vlasti prema sopstvenim državljanima.⁸⁶ Cilj izveštaja je da predstavi aktivnosti preduzete u sklopu mehanizma (Komisije) za praćenje bezviznog režima, da oceni napredak ostvaren u relevantnim zemljama Zapadnog Balkana, te da identifikuje predstojeće korake i konkretne aktivnosti koje će da preduzima (naročito zemlje Zapadnog Balkana, strana 2).

Izveštaj zasebno razmatra svaku zemlju Zapadnog Balkana i ukazuje na pitanja koja bi mogla da utiču na odluku Evropske unije da ponovo nametne vize. Što se tiče Albanije, bitni su bezbednost dokumenata i upravljanje granicom. Rad albanskih vlasti na uspostavljanju baze podataka koja će da poveže granične prelaze i registar građana smatra se napretkom. Ne postavlja se pitanje da li je takva baza podataka dobra ideja. Većina lica u albanskom registru građana su Albanci. Zašto je bitno da se prati njihov ulazak i izlazak iz zemlje u odnosu na bazu podataka građana i kako je takvo praćenje u skladu sa pravom na poštivanje privatnog i porodičnog života iz člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima? Nikakav odgovor se ne daje na to pitanje, već se samo pitanje uporno izbegava. Izveštaj, odmah nakon informacije o povezivanju baza podataka, sugerise da Albanija mora da pojača svoje kapacitete u analizi

⁸⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137348.pdf, stranica posećena 27. 6. 2013.

⁸⁶ Izveštaj Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, „Treći izveštaj o monitoringu vizne liberalizacije za zemlje Zapadnog Balkana u skladu sa Izjavom Komisije od 8.11.2010. godine,“ COM(2012)472 konačni tekst.

rizika i proceni opasnosti. Ono što nije jasno je prema kome ili čemu su rizici i pretnje usmereni. U kontekstu izveštaja, čini se da je pretnja usmerena na integritet sistema kontrole granica Evropske unije. Međutim, uspostavljanje analize rizika i ocene pretnje u vezi sa Albancima koji žele da izađu iz svoje zemlje ili u nju ponovo uđu, kako se čini, podrazumeva implikaciju da će se neki Albanci profilisati kao lica sa većim pravom da napuste zemlju od drugih (ponovni ulazak ne deluje kao problem za Evropsku uniju; vidi dole u delu o sporazumima o readmisiji). Slično tome, u pogledu Bosne i Hercegovine, fokus je na bezbednosti dokumenata i upravljanju granicom, uključujući integraciju propisa Evropske unije o upravljanju granicom u domaće zakone. Za "bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju", pak, fokus je na uvezivanju graničnih prelaza sa centralnom bazom podataka Ministarstva unutrašnjih poslova, koja je odvojena od nacionalne baze podataka za strance. Izveštaj kaže da Crna Gora unapređuje svoju informatičku opremljenost i nadzor na graničnim prelazima. Što se tiče Srbije, prioritet je potreba da se povežu granični prelazi i centralna baza podataka Ministarstva inostranih poslova. Prema mišljenju Komisije, domaća razmena podataka i profilisanje rizika i dalje su nedovoljni.

Iza ovih na prvi pogled neutralnih fraza leži pitanje razmene podataka o kome, u koje svrhe i uz čije ovlašćenje (pitanja člana 8. Evropske konvencije), ali i pitanje profilisanja rizika. Sam izveštaj kaže da većinu azilanata sa Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji čine Romi. Prema tome, profilisanje rizika za potrebe Evropske unije verovatno će, da bi ostvarilo cilj, da uključuje etničku pripadnost. To otvara pitanje kompatibilnosti profilisanja sa članom 14. Evropske konvencije (u vezi sa članom 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju) i Protokola br. 12 uz Konvenciju, koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu etničkog porekla. Nadalje, sam izveštaj potvrđuje da je u statusu Roma u Srbiji došlo do veoma malog poboljšanja, te da su potrebni daljnji ozbiljni naponi, uključujući finansijske resurse, da bi se unapredili status i ekonomsko-socijalni uslovi Roma. Izveštaj potvrđuje da su srpski Romi i dalje najugroženija i najmarginalizovanija manjina. Slična slika se pojavljuje u vezi sa Romima i u drugim zemljama Zapadnog Balkana.

Sankcije za prevoznike

Sve dok postoji obaveza posedovanja viza za državljane neke zemlje, propisi Evropske unije obavezuju prevozne firme da obezbede da svi ljudi koji prevoze u Evropsku uniju imaju tražene vize. Kada se ukine obaveza posedovanja vize, prevozne firme su još uvek obavezne da obezbede da putnici imaju valjane putne isprave, ali im se obaveza tu završava. Izveštaj Komisije o liberalizaciji viznog režima⁸⁷ ukazuje na to da zemlje Zapadnog Balkana (ispravno) usvajaju mere kontrole putničkih agencija i prevoznih firmi "potencijalno uključenih u pogrešno obaveštavanje građana o koristima azila". Izveštaj ukazuje na to da Bosna i Hercegovina vrši koordinaciju aktivnosti svojih agencija za sprovođenje zakona u istraživanju potencijalnih neregularnosti i da je otpočela s krivičnim gonjenjem određenih lica (ne navodi se za šta se tačno terete). "Bivša jugoslovenska republika Makedonija" uvela je novo krivično delo omogućavanja zloupotrebe bezviznog režima. Posledica tih mera, predstavljena kao pozitivno dostignuće prema mišljenju Komisije, jest da su prevozne firme odgovorne za postupke putnika koje prevoze. Osim provere da putnici imaju valjane putne isprave, istraživanje ciljeva i namera putnika izlazi iz okvira odgovornosti prevoznih firmi. U stvari, takvi pokušaji verovatno će da predstavljaju kršenje ugovora. Time što firme smatraju odgovornima za postupke putnika nakon što završe putovanje, zakoni na Zapadnom Balkanu tim firmama nameću nemoguću odgovornost, da pokušaju da pretpostave koje putnike da prevoze, a koje da odbiju. Ako te firme koriste profilisanje rizika na osnovu etničke

⁸⁷ Ibid.

pripadnosti, onda krše domaće zakone o nediskriminaciji, a država bi mogla da bude odgovorna za kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima jer to nije kontrolisala.⁸⁸

Prevozne firme nisu u potpunosti prepuštene same sebi u pokušaju da odrede koje putnike da prevoze, a koje da odbiju. Evropska unija je 2004. godine ustanovila mrežu službenika za vezu za pitanja imigracije,⁸⁹ koju čine predstavnici država članica koji su raspoređeni u nečlanice, kako bi se olakšala primena mera koje Evropska unija preduzima u borbi protiv neregularne imigracije. Izveštaji o aktivnostima te mreže nisu javno dostupni, a kada se informacije daju na temelju zahteva za slobodan pristup informacijama, one se daju u redigovanom obliku.⁹⁰ Kao odgovor na seriju pitanja Evropskog parlamenta vezanih za službenike za vezu za poslove imigracije u Africi, Savet je odgovorio samo nepreciznim naznakama njihovih aktivnosti.⁹¹ Prema tome, teško je imati jasnu sliku o efektima evropske mreže službenika za vezu za poslove imigracije prema ljudima koji žele da napuste svoju zemlju. Međutim, iz raspoloživih informacija te mreže se čini da je jedna od aktivnosti tih službenika da pomognu prevoznim firmama u određivanju valjanosti dokumenata potencijalnih putnika i da li su uopšte oni podobni za putovanje.

Sporazumi o readmisiji

Evropska unija je potpisala sporazume o readmisiji sa svim zemljama Zapadnog Balkana.⁹² Komisija je 23. 2. 2011. godine izdala generalno saopštenje o oceni sporazuma Evropske unije o readmisiji.⁹³ Cilj sporazuma o readmisiji je da se omogući proterivanje nepoželjnih lica iz Evropske unije, prvo u smeru zemalja porekla (za državljane zemalja potpisnica sporazuma), a drugo, u državu u kojoj su ta nepoželjna lica boravila neposredno pre ulaska u Evropsku uniju (za državljane trećih zemalja koji su bili u tranzitu kroz teritoriju potpisnice sporazuma pre nego što su došli u drugu zemlju). Što se tiče ove druge kategorije, kako sama Komisija potvrđuje, "sve treće zemlje imaju tešku averziju prema odredbi [o državljanima treće zemlje] i tvrde da se ne mogu smatrati odgovornima za državljane trećih zemalja te da, shodno tome, nemaju obavezu da ponovo prime takve ljude."⁹⁴

Prema podacima koje Komisija daje u ovoj oceni,⁹⁵ u 2009. godini (poslednja godina za koju se daju podaci), 62.675 Albanaca je proterano iz država članica Evropske unije u Albaniju. Nadalje, 845 Bosanaca je proterano u svoju zemlju, 4.105 Srba, 1.065 državljana "bivše jugoslovenske republike Makedonije" i 155 Crnogoraca, svi u svoje države. Komisija nije bila u stanju da odredi da li su se ta proterivanja desila u skladu sa sporazumima o readmisiji sa tim zemljama. Što se tiče državljana trećih zemalja, Evropska unija je njih 1.175 proterala u Ukrajinu, na osnovu sporazuma sa tom zemljom. Komisija smatra da su sporazumi o readmisiji značajno sredstvo za borbu protiv neregularne migracije.⁹⁶ Međutim, jedan od problema Evropske unije, kad je u pitanju proterivanje ljudi, je kako da obezbedi da se nakon

⁸⁸ Vidi: Komesar Saveta Evrope za ljudska prava, "Airlines are not immigration authorities", Komentar o ljudskim pravima, 12. 10. 2010,

http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=85, stranica posećena 27. 6. 2013.

⁸⁹ Uredba 377/2004 o mreži službenika za vezu na poslovima imigracije (OJ 2004 L 64/1) sa izmenama.

⁹⁰ Na primer: Dokument Saveta br. 8088/12, 3. 4. 2012, o mreži službenika za vezu na poslovima imigracije u Ukrajini.

⁹¹ Dokument Saveta br. 16415/07, 11. 12. 2007.

⁹² Stupanje na snagu: Albanija: 1. 5. 2006, a ostale zemlje 1. 1. 2008 (SEC(2011)209).

⁹³ Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, „Ocena EU sporazuma o readmisiji“, COM(2011)76 konačni tekst.

⁹⁴ Ibid., str. 9.

⁹⁵ Radni dokument Komisije uz komunikaciju Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, ocena sporazuma o readmisiji, SEC(2011)211.

⁹⁶ COM(2011)76 konačni tekst, str. 4.

toga ne vrate u Evropsku uniju. Jedno rešenje je da se imena proteranih ljudi stave u bazu podataka SIS II, da bi im se odbio ulazak. Statistički podaci o razlozima za odbijanje ulaska u Evropsku uniju za albanske državljane, navedeni u prethodnom delu, ukazuju na to da se čini kako je ovo uobičajena praksa u odnosu na državljane te zemlje.

Izveštaj Komisije o liberalizaciji viznog režima⁹⁷ naglašava značaj integracije povratnika u zemljama Zapadnog Balkana i pozdravlja to što je Srbija sprovedla strategiju reintegracije, koja podrazumeva bazu podataka kojom se prati pristup povratnika javnim uslugama. Kompatibilnost te baze podataka sa poštivanjem prava na privatni život (član 8. Evropske konvencije) je upitna. Kriterijum za praćenje pristupa građana javnim službama, na osnovu toga što su bili proterani iz druge zemlje, je upitan. Pitanje svrhe praćenja takođe je izuzetno upitno. Ako građani koji su proterani iz strane zemlje ne koriste javne usluge, kakva je posledica? Komisija isto tako pozitivno izveštava o tome da je Srbija otvorila tri prihvatna centra za povratnike. Dodela javnog stambenog smeštaja licima koja su u stanju potrebe, možda zato što su proterani iz strane zemlje, uvek predstavlja dobro korišćenje javnih sredstava. Međutim, zabrinjavajuće je korišćenje termina 'prihvatni centar', fraze koja se obično koristi za tražioce azila i često podrazumeva element pritvora. Ti prihvatni centri nisu, kako se čini, isto što i javni smeštaj za one kojima on treba. Izveštaj kaže i da je "pristup povratnika radnim mestima, školovanju, obuci i priznatim kvalifikacijama (je) još uvek ograničen".⁹⁸ Činjenica jeste da je velika verovatnoća da su povratnici Romi, da su oni verovatno podneli zahteve za azil u zemljama Evropske unije koji su odbijeni, te da je verovatno razlog za traženje azila bila kumulativna diskriminacija koja predstavlja proganjanje. Priznavanje nedostatka napretka u socijalnoj inkluziji Roma na Zapadnom Balkanu potkopava opravdanost mera koje je Komisija predložila, a koje zemlje porekla treba da preduzimaju kako bi sprečile svoje državljane da napuštaju državu ako vlasti sumnjaju da će, prema rečima Komisije, 'zloupotребiti' liberalizaciju viznog režima time što će ponovo da odu. U samoj srži izveštaja Komisije postoji nekoherentnost koja graniči sa licemerstvom.

Situacija u pogledu državljana trećih zemalja može da bude čak i problematičnija. Kada se oni šalju u zemlju koja nije njihova, na primer u Ukrajinu, malo je mogućnosti da će da se integrišu u toj zemlji. Zapravo, velika je verovatnoća da će Ukrajina da traži način da ih, ako je to moguće, protera dalje u zemlju porekla. Međutim, u međuvremenu, dok ukrajinske vlasti traže mogućnost da se državljani trećih zemalja proteraju negde dalje, one moraju sa njima nešto da urade. Ako se tim ljudima dozvoli da sami slobodno biraju, postoji velika verovatnoća da će da pokušaju da se vrate u Evropsku uniju, odakle su upravo proterani. Da bi se sprečilo takvo kretanje, jedna od opcija je da se smeste u pritvor u svrhu proterivanja. Međutim, pritvor je i skupa opcija. Ne iznenađuje onda što je, prema izveštaju Globalnog projekta pritvora, interdisciplinarnoj istraživačkoj inicijativi smeštenoj na Institutu za postdiplomske studije u Ženevi, Evropska unija u 2011. godini dodelila 30 miliona evra za izgradnju devet novih pritvorskih centara u Ukrajini.⁹⁹

Potiskivanje

Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za prava migranata je u svom izveštaju o kontroli granica Evropske unije rekao:

"Što se tiče grčke granice, italijanske vlasti su potvrdile da sprečavaju neregularne migrante da se iskrcaju sa plovila koja dolaze iz Grčke i na taj način ih prisiljavaju da

⁹⁷ COM(2012)472 konačni tekst, str. 13.

⁹⁸ COM(2012)472 konačni tekst, str. 13.

⁹⁹ <http://www.globaldetentionproject.org/de/countries/europe/ukraine/introduction.html>, stranica posećena 12. 6. 2013.

se vrate u Grčku. Susreo sam malodobne migrante iz Avganistana, koji su bili prošli kroz Grčku i doživeli takvo potiskivanje. To se opravdava kao slučaj primene grčko-italijanskog sporazuma o readmisiji iz 1999. godine i opisuje kao uobičajena praksa između šengenskih zemalja... Od migranata koji su bili u tranzitu kroz Grčku sam čuo o izuzetno ksenofobičnom nasilju protiv migranata; Italija bi trebalo formalno da zabrani praksu neformalnog automatskog 'potiskivanja' u Grčku.¹⁰⁰

U vezi s tim, pozivam grčke vlasti da preduzmu sve neophodne mere da se bore protiv diskriminacije migranata. Duboko sam zabrinut zbog široko rasprostranjenog ksenofobičnog nasilja i napada na migrante u Grčkoj i snažno osuđujem neadekvatan odgovor agencija za sprovođenje zakona u obuzdavanju takvog nasilja i kažnjavanju odgovornih."¹⁰¹

Potiskivanje je mera koju država preduzima, kao što to naglašava Specijalni izvestilac UN-a, da bi se sprečilo da ljudi uđu na njenu teritoriju tako što će se potisnuti nazad na teritoriju koju su upravo napustili ili pokušali da napuste. Takva praksa je osuđena kao nekonzistentna sa zabranom kolektivnog proterivanja sadržanom u Evropskoj konvenciji (član 4. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju) i članu 3, koji se odnosi na zabranu mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.¹⁰² To može da predstavlja i kršenje člana 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju, jer je efekat da se ljudi spreče da napuste zemlju u kojoj se nalaze. U svom Generalnom izveštaju za 2011. godinu (najnoviji dostupni podaci), FRONTEKS daje listu zajedničkih operativnih aktivnosti obavljenih te godine.¹⁰³ Obavili su šest operacija na morskoj granici – 365 dana u vodama Atlantika, između zemalja severne Afrike i Kanarskih ostrva, 228 dana na zapadnom Mediteranu, 45 dana u lukama zapadnog Mediterana (nema naznake da li je to bilo unutar Evropske unije ili izvan), 315 dana na centralnom Mediteranu, 271 na centralnom Mediteranu (Jonsko more) i, kao stalna operacija, na istočnom Mediteranu, i ustanovili da postoje značajne prilike za potiskivanje. Italija, zemlja za koju je Sud u Strazburu utvrdio da je u pogledu potiskivanja ljudi u Libiju 2009. godine prekršila svoje obaveze prema ljudskim pravima sadržane u Evropskoj konvenciji, učestvovala je u svim tim operacijama i, zapravo, predvodila operacije na centralnom Mediteranu. Te operacije su, kako se čini, konzistentne sa operacijama u vezi sa kojima je Specijalni izvestilac UN-a prikupljao dokaze.

I konačno, u ovoj kategoriji mora da se napomene i jedna od FRONTEKS-ovih koordinisanih zajedničkih operacija na kopnenoj granici, u kojoj su učestvovala tri zemlje članice Evropske unije (Austrija, Poljska i Rumunija), a koje su se odvijale u periodu od 29 dana, isključivo na kopnenoj granici između Moldavije i Ukrajine (nijedna nije članica Evropske unije, ali obe su, po svemu sudeći, učestvovala u operaciji).¹⁰⁴

¹⁰⁰ Specijalni izvestilac UN-a o ljudskim pravima migranata zaključuje svoju treću posetu u sklopu regionalne studije o ljudskim pravima migranata na granicama Evropske unije: Italija, 8. 10. 2012, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>, stranica posećena 24. 5. 2013.

¹⁰¹ Specijalni izvestilac UN-a o ljudskim pravima migranata zaključuje svoju četvrtu i poslednju posetu u sklopu regionalne studije o ljudskim pravima migranata na granicama Evropske unije: Grčka, 3. 12. 2012, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, stranica posećena 24. 5. 2013.

¹⁰² Evropski sud za ljudska prava (Veliko veće), *Hirsi Džama i drugi protiv Italije*, 23. 2. 2012, predstavka br. [27765/09](http://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=12776509).

¹⁰³ http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf, str. 41, stranica posećena 16. 6. 2013.

¹⁰⁴ FRONTEKS-ov Opšti izveštaj za 2011, navod gore, str. 43.

Zaključak

Uloga Evropske unije kao aktera u politikama, zakonima i praksi kontrole granica drugih država se u 21. veku proširila i razvila. Bez obzira na posvećenost Evropske unije ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kompatibilnost njenih aktivnosti koje uključuju druge zemlje, bilo same ili uz učešće drugih članica Evropske unije, u izvršenje politika kontrole granica koje krše član 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju (pravo svih ljudi da napuste zemlju u kojoj se nalaze), krajnje je upitna. Vidljiva je instrumentalizacija vizne politike Evropske unije, a naročito poticaji za bezvizno putovanje. Države koje nastoje da za svoje građane pribave bezvizni status, od institucija Evropske unije, obično od Komisije, dobiju savet da preduzimaju radnje koje bi mogle da krše pravo njihovih građana da napuste zemlju, kao što je to npr. onemogućavanje pribavljanja pasoša. U ime institucija Evropske unije, putničke agencije se podstiču ili im se preti krivičnim gonjenjem ako ne provere svrhu za koju njihovi potencijalni klijenti žele da koriste njihove usluge. U kontekstu sporazuma o readmisiji, ne samo da Evropska unija proteruje ljude u njihove zemlje, već je i primarni cilj tih sporazuma da državljane trećih zemalja proteruje u te zemlje. Da bi se obezbedilo da oni koje Evropska unija protera ne dođu ponovo, Evropska unija plaća za pritvorske centre za državljane trećih zemalja i potiče svoje susedne zemlje da uspostave detaljne sisteme nadzora i praćenja i da obezbede da njihovi državljani ostanu tu gde jesu. I na kraju, kada su sve druge mere nedovoljne, granična policija država članica Evropske unije, uz koordinaciju FRONTEKS-a, obavlja operacije na moru koje za cilj imaju da ljude drže dalje od granica Evropske unije, i na kopnu između trećih zemalja, kako bi obezbedile da državljani trećih zemalja nikad ne dođu do granice Evropske unije, koja je stotinama kilometara daleko.

Ništa od ovih mera nije takvo da se može bez problema primeniti na pravo svakoga da napusti svoju zemlju. Svaka od tih mera i politika ide u smeru sprečavanja ljudi da napuste svoju zemlju i podsticanja trećih zemalja da obavljaju radnje koje su upitne u pogledu saglasnosti sa ljudskim pravima.

Generalni zaključci

Ovaj tematski izveštaj ispituje pravo svakog lica da napusti zemlju u kojoj se nalazi. To je osnovno pravo priznato više puta u međunarodnim ugovorima Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima i njihovim regionalnim pandanima, prvenstveno zato što ljudska prava zavise od njih. Izbeglica ne može da ostvari zaštitu ako nije u stanju da napusti svoju zemlju. Lice koje se plaši mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u nekoj zemlji mora da ostvari svoje pravo da napusti tu zemlju da bi drugde pronašao utočište. Međutim, pravo da se napusti zemlja, koje je bilo tako važno u Evropi tokom 20. veka, sada je u sukobu sa graničnim i imigracionim politikama brojnih zemalja koje su bile najjači zagovarači ljudskih prava prije 1989. godine i bipolarne podele. Centralni problem je nastojanje određenog broja evropskih država, od kojih su većina članice Evropske unije, i brojnih politika koje se ostvaruju instrumentima Evropske unije, da efektivnu kontrolu svojih granica prebace sa granica svojih teritorija na teritorije svojih suseda, otvoreno more ili čak i dalje. Cilj tih država je da pokušaju da obezbede da potencijalno nepoželjni migranti ne stignu do granica njihovih teritorija. Nenamerna žrtva je, sa druge strane, ljudsko pravo da se napusti zemlja, uključujući i svoju.

U ovom tematskom izveštaju je predstavljena duga istorija ljudskog prava da se napusti zemlja. Ne samo da se to pravo nalazi u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim slobodama, već i u Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Ono se nadalje nalazi i u članu 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Evropski sud za ljudska prava morao je da razmatra konzistentnost zabrane putovanja različitih vrsta sa pravom da se

napusti zemlja. I iznova je smatrao da je pravo da se napusti zemlja od ogromnog značaja, te da svako mešanje u to pravo mora da bude opravdano u skladu sa legitimnim ciljem priznatim u međunarodnom pravu, te da mora da bude neophodno u ostvarenju tog cilja. Sud je ispitivao da li je nastojanje da se pomogne vladama drugih zemalja da sprovedu te imigracione zakone, na primer tako što će državljaninu koji je proteran iz druge zemlje da zabrane izlazak, legitiman cilj. Nije, jer takvo mešanje za posledicu ima da tom licu onemogućiti da igde ode. Nadalje, Sud nije bio uveren da je cilj na koji se država pozivala, da drugi državljani te zemlje ne budu izvrgnuti dodatnim kontrolama treće zemlje, legitiman. Sud pravde Evropske unije, pri razmatranju sličnih slučajeva gde su državljani bili izloženi zabranama putovanja koje su ih sprečile da napuste zemlju, utvrdio je da samo čvrsti osnovi javne politike mogu da opravdaju takve postupke.

Od presudnog značaja je preklapanje prava da se napusti zemlja sa drugim ljudskim pravima, kao što je to pravo da se traži i uživa azil. Ako ljudi ne mogu da napuste jednu zemlju, ne mogu da traže azil od progonjenja, mučenja, smrtne kazne ili nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u drugoj. Pravo da se napusti zemlja nije ograničeno na državljane te zemlje, već važi i za strance, ma kakav bio njihov imigracioni status u toj zemlji. To je jasno rečeno i u međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava i u njihovim evropskim pandanima. Nadalje, zabrana odlaska takođe podleže principu nediskriminacije. Nedavna praksa u Evropi stvara ozbiljnu zabrinutost da su neki od ljudi koji su podvrgnuti zabrani putovanja predodređeni za takav tretman na osnovu svoje etničke pripadnosti, konkretno Romi. To je rezultat napora nekih zemalja koje okružuju svoje bogatije susede u Evropskoj uniji da pokušaju da spreče odlazak pripadnika ove socijalno isključene manjine, u strahu da bi mogli da traže azil negde drugo u Evropi. Ovo je trenutno naročito problematično u zemljama Zapadnog Balkana, koje su bile uspešne u pribavljanju prava bezviznog putovanja u Evropsku uniju za svoje državljane. Porast broja zahteva njihovih državljana za azil, prvenstveno ljudi romske etničke pripadnosti, u zemljama Evropske unije, stvara frikcije i pozive nekih članica Evropske unije da se bezvizni režim za državljane tih zemalja povuče. Jedan od ishoda je, kako se čini, taj da državljani zemalja Zapadnog Balkana koji budu proterani iz Evropske unije budu lišeni pasoša. Oni koji se spremaju da napuste zemlju mogli bi da budu podvrgnuti ispitivanju svojih vlasti o ciljevima odlaska. Čini se da etnička pripadnost igra značajnu ulogu u izboru državnih vlasti u pogledu oduzimanja pasoša, bilo direktno ili indirektno. Takve aktivnosti državnih vlasti, preduzete u nastojanju da se udovolji susedima, otkrivaju vezu između prava da se napusti neka država i prava da se traži i uživa azil.

I na kraju, mere Evropske unije preduzete s ciljem da se njihove imigracione kontrole "pomaknu unapred" i da se one obavljaju u trećim zemljama otežale su situaciju u pogledu državnih mera koje onemogućavaju pravo da se napusti zemlja. Posebno su značajne četiri vrste mera Evropske unije: prva, obaveza posedovanja vize i način na koji države Evropske unije određuju zemlje čiji državljani moraju da poseduju vize, kao i način na koji službenici obavljaju proces izdavanja viza, u prvi plan stavlja pitanje prava da se napusti zemlja, barem kada je u pitanju smer prema Evropskoj uniji. Sankcije za prevoznike i kontrola dokumenata na mestima izlaska iz trećih zemalja takođe ometaju pravo na odlazak iz zemlje u odnosu na one ljude koji žele da idu na odredišta u Evropsku uniju. Sporazumi o readmisiji takođe igraju ulogu u stvaranju uslova u kojima pravo na napuštanje zemlje može da bude ugroženo. To se dešava kada se sporazumi o readmisiji primenjuju i na državljane trećih zemalja i povezuju sa finansiranjem pritvorskih centara na teritoriji slabije strane. Cilj takvog finansiranja pritvorskih centara je, sasvim jasno, da se izbegne da se lica proterana pod uslovima sporazuma o readmisiji vrate u datu zemlju Evropske unije tako što će da ostvare svoje pravo da odu. Postoje zabrinjavajući indikatori da neke zemlje iz okruženja Evropske unije ta sredstva za prihvatne centre možda koriste i za svoje državljane koji budu na taj način

proterani, što otvara još pitanja o poštivanju prava na slobodu (član 5. Evropske konvencije). I na kraju, angažman vlasti država članica Evropske unije, uz koordinaciju FRONTEKS-a, u potiskivanju, gde se ljudi koji pokušavaju da uđu na teritoriju Evropske unije podvrgavaju kolektivnom proterivanju nazad na tačku polaska, predmet je osude Suda u Strazburu i drugih institucija za zaštitu ljudskih prava. To je flagrantno negiranje prava da se napusti zemlja i praksa koja je sasvim jasno u neskladu sa članom 2. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju.

Sve države članice Saveta Evrope moraju da obezbede da poštuju svoje obaveze u pogledu ljudskih prava sadržanih, konkretno, u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Pravo da se napusti zemlja, uključujući i svoju, predstavlja jedno takvo ljudsko pravo, a implicitno i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života sadržano u članu 8. Evropske konvencije. Nadalje, pravo da se napusti zemlja mora podjednako da se obezbedi i državljanima i stancima i nikad ne sme da podleže mešanju koje motiviše rasna diskriminacija. U primeni graničnih i imigracionih kontrola, sve zemlje Saveta Evrope moraju da ispituju ili preispitaju i u potpunosti usklade sa Evropskom konvencijom i sudskom praksom Suda za ljudska prava sve svoje zakone, politiku i praksu u pogledu sledećeg:

- izdavanje putnih isprava i legitimnost svih prepreka za izdavanje;
- validnost njihovih zakona, politike i prakse u pogledu povlačenja ili odbijanja izdavanja putnih isprava državljanima, odnosno da se obezbedi da su oni potpuno u skladu sa pravom da se napusti zemlja, prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima;
- one države u kojima je zabilježeno nepoštivanje prava da se napusti zemlja moraju da ulažu vanredne napore da obezbede da njihovi zakoni i primena tih zakona budu u skladu sa njihovim obavezama prema ljudskim pravima;
- ne sme da postoji nikakva diskriminacija, bilo direktna ili indirektna, na osnovu etničke pripadnosti u vezi sa pravom da se napusti zemlja, bez obzira na sumnje koje zvaničnici države mogu da imaju u pogledu namera ljudi koji odlaze;
- države Evropske unije moraju da revidiraju svoje zakone, politiku i praksu u graničnoj i imigracionoj kontroli kako bi obezbedile da oni ne predstavljaju ili uspostavljaju podsticaje drugim državama da se mešaju u pravo svih ljudi da napuste zemlju u kojoj se nalaze;
- države Evropske unije moraju, zajedno i pojedinačno, odmah da zaustave potiskivanje, koje ljude sprečava da napuste zemlju porekla ili da dođu do Evropske unije, a time i da ostvare svoje ljudsko pravo da traže i uživaju azil.