
UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Distribucija: OPŠTA HCR/GIP/24/14 23. septembar 2024. godine Original: ENGLESKI

SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI br. 14:

Nekažnjavanje izbeglica zbog neregularnog ulaska ili boravka i ograničenja kretanja izbeglica u skladu sa članom 31. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine

UNHCR izdaje ove Smernice u skladu sa svojim mandatom, sadržanim, između ostalog, u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, tačnije u stavu 8(a), u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine*, i članu II pratećeg *Protokola iz 1967. godine*.

Smernice su nakon sveobuhvatnog istraživanja i više krugova širokih stručnih i javnih konsultacija. Cilj Smernica je da se ponudi pravno tumačenje vladama i drugim zainteresovanim stranama, uključujući formulatore politike i donosiocce odluka, organe granične kontrole, tužilaštvo i organe nadležne za azil, kao i pravnike, članove pravosuđa i osoblje UNHCR-a.

Pozivi za javne konsultacije o budućim Smernicama biće objavljeni na sajtu: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

SADRŽAJ

I.	UVOD	3
	A. Obrazloženje.....	3
	B. Svrha člana 31.....	3
II.	ANALIZA ČLANA 31(1) KONVENCIJE IZ 1951. GODINE.....	6
	A. Lični opseg člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine.....	6
	B. Dolazak direktno sa teritorije na kojoj su im život ili sloboda ugroženi.....	9
	C. Ulazak ili boravak na teritoriji bez ovlašćenja.....	12
	D. Prijavljivanje vlastima bez odlaganja.....	13
	E. Izlaganje valjanog razloga za neregularan ulazak ili boravak.....	16
	F. Kazne za neregularan ulazak ili boravak.....	17
III.	ANALIZA ČLANA 31(2) KONVENCIJE IZ 1951. GODINE	20
	A. Lični opseg člana 31(2) Konvencije iz 1951. godine.....	20
	B. Potrebna ograničenja slobode kretanja	21
	C. Regulisanje statusa.....	23
	D. Dobijanje prijema u neku drugu zemlju	24
IV.	EFEKTIVNA PRIMENA ČLANA 31. KONVENCIJE IZ 1951. GODINE	26
	A. Procesna i dokazna pitanja.....	26
	B. Odgovornosti za efektivnu primenu	26

I. UVOD

A. Obrazloženje

1. Države imaju legitimni interes, kao i ovlaštenje i odgovornost, da upravljaju i kontrolišu ulazak lica na teritoriju i boravak na teritoriji zemlje. To je u skladu sa međunarodnim pravom, uključujući međunarodno izbegličko pravo i pravo ljudskih prava. Države to obično čine pomoću određenih mera, uključujući izdavanje viza i graničnu kontrolu. Moguće je da mere i procedure upravljanja granicom i ulaskom u zemlju ne omogućavaju ljudima da traže azil redovnim putem. Kao rezultat toga, neki ljudi kojima je potrebna međunarodna zaštita prelaze granice i ulaze na teritoriju zemlje bez ovlašćenja. Ukoliko budu uhapšeni na kopnenim, vazdušnim ili morskim granicama ili dok se nalaze na teritoriji zemlje, bez odgovarajuće dokumentacije, ili ukoliko su na drugi način prekršili pravila ulaska ili boravka na teritoriji, mogu da budu podvrgnuti nizu restriktivnih, prinudnih i kaznenih mera.¹ Zakoni, politika i prakse u pogledu kažnjavanja ljudi kojima je potrebna međunarodna zaštita zbog neovlašćenog ili neregularnog ulaska i boravka na teritoriji² i/ili kojima se ograničava sloboda kretanja mogu da budu u suprotnosti sa članom 31. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Konvencija iz 1951. godine).³

2. Svrha ovih Smernica je da se definišu suštinske smernice za tumačenje i primenu člana 31. Konvencije iz 1951. godine i promoviše dosledno tumačenje i primena istog među državama ugovornicama Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine.⁴ Nakon što je ukratko opisana svrha člana 31. u celini, u Smernicama su posebno obrađeni sastavni elementi svakog od dva stava tog člana. U završnom odeljku definisana su proceduralna i dokazna pitanja, kao i druge odgovornosti za obezbeđivanje efektivne primene člana 31.

B. Svrha člana 31.

3. Član 31. je od ključnog značaja za cilj i svrhu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine, imajući u vidu da predviđa da izbeglice treba da imaju mogućnost da dobiju efektivan pristup međunarodnoj zaštiti, bez kažnjavanja za kršenje imigracionih i drugih zakona (član 31(1)) i da im ne treba nepotrebno ograničavati slobodu kretanja za vreme dok

¹ Zaključak Izvršnog komiteta Programa visokog komesara (EksKom) br. 44 (Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom) Conclusion No) (XXXVIII) 1986, stav (a). Zaključak EksKoma br. 85 (XLIX) 1998, stav (ee). Cathryn Costello (sa Yulia Ioffe i Teresa Buchsel), Član 31. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees), jul 2017., PPLN2017/01, str. 7-8, www.refworld.org/docid/59ad55c24.html (Costello et. al.). G S Goodwin-Gill, Član 31. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, nekažnjavanje, pritvor i zaštita (Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection), jun 2003., str. 187, www.refworld.org/docid/470a33b1_O.html. Zaključak Izvršnog komiteta Programa visokog komesara (EksKom) br. 44 (Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom) Conclusion No) (XXXVIII) 1986, stav (a). Zaključak EksKoma br. 85 (XLIX) 1998, stav (ee). Cathryn Costello (sa Yulia Ioffe i Teresa Buchsel), Član 31. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees), jul 2017., PPLN2017/01, str. 7-8, www.refworld.org/docid/59ad55c24.html (Costello et. al.). G S Goodwin-Gill, Član 31. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, nekažnjavanje, pritvor i zaštita (Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection), jun 2003., str. 187, www.refworld.org/docid/470a33b1_O.html.

² Zaključak EksKoma br. 58 (XL) 1989, stav (a).

³ Konvencija o statusu izbeglica (Convention relating to the Status of Refugees) (28. jul 1951.) 189 LINTS 137, www.refworld.org/docid/3be01b964.html (Konvencija iz 1951. godine).

⁴ Protokol o statusu izbeglica (Protocol relating to the Status of Refugees) (31. januar 1967.) 606 LINTS 267, www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html (Protokol iz 1967. godine). U skladu sa članom 1(1) Protokola iz 1967. godine, države ugovornice obavezne su da primenjuju član 31. Konvencije iz 1951. godine.

nezakonito borave na teritoriji zemlje domaćina (član 31(2)).⁵ U skladu sa članom 42(1) Konvencije iz 1951. godine, države mogu da stave rezerve na član 31. prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja.⁶ U vreme objavljivanja ovih Smernica, četiri države ugovornice zadržale su rezerve na ovaj član.⁷

Član 31(1) glasi:

„Države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije, zbog njihovog bespravnog ulaska ili boravka, na izbeglice koje, dolazeći direktno sa teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu predviđenom članom 1., ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože im razloge, priznate kao valjane, svoga bespravnog ulaska ili prisustva.“

4. Bez obzira na uslov iz člana 2. Konvencije iz 1951. godine da izbeglice moraju da poštuju zakone i propise zemlje u kojoj se nalaze, član 31(1) Konvencije iz 1951. godine priznaje da su u potrazi za azilom od progona⁸ izbeglice često primorane da doputuju do zemlje, uđu na teritoriju ili

⁵ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi (R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi)*, [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, Ujedinjeno Kraljevstvo: Visoki sud (Engleska i Vels), 29. jul 1999., stavovi 1, 3, 10 i 15, www.refworld.org/cases/GBR_HC_QB_3ae6b6b41c.html. Predmet *R. protiv Asfava (R v. Asfaw)*, [2008] UKHL 31, Ujedinjeno Kraljevstvo: Dom lordova (Pravosudni odbor), 21. maj 2008., stavovi 9, 7, 5 od 30. maja 2018., koji je zatražila Republika Ekvador, Serija A, br. 25, stav 99, www.refworld.org/cases/IACRTHR_5c87ec454.html, podsećajući da pravo na traženje i dobijanje azila nameće određene posebne obaveze državama, uključujući obavezu nekažnjavanja i nesankcionisanja za neregularan ulazak ili boravak. Prema Bečkoj konvenciji o pravu ugovora, države imaju obavezu da ne poništavaju cilj i svrhu ugovora i da izvršavaju ugovore u dobroj veri, *Bečka konvencija o pravu ugovora (Vienna Convention on the Law of Treaties)* (23. maj 1969.) 1155 LINTS 331, članovi 18. i 26.

⁶ Videti takođe, član VII Protokola iz 1967. godine, fusnota 4. gore.

⁷ Bocvana, Meksiko, Papua Nova Gvineja i Republika Moldavija. Bocvana je u trenutku pristupanja izjavila samo „Podložno rezervama članova 7, 17, 26, 31, 32. i 34. i stava 1. člana 12. Konvencije“ bez daljeg pojašnjenja. Meksiko zadržava rezervu prema članu 31 (2), zadržavajući pravo da određuje, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, mesto ili mesta boravka izbeglica i da propisuje uslove za kretanje izbeglica unutar svoje nacionalne teritorije. Papua Nova Gvineja ne prihvata obaveze predviđene članom 31. Međutim, delimično je povukla ovu rezervu 20. avgusta 2013. godine i prihvatila svoje obaveze iz člana 31. u vezi sa izbeglicama koje je Vlada Australije transferisala u Papuu Novu Gvineju. Republika Moldavija izjavila je rezervu u pogledu primene člana 31. od dana stupanja na snagu Zakona o statusu izbeglica. Pored toga, Honduras je, u vreme pristupanja Konvenciji iz 1951. godine, izjavio da zadržava pravo da određuje, menja i ograničava mesto boravka određenih izbeglica i grupa izbeglica i ograničava njihovu slobodu kretanja ukoliko to budu zahtevale nacionalne ili međunarodne okolnosti. Honduras je povukao ovu rezervu u vezi sa članom 31. (i 26.) 29. maja 2013. godine. Takođe, Sveta Stolica zadržava opštu rezervu da primena Konvencije mora da bude kompatibilna u praksi sa posebnom prirodom države Vatikan i bez predrasuda u odnosu na norme kojima je regulisan pristup i boravak u Vatikanu. Više informacija o tome možete naći u: Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih nacija (United Nations Treaty Collection), treaties.un.org/PagesNewDetailsI.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsq2&clang=en#EndDec ili na UNHCR-ovoj kontrolnoj table izbegličkih sporazuma i zakonodavstva (UNHCR's Refugee Treaty and Legislation Dashboard), <https://rimaistr.unhcr.org/refugee-treaty-legislation-dashboard>.

⁸ Pravo na traženje i uživanje azila potvrđeno je članom 14. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i različitim regionalnim pravnim instrumentima i delimično se sprovodi u okviru obaveza država da obezbede međunarodnu zaštitu izbeglicama u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine i pratećim Protokolom iz 1967. godine, kao i regionalnim instrumentima izbegličkog prava. Član 14. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima predviđa da „[svako] ima pravo da traži i uživa azil od progona u drugim zemljama“, *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights)* (10. decembar 1948.) 217 A (III), www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html (UDHR). Međuamerička komisija za ljudska prava, *Američka deklaracija o pravima i dužnostima čoveka (American Declaration on the Rights and Duties of Man)* (2. maj 1948.), član XXVII, www.refworld.org/docid/3ae6b371_O.html, koja o pravu na traženje i dobijanje azila. Organizacija američkih država (OAS), Američka konvencija o ljudskim pravima, „Pakt iz San Hozea“ (*American Convention on Human Rights, "Pact of San Jose"*), Kostarika (22. novembar 1969.) 1144 UNTS 123, član 22(7), www.refworld.org/docid/3ae6b3651_O.html (ACHR), o pravu na traženje i dobijanje azila. Organizacija afričkog jedinstva (OAU), Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda („Bandžulska povelja“) (*African Charter on Human and Peoples' Rights ("Banjul Charter")*) (27. jun 1981.) 1520 LINTS 217, član 12(3), www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html (ACHPR), o pravu na traženje i dobijanje azila. Evropska unija, *Povelja o osnovnim pravima Evropske unije (Charter of Fundamental Rights of the European Union)* (26. oktobar 2012.) 2012/C 326/02, član 18, www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html (Povelja EU o osnovnim pravima), koja se poziva na garantovanje prava na azil uz dužno poštovanje Konvencije iz 1951. godine i prava EU.

ostanu na teritoriji zemlje bez ovlašćenja ili bez dokumenata ili sa dokumentima koji su nedovoljni, lažni ili pribavljeni na nezakonit način ili da uđu na teritoriju na nezakonit način, krijumice. Putovanje bez ispunjenih relevantnih uslova za putovanje i useljavanje, uključujući, na primer, dobijanje vize, obezbeđivanje zdravstvenih uverenja i poštovanje procedura registracije i drugih procedura za legalan izlazak iz jedne i ulazak u drugu zemlju, često je neizbežno da bi se omogućilo da ljudi mogu da traže azil i pristupe pravima koja su im garantovana Konvencijom iz 1951. godine.⁹

5. Član 31(1) je zaštitna klauzula, a ne klauzula o isključenju. Pozivati se na Konvenciju da bi se opravdalo uskraćivanje zaštite i prava licima kojima Konvencija iz 1951. godine garantuje zaštitu i prava bilo bi u suprotnosti sa ciljem i svrhom Konvencije iz 1951. godine, njenom strukturom i jednostavnim jezikom. Ova klauzula ne štiti od kažnjavanja sve izbeglice koje neregularno ulaze na teritoriju ili neregularno borave na teritoriji zemlje, već štiti one koji su došli direktno sa teritorija na kojima im je ugrožen život ili sloboda, koji se bez odlaganja prijave vlastima i koji mogu da iskažu valjan razlog za neregularan ulazak ili boravak na teritoriji. Uslovi za nekažnjavanje, odnosno „direktnost“, „brzina“ i „valjan razlog“, su kumulativni.¹⁰ Izbeglice koje ne ispunjavaju jedan ili više tih uslova nemaju pravo na koristi od zabrane kažnjavanja u skladu sa članom 31(1). Uslovi iz člana 31(1) detaljnije su analizirani u odeljku 11. u nastavku.

6. Iako se u tekstu člana 31(1) upotrebljava izraz „bespravno“, UNHCR preferira izraz „neregularno“. Izraz „bespravno“ ima krivične konotacije i može da implicira ozbiljno kršenje domaćih krivičnih zakona. Treba izbegavati upotrebu tog izraza u kontekstu ulaska ili boravka izbeglice na teritoriji zemlje domaćina. Traženje azila, između ostalog i neregularnim sredstvima, nije krivično delo.¹¹ U ovim Smernicama, izrazi „neregularno“ i „bez ovlašćenja“ koriste se naizmenično.

Član 31(2) glasi:

„Države ugovornice neće primenjivati, u pogledu putovanja tih izbeglica, druga ograničenja sem onih koja su potrebna; ta ograničenja će se primenjivati samo dok se u zemlji prijema ne reguliše status tih izbeglica ili dok oni ne uspeju da budu primljeni u neku drugu zemlju. Radi ovog zadnjeg prijema, države ugovornice davaće tim izbeglicama razuman rok kao i sve potrebne olakšice.“

7. Član 31(2) odnosi se na dozvoljena i limitirana ograničenja slobode kretanja izbeglica koje su

⁹ To je prepoznato u procesu izrade Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine. Ad hoc komitet UN-a za izbeglice i lica bez državljanstva, *Ad hoc komitet za apatridiju i srodne probleme, status izbeglica i lica bez državljanstva - Memorandum generalnog sekretara (Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Status of Refugees and Stateless Persons - Memorandum by the Secretary-General)*, 3. januar 1950., E/AC.32/2, komentar na stav 2. člana 24. tadašnjeg nacrt, www.refworld.org/docid/3ae68c280.html, u kojem se navodi: „[a] izbeglica koji napušta zemlju porekla, obično u begu, retko je u poziciji da ispunji uslove za legalan ulazak (posedovanje nacionalnog pasoša i vize) u zemlju izbegništva. Obezbeđenje zaštite od kažnjavanja izbeglica, koje beže od progona i koje se su nakon nezakonitog prelaska granice krijumice u najkraćem mogućem roku prijavile vlastima zemlje azila u skladu je sa definicijom azila“. Videti takođe, predmet *R. protiv Asfawa (R v. Asfaw)*, fusnota 5. gore, stav 9. Predmet *Mahamad Arwah Abdi i drugi protiv ministra unutrašnjih poslova i drugih (Mahamad Arwah Abdi and Another v Minister of Home Affairs and others)*, Predmet br: 734/2010, Južna Afrika: Vrhovni apelacioni sud, 15. februar 2011., stav 22, www.refworld.org/cases_SASCA_50239bb62.html. Videti takođe, UNHCR, *Više od dokaza, procena kredibiliteta sistemima azila EU: potpuni izveštaji (Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report)*, maj 2013., str. 213, www.refworld.org/docid/519b1fb54.html.

¹⁰ Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 16.

¹¹ Videti, na primer, Savet Evrope: Komesar za ljudska prava, *Kriminalizacija migracija u Evropi: implikacije u pogledu ljudskih prava (Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications)*, februar 2010., str. 8-9, www.refworld.org/docid/4b6a9fef2.html. Videti takođe, stav 32. ovih Smernica.

ušle na teritoriju ili borave na teritoriji zemlje (u daljem tekstu: „zemlja domaćin“) bez ovlašćenja, bez obzira na to da li mogu da budu kažnjene za neregularan ulazak ili boravak na teritoriji zemlje u skladu sa članom 31(1) ili ne.¹² U skladu sa članom 31(2), izbeglice koje su neregularno ušle ili neregularno borave na teritoriji zaštićene su od ograničenja slobode kretanja, osim u slučaju da su takva ograničenja neophodna i to samo dok ne regulišu status u zemlji domaćinu ili dok ne dobiju prijem u drugu zemlju. Član 31(2) treba da obezbedi zemljama domaćinima da imaju dovoljno vremena da završe procedure i istrage, na primer, o identitetu i drugim okolnostima izbeglica kojima nisu prvobitno dale ovlašćenje da uđu na njihovu teritoriju ili da borave na njihovoj teritoriji. To omogućava državama da sprovedu provere koje su neophodne iz razloga nacionalne bezbednosti, javnog zdravlja ili javnog reda, kao i da preduzmu mere koje mogu da budu neophodne za upravljanje dolascima, kao što su situacije masovnog priliva izbeglica.¹³ Izbeglicama koje ne mogu da budu kažnjene u skladu sa članom 31(1) i dalje može biti ograničena sloboda kretanja, u skladu sa članom 31(2), u slučaju da je takvo ograničenje kretanja neophodno, odnosno da je izrečeno u zakonom dozvoljene svrhe, da je srazmerno i da podleže sudskoj kontroli. Uslovi iz člana 31(2) detaljnije su analizirani u odeljku III u nastavku.

II. ANALIZA ČLANA 31(1) KONVENCIJE IZ 1951. GODINE

A. Lični opseg člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine

8. Član 31(1) Konvencije iz 1951. godine primenjuje se na izbeglice na način na koji su definisane u članu 1. istog instrumenta. Ovaj stav primenjuje se takođe i na izbeglice na način na koji su definisane prema regionalnim kriterijumima za izbeglice sadržanim u Konvenciji OAU iz 1969. godine, koja reguliše specifične aspekte problema izbeglica u Africi (Konvencija OAU iz 1969. godine)¹⁴ i u Deklaraciji o izbeglicama iz Kartahene iz 1984. godine (Deklaracija iz Kartahene iz 1984. godine)¹⁵ ukoliko je odgovorna država država ugovornica Konvencije iz 1951. godine ili Protokola iz 1967. godine.¹⁶

¹² A Grahl-Madsen, *Komentari Konvencije o statusu izbeglica iz 1951: članovi 2-11, 13-23, 24-30 i prilog, 31-37 (Commentary on the Refugee Convention 1951: articles 2-11, 13-23, 24-30 & schedule, 31-37)* (UNHCR Ženeva, 1997.), str. 179. Sloboda kretanja izbeglica koje imaju regulisan status u zemlji i koje se zakonito nalaze u zemlji domaćinu regulisana je članom 26. Konvencije iz 1951. godine, fusnota 3. gore.

¹³ Konferencija opunomoćenika UN-a o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, *Konferencija opunomoćenika o statusu izbeglica i lica bez državljanstva: sažetak zapisnika sa trideset petog sastanka (Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fifth Meeting)*, 3. decembar 1951., A/CONF.21/SR.35, izjave g. van Heuven Goedhart (UNHCR), g. Rochefort (Francuska), g. Hoare (Ujedinjeno Kraljevstvo) i g. Larsen (Danska), www.refworld.org/docid/3ae68ceb4.html. Grahl-Madsen *Commentary*, fusnota 12. gore, str. 181. Komitet UN za ljudska prava (HRC), *Opšti komentar br. 35, član 9 (Sloboda i bezbednost ličnosti) (General Comment no. 35, Article 9 (Liberty and security of person))*, 16. decembar 2014., CCPR/C/GC/35, stav 18., www.refworld.org/docid/553e0f984.html. J C Hathaway, *Prava izbeglica u međunarodnom pravu (The rights of refugees in international law)* (Cambridge University Press, 2021), str. 529-530.

¹⁴ Organizacija afričkog jedinstva (OAU), *Konvencija koja reguliše posebne aspekte izbegličkih problema u Africi (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)* (10. septembar 1969.) 1001 LINTS 45, član 1(2), www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html (Konvencija OAU iz 1969. godine).

¹⁵ *Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene Kolokvijum o međunarodnoj zaštiti izbeglica u Centralnoj Americi, Meksiku i Panami (Cartagena Declaration on Refugees Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama)*, (22. novembar 1984.), Zaključak 111(3), www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html (Deklaracija iz Kartahene). Deklaracija iz Kartahene iz 1984. godine nije međunarodni sporazum u smislu člana 1(a) Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, fusnota 5. gore, ali su širi kriterijumi koji se odnose na izbeglice sadržani u Zaključku 111(3) ugrađeni u domaće zakonske okvire u 15 država u američkom regionu.

¹⁶ U državama ugovornicama Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine, izbeglice priznate u skladu sa Konvencijom OAU iz 1969. godine, bilo prema članu 1(1) ili 1(2), ili Zaključkom 111(3) Deklaracije iz

9. Države članice Organizacija afričkog jedinstva (OAU) koje su potpisnice Konvencije OAU iz 1969. godine, ali ne i Konvencije iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine, nisu obavezane okvirom prava utvrđenim Konvencijom iz 1951. godine, uključujući član 31(1).¹⁷ Pored toga, one države članice OAU koje su zadržale geografsko ograničenje Konvencije iz 1951. godine obavezane su odredbama Konvencije samo u odnosu na evropske izbeglice.¹⁸ Preambula Konvencije OAU iz 1969. godine ipak poziva države članice OAU da pristupe Konvenciji iz 1951. godine i pratećem Protokolu iz 1967. godine, kao i da u međuvremenu primenjuju odredbe Konvencije iz 1951. godine na izbeglice u Africi.¹⁹

10. Član 31(1) Konvencije iz 1951. godine primenjuje se i na izbeglice i na tražioce azila.²⁰ Da bi član 31(1) bio delotvoran, mora da se primenjuje na svako lice koje je ili koje tvrdi da je izbeglica, uključujući i one koje još uvek nisu zvanično podneli zahtev za azil, ali su izrazili nameru da to učine ili su na drugi način izrazili strah od povratka u svoju zemlju ili u zemlju porekla.²¹ Član 31(1) prestaje

Kartahene, imaju pravo na okvir prava iz Konvencije iz 1951. godine. Različito postupanje ne bi bilo ni razumno ni objektivno opravdano i zanemarilo bi komplementarni karakter Konvencije OAU iz 1969. godine (član VIII(2)) i Deklaracije iz Kartahene. Staviše, u devetom stavu Preambule Konvencije OAU iz 1969. godine i u Zaključku 111(8) Deklaracije iz Kartahene prepoznata je potreba i želja da se uspostave zajednički ili najmanji neophodni standardi postupanja prema izbeglicama na osnovu Konvencije iz 1951. godine. UNHCR, *Lica kojima je potrebna međunarodna zaštita (Persons in need of international protection)*, jun 2017., str. 3, www.refworld.org/docid/596787734.html, gde se navodi da su „svi koji ispunjavaju izbegličke kriterijume po međunarodnom pravu izbeglice za potrebe međunarodnog prava”. UNHCR, *Glavna pravna razmatranja o standardima postupanja sa izbeglicama priznatim prema Konvenciji OAU iz 1969. godine koja reguliše specifične aspekte izbegličkih problema u Africi (Key legal considerations on the standards of treatment of refugees recognized under the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)*, 19. decembar 2017., www.refworld.org/docid/5a391d4f4.html.

¹⁷ Do danas, od 55 država članica Afričke unije, Komori, Eritreja, Libija i Mauricijus nisu ni potpisali, ni ratifikovali Konvenciju iz 1951. godine ili prateći Protokol iz 1967. godine. Takođe, nijedan od instrumenta ne primenjuje se na Zapadnu Saharu. Madagaskar je potpisnica Konvencije iz 1951. godine, ali ne i Protokola iz 1967. godine. Madagaskar i Republika Kongo i dalje priznaju geografsko ograničenje Konvencije iz 1951. godine i kao takvi su u obavezi da primenjuju prava iz Konvencije iz 1951. na evropske izbeglice, odnosno lica koja traže azil kao rezultat događaja koji se dešavaju u Evropi. Madagaskar takođe i dalje priznaje vremensko ograničenje Konvencije iz 1951. godine i primenjuje definiciju izbeglice samo u odnosu na događaje koji su se desili pre 1951. godine.

¹⁸ Republika Kongo i Madagaskar zadržali su geografsko ograničenje prema članu 18(1)(a) Konvencije iz 1951. godine.

¹⁹ Konvencija OAU iz 1969. godine, fusnota 14. gore, preambularni stav 10., koja se poziva na Rezoluciju 26. Skupštine šefova država i vlada OAU, koja izričito zahteva (a ne poziva) države članice OAU da ratifikuju Konvenciju iz 1951. godine i da u međuvremenu primenjuju odredbe te konvencije, videti: OAU AHG/Res.26(11), stav 7. Treba primetiti i u tom pogledu kontinuirani poziv Izvršnog odbora i Generalne skupštine Ujedinjenih nacija državama koje nisu države ugovornice Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine da pristupe tim instrumentima, uključujući i Generalna skupština UN-a, Njujorška deklaracija za izbeglice i migrante: rezolucija koju je usvojila Generalna skupština (New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution adopted by the General Assembly), 3. oktobar 2016., NRES/71/1, stav 65., www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html (usvojena 19. septembra 2016.). Videti takođe, niz zaključaka EksKoma, uključujući br. 108 (LIX) 2008, i rezolucije UNGA, uključujući 71/172 (2017), stav 7.

²⁰ Zbog deklarativnog karaktera utvrđivanja statusa izbeglice, lice je izbeglica u smislu Konvencije iz 1951. godine, pratećeg Protokola iz 1967. godine, Konvencije OAU iz 1969. godine ili Deklaracije iz Kartahene čim ispuni kriterijume sadržane u bilo kojoj od tih definicija. To se nužno dešava pre nego što mu je formalno odobren status izbeglice, videti: Priručnik UNHCR-a o procedurama i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice (UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status), stav 28. u: UNHCR, *Priručnik o procedurama i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice i smernice o međunarodnoj zaštiti prema Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećem Protokolu iz 1967. godine (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, april 2019., HCR/1P/4/ENG/REV.4, www.refworld.org/docid/5cb474b27.html, kao i Zaključak EksKoma br. 6 (XXVIII) 1977, stav (c).

²¹ Sažeti zaključci: Član 31. Konvencije iz 1951. godine (Sažeti zaključci: Article 31 of the 1951 Convention), jun 2003., stav 10(g), www.refworld.org/docid/470a33b20.html, (Sažeti zaključci, 2003). Rezolucija 2. veća Drugog senata od 08.12.2014. godine (Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 08. Dezember 2014 - 2 BvR 450/11 - Rn. (1-65)), Nemačka: Savezni ustavni sud (Bundesverfassungsgericht BVerfG), 8. decembar 2014, stav 27.,

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b3353ca4 [na nemačkom jeziku], (rezime predmeta na engleskom jeziku možete naći na: www.refworld.org/cases_DEU_BUNDESVERFASS.5b33531d4.html), u kojem se ukazuje na to da se član 31. primenjuje na tražioce azila u netehničkom smislu, uključujući i one koji još uvek nisu formalno podneli zahtev za azil, ali koji su ušli u Nemačku i izrazili nameru da traže azil što je pre moguće. Predmet R. protiv prekršajnih sudija iz Aksbridža (Rv. Uxbridge Magistrates), fusnota 5. gore, stav 16., www.refworld.org/cases_GBR_HC_QB.3ae6b6b41c.html. Goodwin-Gill 2003, fusnota 1. gore, str. 193.

da se primenjuje u slučaju da lice formalno ne podnese zahtev za azil, uprkos tome što je imalo efektivnu priliku da to učini; u slučaju da povuče zahtev²² ili ako se utvrdi da nije izbeglica u pravnosnažnoj odluci o meritumu u pravičnom postupku.²³ Kao takav, član 31(1) primenjuje se na tražiocze azila, uključujući i one čiji zahtevi su proglašeni neprihvatljivim i za koje nije doneta odluka o meritumu.²⁴ Tražioci azila čiji zahtevi su proglašeni neprihvatljivim zaštićeni su od kažnjavanja ukoliko i inače ispunjavaju uslove navedene u članu 31(1). Tražioci azila takođe zadržavaju pravo na druge vidove zaštite u skladu sa međunarodnim i regionalnim izbegličkim pravom i pravom ljudskih prava, uključujući i zaštitu od proterivanja (*non-refoulement*) i diskriminacije.

11. Član 31(1) primenjuje se takođe na izbeglice za koje više ne može da se smatra da zakonito borave na teritoriji države, odnosno nakon što im je odobreni boravak ili zakoniti status - koji se obično dobija ili potvrđuje izdavanjem dozvole - prekinut ili nije obnovljen od strane države domaćina kao rezultat naloga za proterivanje nakon odgovarajućeg pravnog postupka, u skladu sa članom 32. Konvencije iz 1951. godine ili na osnovu primene izuzeća od principa zabrane proterivanja (*non-refoulement*) prema članu 33(2) Konvencije iz 1951. godine. Ni član 32., ni član 33(2) Konvencije iz 1951. godine ne podrazumevaju gubitak statusa izbeglice u smislu Konvencije iz 1951. godine. Takva lica su i dalje izbeglice u smislu člana 1. Konvencije i stoga član 31(1) nastavlja da se primenjuje na njih. U slučajevima kada tražiocu azila dozvola boravka istekne pre nego što se donese konačna odluka o osnovanosti njegovog zahteva u pravičnom postupku, takav istek dozvole neće uticati na primenljivost člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine, čak i ako bi to inače prema domaćem zakonu značilo da to lice od tog trenutka bespravno boravi na teritoriji.²⁵ Isto tako, član 31(1) primenjuje se na one kojima je odobren privremeni oblik zaštite umesto i/ili u očekivanju utvrđivanja statusa

UNHCR, *Podnesak Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice u predmetu Alizada protiv Jermenije (predstavka br. 2439118) pred Evropskim sudom za ljudska prava (Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Alizada v. Armenia (application no. 2439118) before the European Court of Human Rights)*, 26. oktobar 2018., stav 1.3.1., www.refworld.org/docid/5bd313884.html.

²² Podnosilac zahteva može eksplicitno da povuče zahtev za azil ili država može da smatra da je zahtev za azil implicitno povučen. Prema UNHCR-u, može se smatrati da je zahtev za azil implicitno povučen ukoliko je to predviđeno nacionalnim zakonom na osnovu razumnih kriterijuma, uključujući nepojavljivanje u nekoliko navrata na zakazanim sastancima za koje je dostavljeno efektivno obaveštenje bez razumnog objašnjenja i/ili bez olakšavajućih okolnosti. U takvim slučajevima, organi vlasti mogu da suspenduju ili da zatvore spis predmeta. Preporučljivo je da se vodi evidencija o svim zahtevima za azil koje je primila država, uključujući obustavljene i/ili zatvorene predmete, da bi se omogućilo ponovno otvaranje implicitno povučenih zahteva, videti: UNHCR, *Smernice za odgovor na neregularno dalje kretanje izbeglica i tražilaca azila (Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers)*, septembar 2019., www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html. Videti takođe, UNHCR, *UNHCR Proceduralni standardi za utvrđivanje statusa izbeglice, Jedinica 9: Procedure za zatvaranje i ponovno otvaranje predmeta u postupku utvrđivanja statusa izbeglice (UNHCR RSD Procedural Standards Unit 9: Procedures for RSD Case Closure and Re-opening)*, 26. avgust 2020., www.refworld.org/docid/5e87076115.html.

²³ Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 10(g). *Južna Afrika: Zakon br. 130 iz 1998. godine, Izbeglički zakon (Južna Afrika: Zakon br. 130 iz 1998., Izbeglički zakon) 1998.* [Južna Afrika], 26. novembar 2008., odeljak 21 (4), www.refworld.org/docid/4a54bbd4d.html. Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 16, gde se tvrdi da je „poštovanje pravičnog postupka“ odlučujuće i da samo u tom slučaju odbijeni tražilac azila može da bude kažnjen za neregularan ulazak ili boravak.

²⁴ Neprihvatljivost se u ovom kontekstu odnosi na zvaničnu odluku države da ne prihvati zahtev za azil u postupak u kojem se utvrđuje da li je podnosilac zahteva izbeglica ili mu je na neki drugi način potrebna međunarodna zaštita. Formalni postupci procene prihvatljivosti najčešće se sprovode u postupcima azila kako bi se utvrdilo koja država ima odgovornost da odlučuje o zahtevu podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu. Videti UNHCR, *Promemorija i rečnik modaliteta obrade predmeta, izraza i koncepata koji se primenjuju na utvrđivanje statusa izbeglice pod mandatom UNHCR-a (Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate)* (Rečnik), 2017., str. 15, www.refworld.org/docid/5a2657e44.html.

²⁵ Predmet *Arse protiv ministra unutrašnjih poslova (Arse v Minister of Home Affairs)*, (25/2010) [2010] ZASCA 9 (12. mart 2010.), Južna Afrika: Vrhovni apelacioni sud, 12. mart 2010., stav 19., www.refworld.org/cases,SASCA,4c933be42.html.

izbeglice.²⁶ Veliki priliv izbeglica ne menja lični opseg člana 31(1).²⁷

12. UNHCR podstiče države da primenu prošire člana 31(1) u domaćim zakonima tako da se, pored izbeglica, odnosi i na ljude kojima je inače potrebna međunarodna zaštita,²⁸ uključujući i one koji imaju pravo na komplementarne oblike međunarodne zaštite. Oni se nalaze u sličnom položaju kao i izbeglice, suočavaju se sa sličnim izazovima u traženju azila i ulasku u sigurnu zemlju na regularan način, a često imaju i jednako ozbiljne potrebe za međunarodnom zaštitom, što znači da zaslužuju da imaju i jednako pravo na zaštitu od kažnjavanja za neregularan ulazak na teritoriju ili neregularan boravak na teritoriji, kao i izbeglice. Sve eventualne razlike u pogledu postupanja prema njima moraju da budu objektivno i razumno opravdane da ne bi bile diskriminatorne.²⁹

B. Dolazak direktno sa teritorije na kojoj su im život ili sloboda ugroženi

13. Član 31(1) primenjuje se na izbeglice koje dolaze „direktno sa teritorije gde su im život ili sloboda ugroženi u smislu člana 1.”. Ta teritorija može da bude zemlja porekla izbeglice³⁰ ili bilo koja druga teritorija na kojoj su im ugroženi život ili sloboda u smislu člana 1. Konvencije iz 1951. godine.³¹ Izbeglice koje „dolaze direktno“ uključuju one koji dolaze direktno sa takve teritorije, ali mogu da uključuju i one koji su samo prošli kroz neku usputnu zemlju ili zemlje, kao i one koji su boravili u nekoj usputnoj zemlji ili zemljama.³² Kao što je dalje navedeno u stavovima 14. i 15., prilikom utvrđivanja toga da li se može smatrati da je lice „došlo direktno“, elementi koje treba uzeti u obzir uključuju dužinu boravka u svakoj usputnoj zemlji ili zemljama; razloge za odlaganje nastavka puta iz te zemlje; i to da li je izbeglica tamo tražio ili dobio međunarodnu zaštitu.³³

14. Izraz „direktno“ treba tumačiti u širem smislu i ne treba ga nužno tumačiti u doslovnom

²⁶ UNHCR, *Smernice o privremenoj zaštiti ili aranžmanima za boravak (Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements)*, februar 2014., stav 8. (tačka devet), www.refworld.org/docid/52fba2404.html.

²⁷ Zaključak EksKoma br. 22 (XXII), 1981, stavovi 11.B.(1) id (2)(a). UNHCR, *Obim međunarodne zaštite u situacijama masovnog priliva (The Scope of International Protection in Mass Influx)*, 2. jun 1995., EC/1995/SCP/CRP.3, stavovi 21-22, www.refworld.org/docid/3ae68cc018.html.

²⁸ UNHCR, *Pružanje međunarodne zaštite, uključujući i komplementarne oblike zaštite (Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection)*, 2. jun 2005., EC/55/SC/CRP.16, www.refworld.org/docid/47fd49d.html. Zaključak EksKoma br. 103 (LVI), 2005. UNHCR Lica kojima je potrebna međunarodna zaštita (Persons in need of international protection), fusnota 16. gore.

²⁹ Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 13. Predmet *Hode i Abdi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Hode and Abdi v. The United Kingdom)*, (Predstavka br. 22341/09), Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 6. novembar 2012., stav 50., www.refworld.org/cases,ECHR,509b93792.html, u kojem se uzima u obzir „da zahtev da se pokaže da postoji 'analogna situacija' ne podrazumeva da grupe za poređenje moraju da budu identične. Umesto toga, ... da su bili u relevantno sličnoj situaciji kao i drugi prema kojima je postupano na drugačiji način.” UNHCR, *Podnesak Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice u predmetu M.A. protiv Danske (Predstavka br. 6697118) pred Evropskim sudom za ljudska prava (Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of M.A. v. Denmark (Application no. 6697118) before the European Court of Human Rights)*, 21. januar 2019., odeljak 3.3, www.refworld.org/docid/5c4591164.html.

³⁰ Izraz „zemlja porekla” odnosi se na matičnu državu lica ili, u slučaju lica bez državljanstva, na zemlju prethodnog uobičajenog boravišta, u smislu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine, fusnota 3. gore.

³¹ Goodwin-Gill, član 31., fusnota 1. gore, str. 189.

³² Sažeti zaključci 2003, fusnota 21, gore, stav 10(b). Goodwin-Gill 2003, fusnota 1. gore, str. 192 i 217-218, gde se poziva, između ostalog, na istoriju izrade Konvencije iz 1951. godine i navodi da tranzit kroz ili boravak u usputnim zemljama može da bude neophodan. *Videti* napomene Visokog komesara UN za izbeglice, van Heuven Goedharta, *Konferencija opunomoćenika UN o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, Konferencija opunomoćenika o statusu izbeglica i lica bez državljanstva: sažetak zapisnika sa četrnaestog sastanka (Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Fourteenth Meeting)*, 22. novembar 1951., NCONF.2/SR.14, www.refworld.org/docid/3ae68c0b0.html.

³³ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi (R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi)*, fusnota 5. gore, stav 18. Predmet *R. protiv Asfava (R v. Asfaw)*, fusnota 5. gore, stav 15. Predmet *R. i Koši Pitšu Mateta i drugih (R. and Koshi Pitshou Mateta and others)*, [2013] EWCA Crim 1372, Ujedinjeno Kraljevstvo: Apelacioni sud (Engleska i Vels), 30. jul 2013., apelacioni sudija Leveson, stav 21(iv), www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,5215e0214.html.

(geografskom ili vremenskom) smislu. Da bi se član 31(1) primenjivao, nije neophodno da su izbeglice došle u trenutnu zemlju domaćina bez prolaska kroz, zaustavljanja ili boravka u bilo kojoj drugoj usputnoj zemlji ili zemljama nakon što su napustili teritoriju na kojoj su im život ili sloboda bili ugroženi.³⁴ Ne može se smatrati da sam tranzit kod usputnu zemlju znači da nije ispunjen uslov „direktnog dolaska“.³⁵ Iako dužina vremena provedenog u svakoj usputnoj zemlji ili zemljama može da bude relevantan faktor za tumačenje toga da li je izbeglica zaista došla direktno ili ne, ne treba primenjivati striktna vremenska ograničenja na tranzit kroz ili boravak u usputnim zemljama.³⁶ Štaviše, svaki slučaj treba da se procenjuje pojedinačno, na osnovu konkretnih činjenica i okolnosti u datom slučaju, uzimajući u obzir okolnosti bega. Prema tome, „direktnost“ putovanja treba posmatrati u kontekstu u kojem se ta putovanja dešavaju – često zaobilaznim rutama, kopnom ili morem, često sa prekidima. Moguće je da postoje valjani razlozi za kašnjenje, zaustavljanje i boravak u usputnim zemljama.³⁷ Takvi razlozi mogu da uključuju, na primer, savete ili prinudu od strane posrednika ili krijumčara; izazove u pogledu obezbeđivanja sredstava za nastavak putovanja ili različite probleme koji su onemogućili izbeglice da nastave putovanje.³⁸ Imajući u vidu složenu prirodu putovanja na koje izbeglice kreću, ne bi trebalo smatrati da razumni periodi kašnjenja, zaustavljanja i zadržavanja koji čine deo kontinuiranog putovanja prekidaju „direktnosti“ putovanja.

15. Za sledeće kategorije izbeglica ne može se smatrati da su „direktno došle“ u smislu člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine:³⁹

³⁴ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 18. Predmet *R. protiv Asfava* (*R v. Asfaw*), fusnota 5. gore, stav 15. Predmet *R. i Koši Pitšu Mateta i drugih* (*R. and Koshi Pitshou Mateta and others*), fusnota 33. gore, apelacioni sudija Leveson, stav 21 (iv). Odluka KK0:2013:21, Finska: Vrhovni sud, 5. april 2013., www.refworld.org/cases.FIN_SC.557ac4ce4.html. ECLI:NL:HR:2011:801587, 09102303, Nizozemska: Vrhovni sud (Hoge Raad), 24. maj 2011., stav 2.5, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/nlthq/2011/nl/148636>, u kojoj je Sud uopšteno istakao važnost uzimanja u obzir trajanja boravka u usputnoj zemlji.

³⁵ Predmet *FMS i drugi protiv Nacionalne generalne uprave policije za strance, Regionalna direkcija, Nacionalna generalna uprava za imigraciju* (*FMS and Others v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*), spojeni predmeti C-924/19 & C-925/19, ECLI: EU:C:2020:367, Evropska unija: Sud pravde Evropske unije, 14. maj 2020., stavovi 158-160, https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ec_i/2020/en/148635, u kojem je Sud zaključio da tranzit ne može da predstavlja „vezu“ u svrhu proglašenja zahteva za azil neprihvatljivim po osnovu sigurne treće zemlje. Predmet *R. protiv Džadija* (*R. v. Jaddi*) [2012] EWCA Crim 2565, [2012] EWCA Crim 2565, Ujedinjeno Kraljevstvo: Apelacioni sud (Engleska i Vels), 22. novembar 2012., stav 16., <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/gbraciv/2012/en/148625>.

³⁶ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 18., apelacioni sudija Brown: „izbeglice zaista imaju određeni element izbora u pogledu toga gde mogu na pravi način da zatraže azil. Zaključujem da svako samo kratkotrajno zaustavljanje na putu do takvog predviđenog utočišta ne može da povlači gubitak zaštite u skladu sa ovim članom i da su osnovni temelji na osnovu kojih treba procenjivati isključenje iz zaštite dužina boravka u usputnoj zemlji, razlozi za ostanak u toj zemlji (čak i značajno kašnjenje u nesigurnoj trećoj zemlji bilo bi razumno ukoliko je to vreme provedeno u pokušaju da se obezbede sredstava za dalje putovanje), kao i to da li je ili ne izbeglica tamo tražila ili dobila zaštitu *de jure* ili *de facto* od progona od kojeg beži.“ Predmet *Hasan protiv Ministarstva rada* (*Hassan v. Department of Labour*), CRI 2006-485-101, Novi Zeland: Visoki sud, 4. april 2007., stav 39., www.refworld.org/cases.NZL_HC.47a1d3e32.html, u kojem je Sud dao opštu napomenu da „uslov u pogledu 'direktnog dolaska' ne mora nužno da znači da je izbeglica koja je provela nekoliko sedmica ili čak meseci u usputnoj zemlji nepodobna“, iako je u datom slučaju izbeglica bila nepodobna.

³⁷ Ne postoji obaveza prema međunarodnom pravu da lice mora da traži međunarodnu zaštitu u prvoj mogućoj prilici; ali u isto vreme izbeglice nemaju neograničeno pravo da biraju državu koja će odlučivati o njihovom zahtevu i koja će im dati azil. *Videti* UNHCR Smernice za nastavak neregularnog kretanja (Irregular Onward Movement Guidelines), fusnota 22. gore, stavovi 1-9. i 14.

³⁸ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 18., u kojem je uzeto u obzir obezbeđenje sredstava za dalje putovanje kao valjan razlog za odlaganje nastavka putovanja. *Rezolucija 2. veća Drugog senata od 08.12.2014. godine* (*Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 08. Dezember 2014*), fusnota 21. gore, stav 32., u kojem je uzeto u obzir korišćenje vremena provedenog u usputnoj zemlji za organizovanje nastavka kretanja.

³⁹ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 18., u kojem se uzima u obzir, između ostalog, da je za utvrđivanje 'direktnog dolaska' relevantno to da li je izbeglica tražila ili dobila zaštitu u usputnoj zemlji, a ne da li je izbeglica tamo

- Izbeglice kojima je formalno odobrena međunarodna zaštita i zakoniti boravak u usputnoj ili drugoj zemlji ili koji su se tamo na drugi način zakonito nastanili, privremeno ili trajno, i koji u toj zemlji imaju pristup standardima postupanja koji su srazmerni Konvenciji iz 1951. godine, pratećim Protokolom iz 1967. godine i međunarodnim standardima ljudskih prava.⁴⁰
- Tražioci azila kojima je zahtev za međunarodnu zaštitu odbijen u usputnoj ili drugoj zemlji na osnovu pravnosnažne odluke u pravičnom i efektivnom postupku azila nakon procene osnovanosti njihovog zahteva u skladu sa međunarodnim standardima, a koji ipak naknadno nastave putovanje i uđu ili borave bez ovlašćenja na teritoriji trenutne zemlje domaćina.⁴¹

16. Koncepti „prve zemlje azila“ i „sigurne treće zemlje“ često se primenjuju u slučajevima kada je izbeglica ili tražilac azila prošao kroz ili boravio u usputnoj zemlji u kojoj je dobio međunarodnu zaštitu ili je mogao da traži međunarodnu zaštitu. Ukoliko se primenjuje u skladu sa relevantnim zaštitnim merama i uslovima koji su u skladu sa međunarodnim pravom,⁴² transfer izbeglice ili tražioca azila u usputnu zemlju u skladu sa konceptom „sigurne treće zemlje“ nije u suprotnosti sa članom 31(1).⁴³ Primena koncepta „sigurne treće zemlje“ mora da bude u duhu međunarodne saradnje,⁴⁴ uz dužno poštovanje interesa država i relevantnih mera zaštite i uslova za utvrđivanje statusa izbeglice i zaštitu i iznalaženje rešenja za izbeglice. Države takođe treba da obezbede da zaštita i dalje bude prioritet i da se izbeglice i tražioci azila ne pritvaraju ili na drugi način kažnjavaju na duže periode u toku trajanja pregovora o transferu i readmisiji u drugu državu.

17. U slučajevima zahteva koji se podnose nakon dolaska u zemlju, odnosno zahteva *sur place*, pitanje „direktnog dolaska“ se obično ne postavlja, budući da je izbeglica doputovao u zemlju i ušao

mogla da dobije zaštitu. *Videti takođe*, Predmet *R. protiv Asfawa (R. v Asfaw)*, fusnota 5. gore, stav 15.; Predmet *R. i Koši Pitšu Mateta i drugih (R. and Koshi Pitshou Mateta and others)*, fusnota 33. gore, stav 21 (iv); i Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 18-19, u kojima možete naći dodatne analize i izvore.

⁴⁰ Međunarodna zaštita i zakoniti boravak ili zakonito naseljavanje u ovom kontekstu odnosi se na davanje formalnog prava licu da ostane u državi domaćinu, bilo kao izbeglica ili na drugi način, i da mu se garantuju standardi postupanja koji su jednaki onima iz Konvencije iz 1951. godine, pratećeg Protokola iz 1967. godine i međunarodnim standardima ljudskih prava, videti: UNHCR, *Pravna razmatranja u vezi sa pristupom zaštiti i vezom između izbeglice i treće zemlje u kontekstu povratka ili transfera u sigurne treće zemlje (Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries)*, april 2018., stav 3., www.refworld.org/docid/5ac633ad4.html. Treba napomenuti da mogu da postoje situacije u kojima usputna zemlja samo odobrava ostanak tražilaca azila ili izbeglica u zemlji, odnosno odlaže rešavanje njihovog zahteva za azil ili im ne daje formalnu dozvolu boravka.

⁴¹ Autori Konvencije nameravali da član 31(1) obezbedi širok obim zaštite od kažnjavanja za neregularan ulazak ili boravak, sa izuzetkom onih izbeglica koje su već dobile azil u prethodnoj zemlji, videti: Goodwin-Gill 2003, fusnota 1. gore, str. 189 i 191, gde se poziva na izjavu predstavnika Francuske (M Colemar): Konferencija opunomoćenika UN o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, *Konferencija opunomoćenika o statusu izbeglica i lica bez državljanstva: sažetak zapisnika sa trinaestog sastanka (Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirteenth Meeting)*, 22. novembar 1951., NCONF.2/SR.13, www.refworld.org/docid/3ae68cdc8.html.

⁴² Druga relevantna razmatranja uključuju postojanje bilateralnog ili multilateralog sporazuma o transferu, kao i međudržavnu solidarnost i međunarodnu saradnju i podelu tereta. Pogledajte stav UNHCR-a o značenju i primeni koncepta „sigurne treće zemlje“, uključujući relevantne mere zaštite za primenu istog: UNHCR, *Pravna razmatranja u vezi sa pristupom zaštiti i vezom između izbeglice i treće zemlje u kontekstu povratka ili transfera u sigurne treće zemlje (Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries)*, fusnota 40. gore. U primeni koncepta „sigurne treće zemlje“, države treba da izbegavaju eksternalizaciju svojih obaveza u pogledu međunarodne zaštite, videti: UNHCR, *Napomena o „eksternalizaciji“ međunarodne zaštite (UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection)*, 28. maj 2021., www.refworld.org/docid/60b115604.html.

⁴³ Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 519. G S Goodwin-Gill and J McAdam, *Izbeglica u međunarodnom pravu (The Refugee in International Law)* (Oxford University Press 2021), str. 278. Predmet *AAA i drugi protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (AAA and Others v. Secretary of State for the Home Department)* [2023] EWCJ Civ 745, 29. jun 2023., stav 316., www.refworld.org/cases/UK_SC/64b16aaa4.html.

⁴⁴ Konvencija iz 1951. godine, fusnota 3. gore, preambularni stav 4.

u nju pre nego što je imao osnovan strah od progona.

C. Ulazak ili boravak na teritoriji bez ovlašćenja

18. Član 31(1) primenjuje se na izbeglice koje ulaze na teritoriju ili borave na teritoriji „bez ovlašćenja“. Izraz „teritorija“ uključuje područje unutar teritorijalnih granica i teritorijalnih voda države, kao i granične ulazne tačke, uključujući tranzitna područja i takozvane „međunarodne zone“⁴⁵ na kopnenim granicama, u morskim lukama i na aerodromima.⁴⁶ Izbeglice koje su presretnute na granici ili u neposrednoj blizini granice takođe spadaju pod delokrug člana 31(1), ukoliko su izbeglice pod jurisdikcijom, odnosno vlašću ili kontrolom države, uključujući posebno ukoliko su uhapšeni od strane graničara ili drugih državnih organa dok su pokušavali da uđu na teritoriju.⁴⁷

19. Izraz „ovlašćenje“ iz člana 31(1) odnosi se na pristanak države da izbeglica uđe ili boravi na njenoj teritoriji.⁴⁸ Ovlašćenje za ulazak i/ili boravak utvrđeno je pravnim okvirom države kojim je regulisan ulazak i boravak nedržavljana. To uključuje domaće zakone i politike države, kao i njene međunarodne i regionalne pravne obaveze, na primer u kontekstu regionalnih aranžmana o slobodnom kretanju. Izbeglice koje uđu u državu u skladu sa formalnim sporazumima o readmisiji ili podeli odgovornosti mogu da budu ovlašćene da uđu i ostanu na teritoriji pod uslovima takvog sporazuma. Dokaz o ovlašćenju za ulazak u zemlju takođe može da bude relevantna putna isprava i/ili ulazna viza. Ulazak, uključujući ponovni ulazak, u suprotnosti sa domaćim zakonima države – na primer, korišćenjem lažnih ili nezakonito pribavljenih dokumenata za putovanje i ulazak;⁴⁹

⁴⁵ Generalna skupština UN, *Preporučeni principi i smernice o ljudskim pravima na međunarodnim granicama: CRP (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders: Conference room paper)*, 23. jul 2014., A/69/CRP.1, stav 1., www.refworld.org/docid/54b8f58b4.html. Goodwin-Gill and McAdam 2021, fusnota 43. gore, str. 318. Komitet UN za prava deteta (CRC), *Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van njihove zemlje porekla (General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin)*, 1. septembar 2005., CRC/GC/2005/6, stav 12., www.refworld.org/docid/42dd174b4.html; A Savetodavno mišljenje OC-21114, „Prava i garancije dece u kontekstu migracije i/ili dece kojima je potrebna međunarodna zaštita“ (*“Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection”*), OC-21/14, Međuamerički sud za ljudska prava (IACrHR), 19. avgust 2014, stav 220., www.refworld.org/cases,IACRTHR,54129c854.html. Predmet *Amur protiv Francuske (Amuur v. France)*, 17/1995/523/609, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 25. jun 1996., www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b7671_O.html, u stavu 52., Sud primećuje da „iako se podnosioci predstave nisu nalazili u Francuskoj u smislu Uredbe od 2. novembra 1945. godine, to što su držani u međunarodnoj zoni pariskog aerodroma Orli učinilo ih je podložnim francuskom zakonu“ i dalje smatra da „[u]prkos svom nazivu, međunarodna zona nema eksteritorijalni status“. Videti takođe, Predmet *D. protiv Ujedinjenog Kraljevstva (D. v. United Kingdom)*, 146/1996/767/964, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 2. maj 1997., stav 48. u vezu sa stavom 25., www.refworld.org/docid/46deb3452.html. UNHCR, *Pravna razmatranja o odgovornosti države za lica koja traže međunarodnu zaštitu u tranzitnim područjima ili „međunarodnim“ zonama na aerodromima (Legal considerations on state responsibilities for persons seeking international protection in transit areas or “international” zones at airports)*, 17. januar 2019, www.refworld.org/docid/5c4730a44.html. Predmet *N.D. i N.T. protiv Španije (N.D. and N.T. v. Spain)* (Predstavke br. 8675115 i 8697115) (Veliko veće), Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 13. februar 2020., stavovi 106-111. i 190., www.refworld.org/cases,ECHR,5e4691_d54.html.

⁴⁶ J Crawford, *Braunlijevi principi međunarodnog javnog prava (Brownlie's Principles of Public International Law)* (Oxford University Press 2019), str. 191-192.

⁴⁷ Noll in A Zimmermann i T Einarsen (eds.), *Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine i prateći Protokol iz 1967. godine, komentari (The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary)* (Oxford University Press, 2024), str. 1415. Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 11. Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 23. To je dalje podržano odgovornošću države da zaštiti lica od proterivanja (*refoulement*); što je odgovornost koja postoji bez obzira na to da li je lice ušlo u zemlju u pravnom smislu i da li je prošlo imigracionu kontrolu, da li je bilo ovlašćeno za ulazak ili se nalazi u tranzitnom području ili u „međunarodnoj zoni“ na granici ili u (vazdušnoj) luci. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 489. Videti, između ostalog, UNHCR *Pravna razmatranja o odgovornosti države za lica koja traže međunarodnu zaštitu u tranzitnim područjima ili „međunarodnim zonama“ na aerodromu (Legal considerations on state responsibilities for persons seeking international protection in transit areas or “international zones” at airports)*, fusnota 45. gore.

⁴⁸ Zaključak EksKoma br. 58 (XL) 1989, stav (a).

⁴⁹ Predmet *Guman protiv matičara Okružnog suda u Oklandu (Ghuman v. Registrar of the Auckland District Court)*, CIV2003-404-4373, Novi Zeland: Visoki sud, 16. decembar 2003., stav 59., www.refworld.org/cases,NZL,HC,40cec1694.html, prema mišljenju Baragwanath J, član 31(1) odnosi se na „nezakonit ulazak ili korišćenje lažnih dokumenata“ za potrebe ulaska; ali i ... na 'nezakonit boravak i korišćenje lažnih dokumenata da bi se osigurao status

nepoštovanje procedura granične kontrole i/ili imigracionih formalnosti, kao što je dobijanje vize ili korišćenje redovnih imigracionih puteva; korišćenje metoda prevare ili nezakonitog ulaska krijumice (na primer, kao slepi putnik ili ulazak na teritoriju van zvaničnih ulaznih punktova, uključujući zatvorene ili neovlašćene ulazne punktove);⁵⁰ ili uz pomoć krijumčara⁵¹ - mogao bi da se kvalifikuje kao ulazak „bez ovlašćenja“ u smislu člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine.⁵²

20. „Bespravan ...boravak“ iz člana 31(1) odnosi se na izbeglice kojima država domaćin nije dala ovlašćenje da borave na njenoj teritoriji po bilo kojem osnovu u skladu sa njenim pravnim okvirom; kojima je ranije izrečena zabrana ulaska, ali se ipak nalaze na teritoriji;⁵³ kao i one kojima je dozvola boravka prestala da važi ili je povučena, uključujući izbeglice kojima je dozvola boravka istekla (videti stav 11). Izbeglice koje pokušaju da napuste zemlju u suprotnosti sa pravilima o izlasku i koje se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja mogu da budu zaštićene od kažnjavanja u skladu sa članom 31(1). To uključuje i slučajeve kada su u tranzitu, na putu prema nekoj drugoj zemlji gde nameravaju da traže azil, a nisu se prijavili vlastima po ulasku u zemlju, već su uhapšeni dok su pokušavali da izađu iz zemlje.⁵⁴

D. Prijavljivanje vlastima bez odlaganja

21. Da bi bile zaštićene od kažnjavanja u skladu sa članom 31(1) Konvencije iz 1951. godine, izbeglice treba da se prijave vlastima i to bez odlaganja. Ukoliko država ima dostupan i funkcionalan sistem azila ili zaštite izbeglica, u interesu je i države i izbeglice da se prijave što je pre moguće.⁵⁵ „Bez odlaganja“ znači u razumnom vremenskom roku nakon dolaska na teritoriju⁵⁶ ili, u slučaju neovlašćenog boravka, u razumnom vremenskom roku nakon što se pojavio osnovani strah od progona (tj. izbeglički zahtev *sur place*).⁵⁷

izbeglice'... ; i na 'nezakonit boravak i korišćenje lažnih dokumenata da bi se održavao takav boravak' za koji je neophodan novac za hranu i smeštaj, koji može da se obezbedi samo od dobrotorne pomoći, socijalne pomoći, kriminalom ili napornim radom.”

⁵⁰ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 16.. Predmet *R. protiv Pajam Moradi Miresarija i Fareina Vadanija* (*R v Payam Moradi Mirahessari and Farein Vahdani*) [2016] EWCA Crim 1733, Ujedinjeno Kraljevstvo: Apelacioni sud (Engleska i Vels), 4. novembar 2016,

<https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/gbr/caciv/2016/en/148640>, s obzirom na to da krivično delo u ovom slučaju [prolazak pešice kroz tunel ispod Lamanša i ometanje lokomotiva ili vagona na pruzi] premašuje krivična dela u vezi sa zloupotrebom isprava koja su predmet zakonske odbrane, budući da je dovelo, između ostalog, i do obustave usluga železničkog saobraćaja. Nažalost, Sud je propustio da razmotri da li je moglo da se smatra da je konkretna kazna izrečena „zbog“ neregularnog ulaska, videti: Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 43.

⁵¹ *Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)* (15. novembar 2000.) 2241 LINTS 507, član 5., www.refworld.org/docid/479dee062.html (Protokol o krijumčarenju), koji isključuje od krivične odgovornosti migrante koji su bili predmet krijumčarenja.

⁵² Zaključak EksKoma br. 97 (LIV) 2003, stav (a)(vi).

⁵³ Predmet *Šef policije Famaguste protiv Sejeda Ramtina Salehija* (*Police Chief of Famagusta v. Seyed Ramtin Salehi*), Predmet br. 2073/2016, Kipar: Okružni sud u Famagusti, 14. novembar 2016., www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/cyprus-%E2%80%93-93-district-court-famagusta-14-november-2016-case-no-20732016.

⁵⁴ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 64. Predmet *R. protiv Asfava* (*R v. Asfaw*), fusnota 5. gore, stavovi 26. i 57-59. ECLI:NL:HR:2013:BY4238, 1005426, Nizozemska: Vrhovni sud (Hoge Raad), 28. maj 2013., stavovi 2.5.1-2.5.3, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/nl/hg/2013/nl/148639>. Odluka KK0:2013:21, fusnota 34. gore. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 490.

⁵⁵ Predmet *R. i Koši Pitšu Mateta i drugih* (*R. and Koshi Pitshou Mateta and others*), fusnota 33. gore, apelacioni sudija Leveson, stav 21(iii).

⁵⁶ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 25.

⁵⁷ Osnovani strah od progona može se javiti nakon što je podnosilac zahteva već napustio svoju zemlju porekla, usled okolnosti koje su nastale u zemlji porekla tokom odsustva podnosioca zahteva, i/ili kao rezultat

22. Izraz „bez odlaganja“ ne sme se tumačiti kao strogi vremenski uslov. Taj izraz je širi od izraza „odmah“ ili „što ranije [ili što pre] moguće“ i stoga ga ne treba tumačiti na taj način. To da li se izbeglica prijavila „bez odlaganja“ je pitanje činjenice i zavisi od konkretnih okolnosti u datom slučaju,⁵⁸ uključujući vreme i način dolaska, mogućnost da se prijavi, dostupnost informacija (na jeziku koji izbeglica razume) i pristup pravnoj pomoći.⁵⁹ Možda nije razumno očekivati da se izbeglica prijavi vlastima odmah po dolasku zbog niza razloga, kao što je strah od automatskog vraćanja; percepcija da su granični prelazi ili ulazni punktovi nesigurna ili neprikladna mesta za podnošenje zahteva za azil, barem odmah po dolasku; nepoverenje u vlasti na osnovu prethodnog iskustva progona; ili stres koji su doživeli na putu.⁶⁰ Prema tome, mogu postojati okolnosti po dolasku zbog kojih se ne može razumno očekivati da se izbeglice prijave vlastima pre nego što ih državni službenik uoči, presretne ili uhapsi.⁶¹ U zavisnosti od okolnosti, oni i dalje mogu da budu zaštićeni od kažnjavanja u skladu sa članom 31(1) Konvencije iz 1951. godine.

23. Svaki slučaj treba razmatrati na osnovu konkretnih činjenica i okolnosti u slučaju, uzimajući u obzir percepciju izbeglice i potencijalno to da izbeglica nema dovoljno informacija u pogledu dostupnosti međunarodne zaštite i postupka; pogrešne savete koje su dobili od krijumčara ili iz drugih izvora; traume; jezičke barijere; osećaj nesigurnosti; nepoverenje i strah, posebno nepoverenje i strah koji proističe iz bega ili iskustva koje je izbeglica doživeo; prethodna iskustva u odnosu na organe vlasti; kao i druge lične karakteristike i okolnosti, kao što su uzrast, pol, rasa i zdravstveno stanje. I pored toga, prema članu 2. Konvencije iz 1951. godine, izbeglice imaju zakonsku obavezu da poštuju zakone i propise zemlje domaćina. Prijavljivanje ili javljanje vlastima bez odlaganja i izražavanje potrebe za međunarodnom zaštitom čim je razumno u mogućnosti da to učini je dokaz da izbeglica ispunjava tu obavezu.

24. Države treba da osiguraju da svi relevantni državni službenici, uključujući službenike imigracionih i graničnih službi za koje se razumno očekuje da će doći u kontakt sa izbeglicama, imaju jasna uputstva u pogledu postupanja sa izbeglicama.⁶² To znači da sva lica koja traže međunarodnu zaštitu moraju da upute nadležnim organima za azil.⁶³ To je posebno važno u slučaju osoba sa

radnji samog podnosioca zahteva nakon što je napustio zemlju porekla i kao posledica toga podnosilac zahteva postao je izbeglica *sur place*; videti: UNHCR, Priručnik o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status), fusnota 20. gore, stavovi 94-96.

⁵⁸ HR-2014-01323-A, Predmet br. 2014/220, 24. jun 2014. (Norveški vrhovni sud), www.refworld.org/cases/NOR_SC.5653395f4.html. Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 10(f).

⁵⁹ Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 10(f).

⁶⁰ HR-2014-01323-A, fusnota 58. gore, stav 22.

⁶¹ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi (R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi)*, fusnota 5. gore, stavovi 21-25. ECLI:NL:HR:2011: BP7855, 0902240, Nizozemska: Vrhovni sud (Hoge Raad), 5. jul 2011., stav 2.6.2, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/nlthq/2011/nl/148637>. Hathaway Rights 2021, fusnota 13. gore, str. 493.

⁶² Evropska kancelarija za podršku azilu, Fronteks, *Priručnik o pristupu postupku azila (Practical Guide: Access to the Asylum Procedure)*, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.28471308000>.

⁶³ Zaključak EksKoma br. 8 (XXVIII), 1977, stav (e)(i), Zaključak EksKoma br. 81 (XLVIII), 1997, stav (h); Zaključak EksKoma br. 82 (XLVIII), 1997, stavovi (d)(ii) i (iii); Zaključak EksKoma br. 85 (XLIX), 1998, stav (q). Videti takođe, Generalna skupština UN-a, *Preporučeni principi i smernice o ljudskim pravima na međunarodnim granicama: CRP (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders: Conference room paper)*, 23. jul 2014., N691CRP.1, Smernica 7, stav 5., www.refworld.org/docid/54b8f58b4.html. Videti takođe, Predmet *Porodica Pačeko Tineo protiv Višenacionalne države Bolivije (Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia)*, Međuamerički sud za ljudska prava (IACrHR), 25. novembar 2013., www.refworld.org/cases/IACRTHR.52c53b154.html; Evropska unija: Savet Evropske unije, *Direktiva 2013/132/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim procedurama za odobravanje i povlačenje*

posebnim potrebama, kao što su žene u riziku, žrtve trgovine ljudima i/ili seksualne eksploatacije ili drugih oblika mučenja i zlostavljanja, kao i deca koja traže međunarodnu zaštitu, posebno ukoliko se radi o deci bez pratnje ili razdvojenoj deci.⁶⁴ Osim toga, države treba da osiguraju da ljudi koji traže međunarodnu zaštitu imaju pristup relevantnim informacijama na jeziku koji razumeju i da imaju mogućnost da podnesu formalni zahtev za azil nadležnom organu, kao i da im se omogući da kontaktiraju UNHCR.⁶⁵

25. Izraz „vlasti“ ima široko značenje i ne odnosi se ni na jedan konkretni državni subjekat ili organ. Ukoliko se izbeglica obrati organu, odeljenju, subjektu ili nekom nivou vlasti i na taj način ima razumna očekivanja da se prijavljuje nadležnim organima, mora se smatrati da se prijavio vlastima u smislu člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine bez obzira na to da li je to telo nadležno za pitanja azila ili ne.⁶⁶ Ukoliko se izbeglice prijave državnom subjektu ili organu koji nije nadležan za pitanja azila, taj subjekat ili organ treba, u slučaju kada se može razumno očekivati da takav subjekat ili organ može da dođe u kontakt sa izbeglicama, da ima jasna uputstva u pogledu upućivanja izbeglica na odgovarajuće organe (videti stav 24).⁶⁷

26. U slučaju da države nameću vremenske rokove u kojima izbeglice moraju da se prijave vlastima i zatraže azil, nepoštovanje tih obaveza ne znači da su izbeglice odlagale prijavljivanje vlastima u smislu člana 31(1). Pitanje je da li su se izbeglice prijavile bez odlaganja. Kao što je navedeno u stavovima 21. i 22., izbeglice mogu da imaju valjane razloge da se prijave posle

međunarodne zaštite (preinačena) (Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)), 29. jun 2013., OJ L. 180/60-180195; 29.6.2013., 2013/1321EU, član 6(1) (3. pasos), www.refworld.org/docid/51d29b224.html (Direktiva EU o procedurama azila (preinačena)).

⁶⁴ Savetodavno mišljenje (Advisory Opinion) OC-21114, fusnota 45. gore, stav 83. Komitet UN za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW), *Opšta preporuka br. 32 o rodnim dimenzijama izbegličkog statusa, azila, nacionalnosti i apatridije žena (General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women)*, 5. novembar 2014., CEDAW/C/GC/32, stav 44., www.refworld.org/docid/54620fb54.html. Komitet UN-a za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (CMW), *Zajednički opšti komentar br. 3. (2017) Komiteta za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica i br. 22 (2017) Komiteta za prava deteta o opštim principima u vezi sa ljudskim pravima dece u kontekstu međunarodnih migracija (Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration)* 16. novembar 2017., CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, stav 32(h), www.refworld.org/docid/5a1293a24.html. Videti takođe, Evropska unija: Savet Evropske unije, *Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o utvrđivanju standarda za prijem podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu (preinačena) (Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast))*, 29. jun 2013., OJ L. 180196-105132; 29.6.2013, 2013/1331EU, član 21., www.refworld.org/docid/51d29db54.html (Direktiva EU o uslovima prijema (preinačena)); UNHCR, *Plan od 10 tačaka u akciji, ažurirana verzija iz 2016, Poglavlje 5: Mehanizmi za skrining i upućivanje (The 10-Point Plan in Action, 2016 Update, Chapter 5: Mechanisms for Screening and Referral)*, decembar 2016., www.refworld.org/docid/5804e0f44.html.

⁶⁵ Član 35(1) Konvencije iz 1951. godine, koji zahteva od država članica da sarađuju sa UNHCR-om u vršenju njegovih funkcija. Istovremeno, u skladu sa mandatom UNHCR-a i članom 35(1) Konvencije iz 1951. godine, UNHCR-u treba omogućiti da kontaktira i posećuje lica koja traže međunarodnu zaštitu kako bi procenio i nadgledao njihovo blagostanje i pružio im pomoć ukoliko je potrebno, videti: Zaključak EksKoma br. 22 (XXII), 1981, stav III. Zaključak EksKoma br. 33 (XXXV), 1984, stav (h). Zaključak EksKoma br. 72 (XLIV), 1993, stav (b). Zaključak EksKoma br. 73 (XLIV), 1993, at stav (b) (iii). Zaključak EksKoma br. 79 (XLVII), 1996, stav (p).

⁶⁶ Izjava gospodina Hermenta iz Belgije, Ad hoc komitet za izbeglice i lica bez državljanstva, UN doc. EIAC.321SR.40, 27. septembar 1950., str. 6, o izbeglici koja se prijavljuje lokalnim vlastima. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 492.

⁶⁷ Zaključak EksKoma br. 8 (XXVIII) 1977, stav (e)(i). Zaključak EksKoma br. 81 (XLVIII), 1997, stav (h). Zaključak EksKoma br. 82 (XLVIII), 1997, stav (d)(ii) i (iii). Zaključak EksKoma br. 85 (XLIX), 1998, stav (q). Generalna skupština UN-a, *Preporučeni principi i smernice o ljudskim pravima na međunarodnim granicama: CRP (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders: Conference room paper)*, 23. jul 2014., N69/CRP.1, Smernica 7, stav 5., www.refworld.org/docid/54b8f58b4.html. Predmet *Porodica Pačecko Tineo protiv Višenacionalne države Bolivije (Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia)*, fusnota 63. gore.

određenog vremena i u tom slučaju i dalje se smatra da su se prijavili „bez odlaganja vlastima“ u smislu člana 31(1). U svakom slučaju, nepoštovanje rokova ne može da bude automatska prepreka za podnošenje zahteva za azil i razmatranje nečijeg zahteva za međunarodnu zaštitu.⁶⁸

E. Izlaganje valjanog razloga za neregularan ulazak ili boravak

27. Da bi imale pravo na zaštitu od kažnjavanja u skladu sa članom 31(1), izbeglice moraju da izlože valjan razlog ili valjane razloge za neregularan ulazak ili boravak.⁶⁹ Neki oblik prisile, potreba ili razumno uverenje od strane izbeglice da je pribegavanje neregularnim načinima ulaska ili boravka, umesto redovnim načinima, neophodno da bi obezbedio ulazak ili da ostanak u zemlji azila kako bi mogao da traži međunarodnu zaštitu, generalno se smatraju za „valjan razlog“ u smislu člana 31(1).⁷⁰ To da li je izbeglica izložila valjan razlog predstavlja pitanje činjenice.⁷¹ Član 31(1) ne zahteva da je neregularan ulazak ili boravak bio neophodan da bi mogla da se traži međunarodnu zaštitu. U praksi, izbeglice će generalno imati valjan razlog, s obzirom na to da se mnogi od njih suočavaju sa značajnim činjeničnim i pravnim preprekama za redovan ulazak na teritoriju ili boravak na teritoriji zemlje domaćina, što ih posledično primorava da pribegavaju neregularnim sredstvima.⁷² Čak i tamo gde postoji stvarni i efektivan pristup sredstvima za legalan ulazak, izbeglica i dalje može da izloži valjan razlog za neregularan ulazak u smislu člana 31(1).⁷³ Uslov u pogledu „valjanog razloga“ može da zadovolji niz različitih faktora, kao što je strah da će biti odbijen ili automatski odgurnut i vraćen nazad sa granice;⁷⁴ nemogućnost da fizički uđe u propisanu ulaznu luku; nedostatak informacija ili nedovoljno znanje o relevantnim procedurama za traženje azila po ulasku; postupanje po instrukcijama treće strane, kao što je krijumčar; ili su traumatizovani ili na drugi način nemaju sposobnost da identifikuju ili koriste zakonita sredstva za ulazak.⁷⁵ U nedostatku ubedljivih razloga,

⁶⁸ Zaključak EksKoma br. 15 (XXX), 1979, stav (i). Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), *Kancelarija Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice u Meksiku: Presentacion amicus curiae Vrhovnom sudu nacije. Pregled zaštite* (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Mexico: Presentacion de Amicus Curiae a la Suprema Corte de Justicia de la Nacion. Amparo en Revision*) 762/2019, 13. decembar 2019., stavovi 26-46, <https://www.refworld.org/es/ur/amicus/acnur/2019/es/134489>.

⁶⁹ U originalnom tekstu člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine na francuskom jeziku pominje se 'des raisons reconnues valables'.

⁷⁰ Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 496, gde se navodi da je nezakonit ulazak rezultat nekog oblika prinude. UNHCR, *Podnesak Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice u predmetu Alizada protiv Jermenije* (Predstavka br. 2439118) pred Evropskim sudom za ljudska prava (Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Alizada v. Armenia (Application No. 2439118) before the European Court of Human Rights), 2. oktobar 2018, stav 3.1.7, www.refworld.org/docid/5bd313884.html.

⁷¹ Goodwin-Gill 2003, fusnota 1 gore, str. 217.

⁷² Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi* (*R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*), fusnota 5. gore, stav 26. Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi, predmet R. i Koši Pitšu Mateta i drugih* (*R. and Koshi Pitshou Mateta and others*), fusnota 33. gore, stav 20. U oba predmeta potvrđeno je da je klauzula o valjanom razlogu zadovoljena tako što je „stvarni izbeglica pokazao da je razumno putovao sa lažnim ispravama“.

⁷³ Predmet *N.D. i N.T. protiv Španije* (*N.D. and N.T. v. Spain*) (Predstavke br. 8675115 i 8697115) (Veliko veće), fusnota 45. gore, stav 210, Sud je razmatrao predmet u kontekstu zabrane kolektivnog proterivanja iz člana 4. Protokola 4. Evropske konvencije o ljudskim pravima, a ne u vezi sa zabranom kažnjavanja za neregularan ulazak ili boravak prema članu 31(1) Konvencije iz 1951. godine. Sud je utvrdio da, ako je država stavila na raspolaganje stvarni i efektivan pristup sredstvima za legalan ulazak, država može da odbije da odobri ulazak na svoju teritoriju strancima, uključujući i potencijalne tražioce azila, koji nisu uspeli, bez ubedljivih razloga zasnovanih na objektivnim činjenicama za koje je odgovorna tužena država, da ispoštuju te aranžmane tako što su pokušali da pređu granicu na drugoj lokaciji, posebno, kao što se to desilo u ovom slučaju, koristeći prednost velikog broja izbeglica i korišćenjem sile. U stavu 201., Sud je pojasnio da se njegovo obrazloženje odnosi na trenutni kontekst predmeta i ne dovodi u pitanje primenu članova 2. i 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosno poštovanje obaveze zabrane proterivanja (*non-refoulement*).

⁷⁴ Predmet *H. protiv javnog tužilaštva kantona Argau* (*H. gegen Staatsanwaltschaft des Kantons Aargau*) (6S.737/1998) (nezvanični prevod na engleski jezik), Švajcarska: Federalni sud, 17. mart 1999., <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/chefc/1999/en/148641>. BP7855, fusnota 61. gore, stav 2.6.2.

⁷⁵ Goodwin-Gill 2003, fusnota 1. gore, str. 217. Goodwin-Gill i McAdam 2021, fusnota 43. gore, str. 276.

izbeglice koje su koristile lažne ili krivotvorene dokumente da uđu u zemlju ne bi trebalo da ponovo koriste te dokumente nakon što obezbede ulazak i treba da predaju takve dokumente nadležnim organima prilikom traženja međunarodne zaštite.⁷⁶

F. Kazne za neregularan ulazak ili boravak

28. Član 31(1) zabranjuje izricanje kazni „za“ neregularan ulazak ili boravak. U skladu sa svrhom člana 31(1) i s obzirom na nekvalifikovanu upotrebu izraza „kazna“ u tom članu, taj izraz treba tumačiti u širem smislu⁷⁷ tako da se odnosi na sve krivične ili administrativne mere koje država nameće zbog neregularnog ulaska ili boravka koje su nepovoljne za izbeglicu.⁷⁸ Kazne zabranjene u skladu sa članom 31(1) su mere koje su kaznenog, diskriminatorskog, retributivnog ili odvraćajućeg karaktera.⁷⁹

Kazne mogu da uključuju sledeće:

- novčane kazne;
- ograničenja slobode kretanja;
- lišavanje slobode;
- ograničenja ekonomskih ili socijalnih prava, kao što su obrazovanje, zapošljavanje i usluge socijalne i imigracione podrške;⁸⁰
- ograničenja izlaska; i
- svaki vid diskriminatorskog postupanja prema izbeglici ili proceduralne štete nanesene izbeglici, uključujući uskraćivanje, ometanje, odlaganje ili ograničenja pristupa teritoriji ili postupku azila ili primenu ograničenja na garancije dužnog procesa i ograničenje trajanja statusa ili odluku o proglašenju zahteva za međunarodnu zaštitu neprihvatljivim isključivo iz razloga neregularnog ulaska ili boravka podnosioca zahteva.⁸¹

⁷⁶ BP7855, fusnota 61. gore, stav 2.3.

⁷⁷ Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 514.

⁷⁸ Zaključak EksKoma br. 22 (XXXII) 1981, stav 11.B.2.(a). U verziji člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine na francuskom jeziku pominju se 'sanctions penales'; što je eventualno uži pojam. Međutim, u ovom kontekstu, u skladu sa članom 33(4) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, treba dati prednost širem konceptu 'kazni' iz verzije na engleskom jeziku u skladu sa predmetom i svrhom Konvencije iz 1951. godine, odnosno zaštitom osnovnih prava i sloboda. Goodwin-Gill i McAdam 2021, fusnota 43. gore, str. 277. Goodwin-Gill 2003, fusnota 1. gore, str. 204, gde se poziva na odluku Komesara za socijalno osiguranje kojom se prihvata da bi svako postupanje koje je biolonepovoljnije od onog koje je pruženo drugima i koje je nametnuto zbog nezakonitog ulaska predstavljao kaznu u smislu člana 31. osim ako nije objektivno opravdano iz administrativnih razloga. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 515, u kojem se poziva na „svaku štetu zbog njihovog [izbeglica] neovlašćenog ulaska ili boravka u zemlji azila“. Predmet AAA i drugi protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (AAA and Others v. Secretary of State for the Home Department), fusnota 5. gore, stav 328, vrhovni sudija Underhill, u kojem se poziva na Goodwin-Gill gore, s obzirom na to da pojam 'kazne' nije ograničen na sankcije krivičnog karaktera.

⁷⁹ Goodwin-Gill i McAdam 2021, fusnota 43. gore, str. 278, gde se poziva na Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 38 i UNHCR, Napomena o međunarodnoj zaštiti (podneo Visoki komesar) (Note on International Protection (submitted by the High Commissioner)), 9. avgust 1984., NAC.96/643, stav 29., www.refworld.org/docid/3ae68c040.html.

⁸⁰ Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 37.

⁸¹ Zaključak EksKoma br. 15 (XXX) 1979, stav (i). Zaključak EksKoma br. 22 (XXXII) 1981, stav B.2(a). Predmet 8010 protiv Kanade (Državljanstvo i imigracija) (8010 v. Canada) (Citizenship and Immigration), 2015 SCC 58, Kanada: Vrhovni sud, 27. novembar 2015., stavovi 57. i 63., www.refworld.org/cases/CAN_SC.56603be94.html. Evropska unija: Savet Evropske unije, Uredba (EU) br. 604/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine kojom se utvrđuju kriterijumi i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahteva za međunarodnu zaštitu podnetog u jednoj od države članice od strane državljanina treće zemlje ili lica bez državljanstva (preinačena) (Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)), 29. jun 2013., OJ L. 180/31-180/59; 29.6.2013., (EU) No 604/2013, recital 20., www.refworld.org/docid/51_d298f04.html. Direktiva EU o uslovima prijema (preinačena), fusnota 64. gore, recital 15. Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 37 i 38. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 513-519.

29. Kazna je zabranjena u skladu sa članom 31(1) ukoliko je izrečena izbeglici zbog neregularnog ulaska ili boravka, ili zbog načina i povezanih radnji kojima je osiguran neregularni ulazak ili boravak (videti stav 19).⁸² Kao što je prethodno navedeno, to uključuje kazne izrečene za korišćenje lažnih ili krivotvorenih dokumenata ili drugih obmanjujućih ili lažnih sredstava za ulazak ili ostanak na teritoriji; nepoštovanje procedura granične kontrole ili imigracionih formalnosti, kao što je dobijanje vize ili korišćenje redovnih imigracionih puteva; ili korišćenje metoda prevare ili nezakonitog ulaska krijumice, na primer kao slepi putnik; ulazak na teritoriju van zvaničnih ulaznih punktova, uključujući zatvorene ili neovlašćene ulazne punktove ili korišćenje pomoći krijumčara ili drugih za ulazak ili ostanak na teritoriji. Kao što je navedeno u stavovima 21. i 22., respektivno, izbeglice mogu imati valjane razloge da ne traže azil odmah po dolasku i mogu, štaviše, imati valjan razlog za neregularan ulazak ili boravak, uključujući, na primer, korišćenje lažnih ili nezakonito pribavljenih dokumenata ili to da uopšte nemaju nikakve dokumente.⁸³

30. Kažnjavanje izbeglica za koje se sumnja ili utvrdi da su organizovale, omogućile ili pomagale u neregularnom ulasku ili boravku tako što su prokrijumčarili sebe i/ili druge je zabranjeno prema članu 31(1) ukoliko su bili predmet krijumčarenja ili ukoliko su organizovali ili omogućili krijumčarenje sebe i/ili drugih da bi obezbedili ulazak sebi i/ili svojoj porodici ili drugim licima iz humanitarnih razloga.⁸⁴ U takvim slučajevima, kažnjavanje u vidu krivičnog gonjenja za krijumčarenje migranata takođe predstavlja kršenje člana 5. Palermkog protokola,⁸⁵ između ostalog i slučajevima u kojima izbeglica ne ispunjava uslove iz člana 31(1) Konvencije iz 1951. godine.⁸⁶

31. Efektivna primena člana 31(1) Konvencije iz 1951. godini u dobroj nameri zahteva efektivno utvrđivanje statusa izbeglice kako bi se izbeglice prepoznale što je pre moguće i identifikovali oni koji mogu da imaju koristi od ove odredbe i oni koji ne mogu.⁸⁷ Dok se ne utvrdi izbeglički status, ne bi trebalo izricati nikakve kazne tražiocu azila za neregularan ulazak ili boravak.⁸⁸ Međutim, ukoliko se,

⁸² Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 38. Hatavej pojašnjava da član 31(1) ne zabranjuje određene vidove kazne, već kazne generalno izrečene u određenom kontekstu, naime kao posledica nezakonitog ulaska ili boravka, Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 514.

⁸³ Predmet *Guman protiv matičara Okružnog suda u Oklandu (Ghuman v. Registrar of the Auckland District Court)*, CIV2003-404-4373, fusnota 49. gore, stavovi 62. i 64., sudija Baragwanath poziva se na traumatski stresni poremećaj koji primorava podnosioca izbegličkog zahteva da održava neregularan boravak.

⁸⁴ Travo pripremi materijal za pregovore za izradu Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i pratećih protokola (Travaux Préparatoires), str. 469, www.unodc.org/pdf/ctocccop/2006/04-60074_ebook-e.pdf.

⁸⁵ *Protokol za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)* (15. novembar 2000.) 2237 LINTS 319, član 5., www.refworld.org/docid/4720706c0.html (Palermski protokol), koji štiti migrante od krivičnog gonjenja prema Protokolu zbog činjenice da su bili predmet krijumčarenja ili povezanog ponašanja na način definisan u članu 6. Protokola.

⁸⁶ *Ibid.*, članovi 3(a), 5, 6(a) i 19. Predmet *R. protiv Apulonapa (R. v. Appulonappa)*, 2015 SCC 59, Kanada: Vrhovni sud, 27. novembar 2015., stav 43., www.refworld.org/cases/CAN_SC_56603caa4.html, u kojem je Sud naveo da „član 31 (1) Konvencije o izbeglicama nastoji da obezbedi imunitet stvarnim izbeglicama koje ulaze nezakonito u potrazi za utočištem. Da bi ta zaštita bila delotvorna, u zakonu se mora prepoznati da lica često traže utočište u grupama i da grupno rade na nezakonitom ulasku u zemlju. Da bi se poštovao član 31(1), država ne može da izriče krivične sankcije izbeglicama samo zato što su pomogli drugima da se nezakonito priključe njihovom kolektivnom begu. Protokol o krijumčarenju, fusnota 51. gore, član 5, kojim se zabranjuje krivično gonjenje lica koja su bila predmet krijumčarenja. Predmet *8010 protiv Kanade (Državljanstvo i imigracija) (8010 v. Canada) (Citizenship and Immigration)*, fusnota 82. gore. Zaključak EksKoma br. 97 (LIV) 2003, stav (a)(vi).

⁸⁷ Član 26, Bečka konvencija o pravu ugovora (Vienna Convention on the Law of Treaties). Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 6. Goodwin-Gill 2003, fusnota 1. gore, str.187.

⁸⁸ Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 6. *ECLI:NL:HR:2013:BY4310*, 11/01046, Nizozemska: Vrhovni sud (Hoge Raad), 28. maj 2013., <https://www.refworld.org/urisprudence/caselaw/ntlhg/2013/nl/148609>, stav 2.5.2-

nakon pravičnog postupka azila, konačnom odlukom koja je u skladu sa međunarodnim standardima, utvrdi da tražilac azila nije izbeglica ili da mu na drugi način nije potrebna međunarodna zaštita (videti stav 10) ili ukoliko se utvrdi da jeste izbeglica, ali da ne ispunjava jedan ili više drugih uslova iz člana 31(1), ta odredba ne štiti to lice od kažnjavanja zbog neregularnog ulaska ili boravka.⁸⁹ Izricanje kazne izbeglicama zbog neregularnog ulaska ili boravka ne dovodi u pitanje mere proterivanja koje država može da preduzme u skladu sa članovima 32. i 33. Konvencije iz 1951. godine.⁹⁰

32. Član 31(1) ne zabranjuje izricanje kazni izbeglicama koje su neregularno ušle na teritoriju ili neregularno borave na teritoriji i (i) koje nisu došle direktno, (ii) koje se nisu bez odlaganja prijavile vlastima, i/ili (iii) koje nisu izložile valjan razlog za neregularan ulazak ili boravak. Član 31(1) implicitno zadržava mogućnost da države mogu da nameću kazne izbeglicama koje ne ispunjavaju uslove iz ove odredbe. Član 31(1) sam po sebi ne zahteva, niti reguliše, izricanje kazni zbog kršenja imigracionih zakona i propisa ukoliko nisu ispunjeni uslovi iz tog člana. Međutim, kazne izrečene zbog neregularnog ulaska ili boravka, u slučajevima kada nisu zabranjene članom 31(1), moraju da budu u skladu sa međunarodnim i regionalnim standardima izbegličkog prava i prava ljudskih prava. Takve kazne ne smeju da budu diskriminatorne ili da ugrožavaju pravo na traženje i uživanje azila, uključujući uskraćivanje pristupa teritoriji, pravičnom postupku azila ili pravima koja su izbeglicama garantovana Konvencijom iz 1951. godine i drugim instrumentima u oblasti ljudskih prava, uključujući, na primer, pravo na napuštanje bilo koje zemlje.⁹¹ Kao takve, kazne zbog neregularnog ulaska ili boravka koje države izriču u slučajevima kada član 31(1) ne štiti od kažnjavanja mogu da uključuju administrativne kazne, uključujući novčane kazne, ograničenja slobode kretanja i ograničenja u pogledu ostvarivanja ekonomskih ili socijalnih prava, pod uslovom da su u skladu sa međunarodnim i regionalnim pravnim standardima.⁹² Iako kazne mogu da uključuju ograničenja slobode kretanja, svako ograničenje kretanja mora da bude u skladu sa zakonom i dozvoljeno zakonom i mora da bude neophodno, razumno (uključujući sve specifične individualne potrebe i okolnosti izbeglice) i srazmerno u svakom pojedinačnom slučaju. Pritvor ne bi ispunio legitimnu svrhu i ne bi bio srazmeran ako se izriče kao kazna zbog neregularnog ulaska ili boravka izbeglice. Posebno je važno da države

⁸⁹ ECLI:NL:HR:2012:BW9266, 10104365, Nizozemska: Vrhovni sud (*Hoge Raad*), 6. novembar 2012., stav 2.8., <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/int/hq/2012/nl/148638>.

⁹⁰ Konferencija opunomoćenika o statusu izbeglica i lica bez državljanstva: zbirni zapisnik sa trinaestog sastanka (Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirteenth Meeting), fusnota 41. gore, izjava g. Fritzlera (Austrija) na str. 12 i g. Hermenta (Belgija) str. 14. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 519.

⁹¹ Pravo na azil je implicitno u Konvenciji iz 1951. godine, kako je smatrao francuski delegat (g. Colemar) na Konferenciji opunomoćenika, videti: Konferencija opunomoćenika o statusu izbeglica i lica bez državljanstva: Sumarni zapisnik sa trinaestog sastanka (Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirteenth Meeting), fusnota 41. gore. Pravo na napuštanje zemlje propisano je članom 13(2) Univerzalne deklaracije u ljudskim pravima (UDHR), fusnota 8. gore, kao i članom 12(2) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (16. decembar 1966.) 999 LINTS 171. www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html (ICCPR).

⁹² Izbeglice su zaštićene od proizvoljnog mešanja u njihovo pravo na slobodu i bezbednost i njihovo pravo na slobodu kretanja prema međunarodnom i regionalnom zakonu o ljudskim pravima: ICCPR, fusnota 91. gore, članovi 9 i 12. Savet Evrope, *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sa izmenama i dopunama u skladu sa Protokolima br. 11. i 14.* (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*) (4. novembar 1950.) ETS 5, članovi 5., www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html. ACHR, fusnota 8. gore, član 7. ACHPR, fusnota 8. gore, članovi 6. i 12. Opšti komentar HRC-a br. 35, fusnota 13. gore, stavovi 3, 10, 18. i 58. Komitet UN-a za ljudska prava (HRC), *CCPR Opšti komentar br. 15: Položaj stranaca u skladu sa obavezama* (CCPR General Comment No. 15: *The Position of Aliens Under the Covenant*), 11. april 1986., stavovi 7-8, www.refworld.org/docid/45139acfc.html. Komitet UN-a za ljudska prava (HRC), *CCPR Opšti komentar br. 15: Zabrana diskriminacije* (CCPR General Comment No. 18: *Non-discrimination*), 10. novembar 1989., www.refworld.org/docid/453883fa8.html.

osiguraju da sve kazne, između ostalog i kada se tiču izricanja i sprovođenja naloga za proterivanje ili mera zabrane ulaska, ne predstavljaju kršenje obaveza države u pogledu zabrane proterivanja (*non-refoulement*), bilo prema članu 33. Konvencije iz 1951. godine ili na drugi način, prava ljudi da traže i uživaju azil i drugih prava prema međunarodnom i regionalnom izbegličkom pravu i pravu ljudskih prava.

33. U slučajevima kada član 31(1) ne štiti od kažnjavanja i kada države odluče da kazne izbeglice zbog neregularnog ulaska ili boravka, države treba da izbegavaju krivične kazne. Neregularan ulazak ili boravak izbeglica ne sme se tretirati kao krivično delo. Prema stavu 12., to bi trebalo da se odnosi i na one kojima su potrebni komplementarni oblici međunarodne zaštite. Izricanje krivičnih kazni bilo bi nepotrebno i nesrazmerno i predstavljalo bi prekoračenje legitimnog interesa države da kontroliše neregularnu imigraciju.⁹³ Traženje azila je univerzalno ljudsko pravo i korišćenje tog prava ne sme da bude kriminalizovano.⁹⁴

III. ANALIZA ČLANA 31(2) KONVENCIJE IZ 1951. GODINE

A. Lični opseg člana 31(2) Konvencije iz 1951. godine

34. Član 31(2) štiti „te izbeglice“ - što znači sve izbeglice koje su neregularno (tj. nezakonito ili neovlašćeno) ušle na teritoriju ili borave na teritoriji zemlje domaćina⁹⁵ - od ograničenja slobode kretanja, osim onih koja su neophodna i to samo dok ne regulišu status u zemlji domaćinu ili dok ne dobiju prijem u drugu zemlju. Ovlašćenje država da ograniče slobodu kretanja „tih izbeglica“ je stoga striktno privremeno i vremenski ograničeno. Izraz „izbeglice“ odnosi se na član 1. Konvencije iz 1951. godine i efektivna primena Konvencije u dobroj nameri uključuje tražioce azila (videti stav 10). Izraz „izbeglice“ takođe uključuje izbeglice na način na koji su definisane u skladu sa širim kriterijumima za izbeglice sadržanim u Konvenciji OAU iz 1969. godine i Deklaraciji iz Kartahene iz 1984. godine (kao što je navedeno u stavovima 8. i 9.).

35. Izraz „te izbeglice“ uključuje izbeglice na koje se primenjuje član 31(1). Samim tim, uprkos

⁹³ Savet UN-a za ljudska prava, *Promocija i zaštita svih ljudskih prava, građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na razvoj: Izveštaj Radne grupe za proizvodljivo pritvaranje (Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: report of the Working Group on Arbitrary Detention)*, 10. januar 2008., NHRC/7/4, stav 53., www.refworld.org/docid/47b306d22.html. Savet UN-a za ljudska prava, *Izveštaj Radne grupe za proizvodljivo pritvaranje (Report of the Working Group on Arbitrary Detention)*, 15. januar 2010., NHRC/13/30, stav 58., www.refworld.org/docid/5a9049754.html. Radna grupa UN-a za proizvodljivo, *Revidirano razmatranje br. 5. o lišavanju slobode migranata (Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants)*, 7. februar 2018., stav 10., www.refworld.org/docid/5a903b514.html. Predmet *Veles Lor protiv Paname (Velez Looor vs. Panama)*, Međamerički sud za ljudska prava (IACrHR), 23. novembar 2010., stav 169., www.refworld.org/cases/IACRTHR_4d2713532.html.

⁹⁴ Radna grupa UN-a za proizvodljivo pritvaranje, *Revidirano razmatranje br. 5. o lišavanju slobode migranata (Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants)*, 7. februar 2018., stav 9., www.refworld.org/docid/5a903b514.html. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 526 (ft 1162). O pravu na azil, UDHR, fusnota 8. gore, član 14. UNHCR, *Smernice o primenljivim kriterijumima i standardima u pogledu pritvora tražilaca azila i alternativa pritvoru (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention)*, 2012, stav 32., www.refworld.org/docid/503489533b8.html.

⁹⁵ A. Grahl-Madsen, *Status izbeglica u međunarodnom pravu (The Status of Refugees in International Law)*, Sveska II (Sijthoff Leiden, 1972), str. 419-420, u kojem je primenjen tekstualni i kontekstualni pristup i koji se poziva na istoriju izrade Konvencije i zaključuje: „čini se da se opravdano može zaključiti da izraz „te izbeglice“ u prvoj rečenici člana 31(2) samo znači ono što je značio od samog početka, odnosno „izbeglice koje ulaze ili se nalaze na [teritoriji] [države ugovornice] bez dozvole“, tačka“. *Videti takođe*, A. Grahl-Madsen *Commentary*, fusnota 12. gore, str. 179-180; Noll in A. Zimmermann, fusnota 47. gore, str. 1425; i Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 44.

zabrani kažnjavanja za neregularan ulazak ili boravak u skladu sa članom 31(1), njima ipak može da bude ograničena sloboda kretanja, provizorno i privremeno, u skladu sa članom 31(2). Čim regulišu izbeglički status (videti stavove od 39. do 41.), izbeglice se, u najmanju ruku, zakonito nalaze u zemlji domaćinu u smislu Konvencije iz 1951. godine, a njihova sloboda kretanja regulisana je članom 26. Konvencije iz 1951. godine u vezi sa međunarodnim i regionalnim pravom ljudskih prava koje se odnosi na slobodu kretanja lica.⁹⁶

B. Potrebna ograničenja slobode kretanja

36. U skladu sa članom 31(2), sloboda kretanja izbeglica koje su neregularno ušle na teritoriju ili neregularno borave na teritoriji može da bude ograničena ukoliko je to „potrebno“. Kao izuzetak od opšteg prava čoveka na slobodu⁹⁷ i slobodu kretanja, uključujući slobodu izbora mesta stanovanja,⁹⁸ član 31(2) treba tumačiti u užem smislu i treba ga primenjivati s oprezom. Za to je neophodna procena svrhe mera za ograničavanje slobode kretanja izbeglice, kao i njihove razumnosti, između ostalog, u svetlu svih eventualnih specifičnih individualnih potreba i okolnosti izbeglice,⁹⁹ kao i procena srazmernosti, odnosno neophodno ja procena toga da li je u konkretnom slučaju svrhu ograničenja moguće postići manje restriktivnim merama.¹⁰⁰ Automatske, rutinske ili kolektivne mere ograničavanja slobode kretanja izbeglica koje se bespravno nalaze na teritoriji predstavljale bi kršenje člana 31(2).¹⁰¹ Ograničenja slobode kretanja izbeglice mogu da uključuju boravak na utvrđenoj adresi, zahtev za prijavljivanje organima, deponovanje dokumenata, kretanje pod nadzorom i, isključivo kao krajnju meru i u skladu sa standardima ljudskih prava, pritvor.¹⁰² Svako ograničenje slobode kretanja izbeglice mora da bude regulisano domaćim zakonom¹⁰³ i treba da služi legitimnoj svrsi u konkretnom slučaju u cilju zaštite javnog reda, javnog zdravlja ili nacionalne bezbednosti u zemlji domaćinu.¹⁰⁴

⁹⁶ Član 31 (2) je usko povezan sa članom 26. Konvencije iz 1951. godine, koji reguliše pravo izbeglica na slobodu kretanja, iako odvaja nezakonite i zakonite izbeglice. *Videti takođe*, ICCPR, fusnota 91. gore, član 12., o pravu na slobodu kretanja svih lica koja zakonito borave na teritoriji države.

⁹⁷ ICCPR, fusnota 91. gore, član 9(1).

⁹⁸ *Ibid.*, član 12(1).

⁹⁹ Takve specifične individualne potrebe i okolnosti mogu se, između ostalog, odnositi na decu, osobe sa invaliditetom, trudnice, samohrane roditelje sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, osobe koje su pogođene teškim bolestima ili koje pate od mentalnih poremećaja i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja. Videti, na primer, član 21. Direktive EU o uslovima prijema (preinačene) (EU Reception Conditions directive (recast)), fusnota 64. gore.

¹⁰⁰ Opšti komentar Komiteta za ljudska prava br. 35, fusnota 13. gore, stav 18.

UNHCR, *Sažeti zaključci o nekažnjavanju za ilegalan ulazak ili prisustvo: tumačenje i primena člana 31. Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine (Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951 Refugee Convention)*, 15. mart 2017., Okrugli sto, stav 24, ("Sažeti zaključci 2017"), www.refworld.org/docid/5b18f67_40.html.

¹⁰¹ *Predmet Državni tužilac protiv Saveta za izbeglice Novog Zelanda, Inc. (Attorney-General v. Refugee Council of New Zealand, Inc.)* [2003] 2 NZLR 577, Novi Zeland: Apelacioni sud, 16. april 2003., stav 97., www.refworld.org/cases/NZL_CA_40cec4c84.html.

¹⁰² Prema UNHCR-u, zatvoreni kampovi predstavljaju lišavanje slobode, tj. pritvor, UNHCR, *Smernice o primenljivim kriterijumima i standardima u pogledu pritvora tražilaca azila i alternativa pritvoru (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention)*, 2012, stav 7., („UNHCR-ove Smernice o pritvoru“), www.refworld.org/docid/503489533b8.html. UNHCR, *Intervencija UNHCR-a pred Visokim sudom Kenije u predmetu Kitu Ča Šerija i drugih protiv državnog tužioca (UNHCR intervention before the High Court of Kenya in the case of Kituo Cha Sheria and others v. The Attorney General)*, 12. mart 2013., Peticija br. 115 iz 2013., www.refworld.org/docid/5151_b5962.html, stav 5.3: „[a] direktiva kojom se svi tražioci azila i izbeglice – masovno – podvrgavaju prinudnom preseljenju iz urbanih centara u kampove iz kojih možda neće moći iako ili uopšte da izađu, može se smatrati kaznenom i predstavlja kršenje obaveze države prema međunarodnom pravu, i to posebno kršenje člana 31. Konvencije iz 1951. godine.“

¹⁰³ ICCPR, fusnota 91. gore, član 12(3).

¹⁰⁴ UNHCR-ove Smernice o pritvoru (UNHCR Detention Guidelines), fusnota 102. gore, Smernica 4.1.

37. Pritvor je krajnja mera ograničenja slobode kretanja izbeglice.¹⁰⁵ Ta mera regulisana je standardima prava ljudskih prava o lišavanju slobode i može se koristiti samo na individualnoj osnovi, odnosno kao krajnja mera ukoliko ne postoji alternativno rešenje.¹⁰⁶ Pritvaranje lica u svrhu odvracanja drugih ljudi od traženja azila¹⁰⁷ ili na diskriminatornoj osnovi nije zakonito. Osim toga, pritvor izbeglice u skladu sa članom 31(2) može da bude zakonit samo ukoliko je lice pritvoreno u određenim mestima za pritvor. Takva mesta moraju sa budu propisno opremljena da bi se osiguralo da su uslovi humani i dostojanstveni i na drugi način u skladu sa standardima ljudskih prava.¹⁰⁸ Administrativni pritvor u vezi sa imigracijom u skladu sa članom 31(2) ne bi trebalo da se sprovodi u krivičnim ili kaznenim objektima za pritvor, čak i ako su krivični i administrativni pritvorenici razdvojeni.¹⁰⁹ Pored toga, trajanje pritvora u skladu sa članom 31(2) treba da bude što je moguće kraće.¹¹⁰ Na primer, pritvor u minimalnom trajanju može da bude zakonit da bi se izvršile provere u slučaju da identitet lica nije utvrđen ili je sporan ili u slučaju opasnosti po javno zdravlje ili bezbednost, ali takav pritvor mora da traje samo onoliko koliko traju razumni napor koji se ulažu da se utvrdi identitet i sprovedu takve provere ili ublaže takvi rizici.¹¹¹ Produženje trajanja administrativnog pritvora u vezi sa imigracijom zbog neefikasnih načina obrade ili ograničenih resursa je nedopustivo.¹¹² Odluke o pritvoru, uključujući odluke o produženju trajanja pritvora, moraju se donositi na individualnoj osnovi i podležu neophodnim proceduralnim garancijama, uključujući pravo lica o kojem se radi da bude obavešteno o razlozima pritvora,¹¹³ pristup pravnom savetniku, kao i pristup brzom i periodičnom nezavisnom sudskom nadzoru zakonitosti odluke o pritvoru ili produženju pritvora.¹¹⁴

¹⁰⁵ Predmet *Gucardi protiv Italije* (*Guzzardi v. Italy*), Predstavka br. 7367176, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 6. novembar 1980., stavovi 92-93, www.refworld.org/cases/ECHR.502d42952.html. Predmet *Medvedev i ostali protiv Francuske* (*Medvedev and Others v. France*), Application no. 3394/03, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 29. March 2010., stav 73, www.refworld.org/cases/ECHR.502d45dc2.html. Predmet *Tomazo protiv Italije* (*Tommaso v. Italy*) (Predstavka br. 43395/09), ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 23. februar 2017., stav 80., <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/echr/2017/en/148633>, gde se smatra da je „[r]azlika između lišavanja i ograničenja slobode razlika u pogledu stepena ili intenziteta, a ne u pogledu prirode ili suštine“.

¹⁰⁶ Opšti komentar HRC-a br. 35, fusnota 13. gore, stav 18. Predmet *Komisija protiv Mađarske* (*Prijem podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu*) (*Commission v Hungary* (*Accueil des demandeurs de protection internationale*)) C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, Evropska unija: Sud pravde Evropske unije, 17. decembar 2020., stavovi 174-175, www.refworld.org/cases/ECJ.5fdb914e4.html. Predmet *FMS, FNZ (C-924119 PPU) SA, SA maloletno lice (C-925119 PPU) protiv Nacionalne generalne uprave policije za strance, Regionalna direkcija, Nacionalna generalna uprava za imigraciju (FMS, FNZ (C-924119 PPU) SA, SA junior (C-925119 PPU) v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*), fusnota 35. gore, stav 221., UNHCR-ove Smernice o pritvoru (UNHCR Detention Guidelines), fusnota 104. gore, Smernica 4.3, stav 35. Naime, iako se alternative pritvoru razmatraju u odnosu na pritvor, i dalje mora dokazati da su iste neophodne u svakom pojedinačnom slučaju pre nego što mogu da se zakonito primene.

¹⁰⁷ Odvracanje nije legitimna svrha pritvora budući da traženje azila predstavlja univerzalno pravo (Videti takođe stav 32.). Videti Predmet *Državni tužilac protiv Saveta za izbeglice Novog Zelanda, Inc. (Attorney-General v. Refugee Council of New Zealand, Inc.)* [2003] 2 NZLR 577, Novi Zeland: Apelacioni sud, 16. april 2003., stav 101, www.refworld.org/cases/NZL_CA.40cec4c84.html. Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 526-527.

¹⁰⁸ Prema članu 10. ICCPR: „[s]a svima koji su lišeni slobode mora se postupati čovečno i poštujući prirodno dostojanstvo ljudske ličnosti“, fusnota 91. gore.

¹⁰⁹ Opšti komentar HRC-a br. 35, fusnota 13. gore, stav 18. Zaključak EksKoma br. 44 (XXXVII) 1986, stav (f). Zaključak EksKoma br. 85 (XLIX) 1986, stav (ee). Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 11(k).

¹¹⁰ Predmet *A. protiv Australije* (*A. v. Australia*), CCPR/C/59/D/560/1993, Komitet UN-a za ljudska prava (HRC), 3. april 1997., stav 9.4, www.refworld.org/cases/HRC.3ae6b71a0.html. Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 11(d).

¹¹¹ UNHCR-ove Smernice o pritvoru (UNHCR Detention Guidelines), fusnota 102. gore, stav 24.

¹¹² Predmet *VL, C-3620 PPU*, Evropska unija: Sud pravde Evropske unije, 25. jun 2020., <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ecj/2020/en/147489>, stavovi 105-107.

¹¹³ ICCPR, fusnota 91. gore, član 9(2). Opšti komentar HRC-a br. 35, fusnota 13. gore, stavovi 24-30.

¹¹⁴ ICCPR, fusnota 91. gore, član 9(4). Predmet *A. protiv Australije* (*A. v. Australia*), CCPR/C/59/D/560/1993, Komitet UN-a za ljudska prava (HRC), 3. april 1997., stav 9.4, www.refworld.org/cases/HRC.3ae6b71a0.html. Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 11(i). UNHCR-ove Smernice o pritvoru (UNHCR Detention Guidelines), fusnota 102. gore, Smernice 6. i 7.

38. Deca izbeglice, uključujući i decu izbeglice koji neregularno borave na teritoriji, ne bi trebalo da se pritvaraju u svrhe vezane za imigraciju, uključujući decu u pratnji roditelja ili zakonskih staratelja koji su ušli ili koji borave neregularno.¹¹⁵ Pritvor, kada se zasniva samo ili isključivo na neregularnom ulasku ili boravku deteta i/ili njegovih roditelja ili zakonskih staratelja, ili da bi se obezbedilo prisustvo u postupku azila, premašuje uslov neophodnosti i nije u najboljem interesu deteta.¹¹⁶ Takođe, treba izbegavati pritvaranje trudnica i dojilja.¹¹⁷ U takvim slučajevima, kada su ograničenja slobode kretanja neophodna, trebalo bi primeniti druge vidove ograničenja umesto pritvora, uključujući, na primer, odgovarajuće aranžmane za brigu i programe u zajednici, kako bi se obezbedio adekvatan prijem i postupanje sa neregularnom decom i trudnicama i izbeglicama dojiljama i njihovim porodicama.¹¹⁸ Pritvaranje dece u druge svrhe – koje se ne odnose na imigraciju – radi zaštite javnog reda, javnog zdravlja ili nacionalne bezbednosti, i uz zaštitne mere navedene u stavu 37., trebalo bi da se koristi samo kao poslednje sredstvo, na individualnoj osnovi i to u najkraćem mogućem trajanju.¹¹⁹

C. Regulisanje statusa

39. Izraz „dok im se u zemlji prijema ne reguliše status“ odnosi se na period dok država ne izda odobrenja boravka izbeglici po bilo kojem osnovu u skladu sa zakonima i politikom države (videti stav 19.). To uključuje situacije u kojima lice traži međunarodnu zaštitu i primljeno je u postupak azila, uključujući i situacije u kojima je lice upućeno da sačeka odluku o svom zahtevu ili kada se utvrđuje prihvatljivost njegovog zahteva.¹²⁰ Kada se utvrdi da je druga država odgovorna da odlučuje o zahtevu i da izbeglica može da se transferiše u skladu sa međunarodnim pravom – na primer u kontekstu primene koncepta „sigurne treće zemlje“¹²¹ – može se smatrati da izbeglica nema više

¹¹⁵ Konvencija o pravima deteta (*Convention on the Rights of the Child*) (20 November 1989) 1577 LINTS 3, članovi 9(4) i 37, www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html. Radna grupa UN-a za proizvoljno, *Revidirano razmatranje br. 5. o lišavanju slobode migranata (Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants)*, 7. februar 2018., stav 11., www.refworld.org/docid/5a903b514.html. Komitet UN-a za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (CMW), *Zajednički opšti komentar br 4. (2017) Odbora za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica i broj 23 (2017) Odbora za prava deteta o obavezama države u pogledu ljudskih prava dece u kontekstu međunarodnih migracija u zemlje porekla, tranzita, odredišta i povratka (Joint general comment No. 4) (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 16. novembar 2017., CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, stavovi 5, 7. i 10., www.refworld.org/docid/5a12942a2b.html. Savetodavno mišljenje OC-21/14, fusnota 45. gore, stav 154, www.refworld.org/cases/IACTHR.54129c854.html. *Predmet. R.K i ostali protiv Francuske (R.K. et autres c. France)*, Requete no 68264/14, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 12. jul 2016., stav 88., www.refworld.org/cases/ECHR.5784e8574.html. UNHCR, *Stav UNHCR-a u vezi sa pritvaranjem dece izbeglica i migranata u kontekstu migracija (UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context)*, januar 2017., www.refworld.org/docid/5885c2434.html.

¹¹⁶ IACTHR Savetodavno mišljenje OC-21/14, fusnota 115. gore, stav 154.

¹¹⁷ CEDAW Opšta preporuka No. 32, fusnota 64. gore, stav 49. Konvencija o pravima deteta, fusnota 115 gore, član 3.

¹¹⁸ CMW *Zajednički opšti komentar br 4. (2017)*, fusnota 115. gore, stav 11.

¹¹⁹ Konvencija o pravima deteta, fusnota 115. gore, član 37(b).

¹²⁰ Na primer, u Evropskoj uniji, lice ima pravo da ostane u zemlji domaćinu nakon što podnese zahtev za azil, uključujući i period čekanja na donošenje odluke o prihvatljivosti zahteva, videti: Direktiva EU o procedurama za azil (preinačena) (EU Asylum Procedures directive (recast)), fusnota 66. gore, članovi 6. i 9.. *Videti takođe*, predmet *Mehmet Arslan protiv Policijskih snaga Češke Republike, Regionalna policijska uprava regije, Odsek policije za strance Mehmet Arslan v Policie ČR, Krajske ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, C-534/11, Evropska unija: Sud pravde Evropske unije, 30. maj 2013., stav 48., www.refworld.org/cases/EJCJ.51_a88fc04.html, gde se smatra da ukoliko tražilac azila ima pravo da ostane na teritoriji dotične države članice [EU] najmanje dok njegov zahtev ne bude odbijen u prvom stepenu, ne može se smatrati da [oni] „nezakonito borave“ u značenju Direktive 2008/115 [Direktiva o vraćanju].

¹²¹ UNHCR, *Pravna razmatranja u vezi sa pristupom zaštiti i vezom između izbeglice i treće zemlje u kontekstu povratka ili transfera u sigurne treće zemlje (Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries)*, april 2018., www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2018/en/120729, videti posebno stav 4.

regulisan status u zemlji.

40. Nakon što država reguliše boravak izbeglice, po bilo kom osnovu u skladu sa svojim pravnim okvirom (videti stavove 19. i 20.), lice je „izbeglica koja zakonito boravi u” zemlji domaćinu u smislu svrhe i efektivnosti primena Konvencije iz 1951. godine. Samim tim, njegova sloboda kretanja više nije regulisana članom 31(2), već članom 26. Konvencije iz 1951. godine, koji omogućava „izbeglicama koje zakonito borave na teritoriji“ da se slobodno kreću unutar teritorije, u skladu sa propisima koji se generalno primenjuju na strance u istim okolnostima i u skladu sa međunarodnim i regionalnim pravom ljudskih prava koje reguliše slobodu kretanja i slobodu ličnosti.

41. Tražioci azila čiji zahtevi za međunarodnu zaštitu su proglašeni neprihvatljivim ili su osnovano odbijeni, uključujući i prvostepene predmete u kojima nije priznato pravo na boravak,¹²² nemaju više regulisan status u smislu člana 31(2) Konvencije iz 1951. godine. Prema tome, može im biti ograničena sloboda kretanja, pod uslovom da je to propisano zakonom i da je neophodno, razumno i srazmerno u skladu sa kriterijumima navedenim u stavovima od 36. do 38., sve dok ne uspeju da budu primljeni u neku drugu zemlju. Tražiocima azila čiji su zahtevi za međunarodnu zaštitu odbijeni u skladu sa pravnosnažnom odlukom u pravičnom postupku i kojima je naloženo da napuste zemlju takođe može biti ograničena sloboda kretanja da bi se omogućilo proterivanje, pod uslovom da je to u skladu sa međunarodnim i regionalnim pravnim standardima.

D. Dobijanje prijema u neku drugu zemlju

42. U kontekstu člana 31(2), fraza „dok oni ne uspeju da budu primljeni u neku drugu zemlju” odnosi se na dan uspešnog prijema, obično kada izbeglica zaista odlazi u drugu zemlju i više nije pod jurisdikcijom trenutne zemlje domaćina.¹²³ Bez obzira na činjenicu da sloboda kretanja izbeglica može da bude ograničena do njihovog stvarnog odlaska u drugu zemlju i uspešnog prijema u tu drugu zemlju, takva ograničenja su zakonita samo ukoliko su i dalje neophodna, razumna i srazmerna (videti stavove 36. i 37.) i, kao takva, ne mogu se nametati kao sredstvo odvratanja ili isključivo u svrhu obezbeđivanja prijema ili primoravanja izbeglice da traži prijem u drugu zemlju.

43. Za prijem je neophodna dozvola druge države za ulazak u tu zemlju.¹²⁴ Prijem u drugu zemlju može biti odobren jednostrano ili putem bilateralnih ili multilateralnih aranžmana o transferu¹²⁵ ili uz

¹²² Predmet *Državni sekretar za bezbednost i pravosuđe protiv C. i J. i S. protiv državnog sekretara za bezbednost i pravosuđe (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie v C and J and S v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie)*, C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544, Evropska unija: Sud pravde Evropske unije, 5. jul 2018., stav 47., https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ec_j/2018/en/148634.

¹²³ A Grahl-Madsen, Status izbeglica u međunarodnom pravu (Status of Refugees in International Law), fusnota 95. gore, str. 420-421, i A Grahl-Madsen Commentary, fusnota 12. gore, koji se pozivaju na trave pripreme materijale (*travaux préparatoires*) za Konvenciju iz 1951. godine: „Ovu formulaciju [*napomena autora*: odnosi se na originalnu formulaciju koja implicira da je odluka o prijemu u drugu zemlju relevantna] kritikovao je danski delegat koji se pitao da li bi zemlja u kojoj je izbeglica boravila 'bila u obavezi da pusti izbeglicu čim dobije vizu za ulazak u drugu zemlju. Neki bi možda iskoristili takvu priliku da ostanu u zemlji nezakonito', a na zahtev predsedavajućeg, g. Leslija Čensa iz Kanade, postojeća formulacija zamenjena je upravo citiranom formulacijom. To jasno pokazuje da u slučaju izbeglica kojima je odobren prijem u drugu zemlju mogu da se primene neophodna ograničenja kretanja do trenutka kada oni zaista ne odu u tu zemlju.” Hatavejeva prava (Hathaway Rights) 2021, fusnota 13. gore, str. 541. Verzija člana 31(2) Konvencije iz 1951. godine na francuskom jeziku govori o „*ou qu'ils aient réussi a se faire admettre*”, što implicira da je izbeglica uspeła da bude primljena u drugu zemlju.

¹²⁴ Noll in Zimmermann i Einarsen 2024, fusnota 47. gore, str. 1430.

¹²⁵ UNHCR, *Uputstvo o bilateralnim i/ili multilateralnim aranžmanima transfera tražilaca azila (Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers)*, maj 2013., www.refworld.org/docid/51af82794.html.

pomoć UNHCR-a¹²⁶ ili drugih subjekata i organizacija,¹²⁷ uključujući putem preseljenja ili drugim putevima.¹²⁸ Kada se traži prijem u drugu zemlju, na primer kada ga traži trenutna država domaćin u skladu sa aranžmanom o transferu i/ili na drugi način u okviru primene koncepta „prve zemlje azila” ili „sigurne treće zemlje”, trenutna država domaćin mora da obezbedi da je to u skladu sa relevantnim zaštitnim merama i uslovima međunarodnog prava (videti takođe stav 16.).¹²⁹

44. Kada se traži prijem u drugu zemlju, trenutna država domaćin mora da izbeglica da razuman vremenski period da dobije prijem u drugu zemlju, kao i sve neophodne uslove za to. Države su dužne da aktivno pomažu izbeglicama u dobijanju prijema u drugu zemlju i da se uzdrže od ometanja izbeglica u tome.¹³⁰ Ta obaveza odražava važnost međunarodne saradnje, solidarnosti i podele odgovornosti među državama za izbeglice, uključujući izbeglice koji nisu imali prvobitno odobren ulazak ili boravak.¹³¹

44. Odobravanje svih neophodnih olakšica izbeglicama za dobijanje prijema u drugu zemlju zahteva od trenutne države domaćina da pruža savete i pomoć izbeglicama i da obezbedi izbeglicama nivo slobode neophodan za dobijanje informacija, komunikaciju i putovanje. Na primer, izbeglica koja je smeštena u izolovanom mestu ili koja je pritvorena možda neće imati jednostavan ili direktan pristup neophodnim sredstvima za dobijanje prijema u drugu zemlju.¹³² Pored toga, država treba da dozvoli izbeglici da putuje i komunicira sa subjektima i organizacijama koji su relevantni i koji će mu verovatno pomoći da dobije prijem u drugu zemlju, i to posebno sa UNHCR-om.¹³³

46. Rok u kojem se od izbeglice očekuje da dobije prijem u drugu zemlju mora da bude „razuman”. Vreme koje je neophodno za to zavisiće od pojedinca, njegovih okolnosti i adekvatnosti načina koji su odabrani za traženje prijema i može trajati sve dok se izgledi za uspešno dobijanje prijema ne iscrpe u potpunosti.¹³⁴ Rok koji je izbeglici odobren da dobije prijem u drugu zemlju ne dovodi u pitanje ograničenja koja se primenjuju na dozvoljeno trajanje pritvora u skladu sa međunarodnim standardima, kao što je navedeno u stavu 37.

¹²⁶ Generalna skupština UN-a, *Statut Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)*, 14. decembar 1950., NRES/428(V), www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, prema stavu 8(d) UNHCR ima dužnost da promoviše prijem izbeglica na teritorije država.

¹²⁷ Ne primer, Afrička unija u skladu sa članom 11(4) Konvencije OAU iz 1969. godine, fusnota 14. gore.

¹²⁸ Njujorška deklaracija za izbeglice i migrante (New York Declaration for Refugees and Migrants), fusnota 19. gore, stavovi 77-79 i Aneks I, stavovi 10. i 14-16. UNHCR, *Globalni dogovor o izbeglicama (Global Compact on Refugees)*, 2018, stavovi 94-96, www.refworld.org/docid/63b43eaa4.html. Više informacija o drugim putevima možete naći u: UNHCR, *Komplementarni putevi za prijem izbeglica u treće zemlje: ključna razmatranja (Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries: Key Considerations)*, april 2019., www.refworld.org/docid/5cebf3fc4.html.

¹²⁹ Za dalje informacije o relevantnim smernicama UNHCR-a, videti: UNHCR, *Uputstvo o bilateralnim i/ili multilateralnim aranžmanima transfera tražilaca azila (Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers)*, maj 2013., www.refworld.org/docid/51af82794.html. Pravna razmatranja UNHCR-a u vezi sa pristupom zaštiti i vezom između izbeglice i treće zemlje u kontekstu povratka ili transfera u sigurne treće zemlje (UNHCR Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries), fusnota 42. gore. UNHCR, *Smernice za odgovor na nastavak neregularnog kretanja izbeglica i tražilaca azila (Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers)*, septembar 2019., www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html.

¹³⁰ Noll in Zimmermann i Einarsen 2024, fusnota 47. gore, str. 1432.

¹³¹ Konvencija iz 1951. godine, fusnota 4. gore, preambularni stav 4. Njujorška deklaracija za izbeglice i migrante (New York Declaration for Refugees and Migrants), fusnota 19. gore.

¹³² Costello et. al., fusnota 1 gore, str. 51.

¹³³ N Robinson, *Konvencija o statusu izbeglica. njena istorija, sadržaj i tumačenje. Komentar (Convention relating to the Status of Refugees, its History, Contents and Interpretation. A Commentary)*. (UNHCR Reprint, 1997), str. 131.

¹³⁴ Noll in Zimmermann i Einarsen, fusnota 47. gore, str. 1432-1433, pozivaju se na Robinson, fusnota 133. gore, str. 131.

IV. EFEKTIVNA PRIMENA ČLANA 31. KONVENCIJE IZ 1951. GODINE

A. Procesna i dokazna pitanja

47. U skladu sa svojim osnovnim značenjem i svrhom, član 31(1) Konvencije iz 1951. godine izuzima izbeglice od kažnjavanja zbog neregularnog ulaska ili boravka. Ukoliko država želi da nametne kazne izbeglicama zbog neregularnog ulaska ili boravka, ta država ima odgovornost da dokaže da jedan od uslova iz člana 31(1) – odnosno, direktnost, ažurnost i valjan razlog – nije ispunjen ili da lice o kojem se radi nije izbeglica na način utvrđen u stavu 10.¹³⁵ Najbolje je da o primeni člana 31(1) odlučuju imigracioni organi ili organi nadležni za azil u postupku koji je odvojen od postupka utvrđivanja statusa izbeglice ili postupka azila.

48. U skladu sa osnovnim značenjem i svrhom člana 31(2) Konvencije iz 1951. godine, država mora da opravda svako ograničenje slobode kretanja „tih izbeglica“ na način predviđen tim članom. Teret dokazivanja da je ograničenje neophodno, razumno i srazmerno u svakom pojedinačnom slučaju leži na državi.¹³⁶

B. Odgovornosti za efektivnu primenu

49. Za efikasnu primenu člana 31. Konvencije iz 1951. godine odgovorne su sve grane vlasti, uključujući zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Uopšteno govoreći, od suštinskog značaja je regulatorni okvir koji proizvodi domaće pravno dejstvo člana 31., kao i saradnja, koordinacija i komunikacija između državnih institucija i aktera, posebno granične kontrole i organa nadležnih za imigraciju i azil. Bez obzira na to što neregularni ulazak ili boravak izbeglica ne sme da se tretira kao krivično delo (videti stav 33.), organi tužioca treba da budu upoznati sa uslovima člana 31. Moguće je da među graničnim službenicima, krivičnim organima i organima tužioca i krivičnim advokatima postoji nedovoljna svest o zaštiti koja je garantovana izbeglicama u skladu sa članom 31., što može za rezultat da ima, između ostalog, krivične istrage, krivično gonjenje i osude za dela u vezi sa imigracijom, što je u suprotnosti sa ovom odredbom. Pored nedovoljne svesti, drugi problemi u implementaciji mogu da budu posledica nepostojanja efektivne komunikacije između graničnih organa, krivičnih organa i/ili tužilaštva sa organima nadležnim za azil; prepreka u pogledu domaće ili regionalne pravne valjanosti člana 31.¹³⁷ i/ili neprimenjivanja odredbi tog člana.

50. Da bi se primenio član 31., važno je da je ta odredba odražena ne samo u zakonima o azilu i/ili imigraciji, već i u administrativnim odredbama, na primer predviđanjem odbrane zasnovane na toj odredbi,¹³⁸ ili „klauzule o izuzeću“ koja se odnosi na zaštitu od kažnjavanja izbeglica zbog neregularnog ulaska ili boravka u skladu sa članom 31.¹³⁹ Iako neregularan ulazak ili boravak

¹³⁵ Predmet *R. protiv Prekršajnog suda u Aksbidžu i ostalih, od strane Adimi (R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi)*, fusnota 5. gore, stav 41. Kanada: *Zakon o imigraciji i zaštiti izbeglica (Canada: Immigration and Refugee Protection Act) (IRPA)* [Kanada], SC 2001, c. 27, 1. novembar 2001., odeljak 133., www.refworld.org/docid/4f0dc8f12.html.

¹³⁶ Predmet *Arse protiv ministra unutrašnjih poslova (Arse v Minister of Home Affairs)*, fusnota 25. gore, stav 5. Opšti komentar HRC-a br. 35, fusnota 13. gore, stavovi 15. i 18.

¹³⁷ Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 57, gde se poziva na: predmet *Mohamad Feruz Kurbani (Mohammad Ferooz Qurbani)*, C-481/13, Evropska unija: Sud pravde Evropske unije, 17. jul 2014., www.refworld.org/cases,ECJ,53c7a38a4.html.

¹³⁸ Videti, na primer, predmet *R. protiv Asfava (R v. Asfaw)*, fusnota 5. gore, stavovi 23-24.

¹³⁹ Costello et. al., fusnota 1. gore, str. 35-36, fusnote 190 (Kanada); 191 (Južna Afrika); 192 (Argentina).

izbeglica ne sme da bude kriminalizovan u krivičnom zakonu (videti stav 33.), ukoliko je ipak kriminalizovan, moraju da se predvide slične odbrane ili klauzule o izuzeću. Takođe je važno da zaštita koju obezbeđuju takvi zakoni ne bude previše uskog opsega i da nudi čitav spektar različitih vidova zaštite predviđenih članom 31., uključujući zaštitne mere sadržane u članu 31(2) koje obezbeđuju da se ograničenja slobode kretanja primenjuju privremeno i samo onoliko dugo koliko je to neophodno i srazmerno u pojedinačnim slučajevima.¹⁴⁰ Pored toga, takvi zakoni treba da budu praćeni administrativnim uputstvima za granične službenike, policiju i organe tužilaštva, između ostalog u vezi sa obavezom ispitivanja ispunjenosti uslova iz člana 31. u određenom slučaju, obustavljanjem izricanja kazni dok se čeka ishod rešavanja zahteva za azil, kao i korišćenjem diskrecionog prava u pogledu krivičnog gonjenja izbeglica koje su neregularno ušle na teritoriju ili neregularno borave na teritoriji zemlje.¹⁴¹

51. Države ugovornice Konvencije iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine treba da evidentiraju slučajeve izbeglica koje su kažnjene zbog neregularnog ulaska ili boravka; kojima je ograničena sloboda kretanja ili koji su lišeni slobode; i da redovno obaveštava UNHCR o tome u skladu sa članom 35(2) Konvencije iz 1951. godine.¹⁴² To će omogućiti UNHCR-u da se uključi u dijalog sa državama o tome kako da se pozabavi izazovima u vezi sa nezakonitim ulaskom i ostankom i istovremeno ispunjava svoje međunarodne pravne obaveze prema izbeglicama i drugima kojima je potrebna međunarodna zaštita.

¹⁴⁰ Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 8. Costello et. al., fusnota 2. gore, str. 54. Videti, na primer, UNHCR, *Komentari regionalnog predstavništva UNHCR-a za baltičke i nordijske zemlje na predlog Ministarstva pravde Finske za izmene odredbe Krivičnog zakona o organizovanju ilegalne imigracije* (Comments by the UNHCR Regional Representation for the Baltic and Nordic Countries on the Finnish Ministry of Justice's proposal for amendments to the Criminal Code's provision on Arrangement of Illegal Immigration), 28. mart 2013., stav 15., www.refworld.org/docid/5187675b4.html.

¹⁴¹ Sažeti zaključci 2003, fusnota 21. gore, stav 12.

¹⁴² *Ibid.*, stav 13.