

Mr. Belma Kokić, dodatni sudija
Općinski sud u Zenici

Prethodno saopćenje

Dr. sc. Lejla Hadžimahmutović, dodatni sudija
Općinski sud u Zenici

PRAVNA ZAŠTITA DJECE IZBJEGLICA U PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE I MEĐUNARODNI OKVIR ZAŠTITE

Sažetak: Oružani konflikti na Bliskom Istoku i u Evropi posljednjih godina aktuelizirali su pitanje pravne zaštite djece izbjeglica. Prema statističkim podacima u Bosni i Hercegovini je krajem 2019. godine bilo oko 8 000 izbjeglica/migranata i tražitelja azila, od čega je 33% porodica sa djecom i 7% djece bez pratnje. Prava djece izbjeglica, kao najranjivije kategorije društva, zagarantovana su kako propisima međunarodnog prava, počev od Konvencije o pravima djeteta, tako i nacionalnim propisima država. Cilj ovog rada jeste dati prikaz zakonskih rješenja o pravnoj zaštiti djece izbjeglica u nacionalnom pravu Bosne i Hercegovine i postojećih instrumenata zaštite, ukazati u kojoj mjeri su isti usklađeni sa međunarodnim pravom i pravom Evropske unije, te dati prijedloge *de lege ferenda*.

Ključne riječi: djeca izbjeglice, pravna zaštita, migracije, prava djece

1. Uvod

Prema definiciji migracija predstavlja seobu stanovništva sa jednog geografskog područja na drugi, a nastaje kao posljedica ekonomskih, društvenih i političkih uzroka, ratova i prirodnog priraštaja stanovništva¹. Kao globalni fenomen, prisutan u svim zemljama, ima veliki uticaj na cijeli svijet². Migracije mogu biti unutar granica jedne države, kao preseljenje ljudi iz jednog mjesta ili regije u drugu i međunarodne migracije, kada se ljudi premještaju izvan granica države porijekla u drugu državu, te tranzitne – kada se prelaze granice više država s ciljem dolaska u željenu, odnosno ciljnu državu. Najčešća podjela migracija je ona izvršena s obzirom na motiv migracije, pa se tu razlikuju dobrovoljne od prisilnih migracija. Dobrovoljne migracije zasnovane su na slobodnoj volji i inicijativi, te mogućnosti izbora. Najjači faktori koji utiču na dobrovoljno kretanje ljudi su želja za boljim uslovima života i mogućnosti zaposlenja. S druge strane, prinudne migracije su negativan oblik migracije i rezultat su progona, razvoja ili eksploatacije. Većina, pak, migracije uzrokovana je nizom faktora, te najčešće predstavljaju kombinaciju različitih vrsta migracija.

1 Pojam migracija u: Mala enciklopedija, 4. Izdanje, Knjiga 2, Prosveta, Beograd 1986, str. 660.

2 Lalić-Novak G; Kraljević R, *Priručnik za edukatore, „Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata”*, Hrvatski Crveni križ, Zagreb 2014, str. 30.

Kada je u pitanju pojam migranta, ne postoji jedna globalno prihvaćena definicija. Međunarodna organizacija za migracije³ definiše pojam migranta kao bilo koju osobu koja migrira ili je migrirala preko međunarodne granice ili unutar države daleko od njenog uobičajenog mjesta boravišta, bez obzira na (1) pravni status te osobe; (2) da li je selidba dobrovoljna ili nevoljna; (3) koji je uzrok migracije ili (4) koja je dužina trajanja preseljenja⁴. U kontekstu Evropske unije migrantom se smatra osoba koja je ili 1) ustanovila svoje uobičajeno mjesto boravišta na području države članice EU/EFTA-e u razdoblju koje je, ili se očekuje da će trajati najmanje 12 mjeseci, nakon što su prethodno obično boravili u drugoj državi članici EU/EFTA-e ili trećoj zemlji ili je 2) nakon što je prethodno imala uobičajeno mjesto boravišta na području države članice EU/EFTA-e, prestane imati svoje uobičajeno boravište u državi članici EU/EFTA-e u razdoblju koje je, ili se očekuje, da će trajati najmanje 12 mjeseci⁵. U globalnom smislu, pod pojmom migranta podrazumijeva se osoba koja se nalazi izvan teritorija države čiji je državljanin ili građanin i koja boravi u stranoj zemlji duže od jedne godine, bez obzira na razloge migracije, da li je ista voljna ili nevoljna, kao i sredstva korištena za migraciju, zakonita ili nezakonita⁶. Ipak, najšire je prihvaćeno shvatanje da pojam migranta obuhvata sve one slučajeve u kojima osoba slobodnom voljom donosi odluku o migraciji iz razloga vlastitog uvjerenja i bez intervencije vanjskog faktora. To znači da se odnosi na osobe i članove porodica koji se sele u drugu zemlju ili regiju u cilju poboljšanja svojih materijalnih ili socijalnih uvjeta ili radi bolje budućnosti⁷.

Iako se pojam migranta i izbjeglice u običnom govoru često izjednačava, između navedene dvije kategorije postoji značajna razlika. Za razliku od migranata, koji svojom voljom migriraju, izbjeglice predstavljaju osobe koje su izvan svoje zemlje porijekla zbog osnovanog straha od progona zbog rasnih, vjerskih, nacionalnih razloga, te zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog uvjerenja, ne mogu ili zbog tog straha, ne žele dobiti zaštitu svoje države ili osobe bez državljanstva koje se nalaze izvan zemlje prethodnog trajnog prebivališta, a koja se ne mogu ili se zbog straha ne žele vratiti u tu državu⁸. Izbjeglice su, dakle, prisiljene pobjeći zbog straha od progona i zato što nemaju zaštitu vlastite zemlje koja je odgovorna za zaštitu osnovnih ljudskih prava svojih građana⁹. Budući da, po

3 International Organization for Migration (IOM). O tome: Who We Are | International Organization for Migration, IOM, pristup 01.10.2022. godine.

4 <https://www.un.org/en/global/issues/migration#:~:text=The%20UN%20Migration%20Agency%20%28IOM%29%20defines%20a%20migrant,%284%29%20what%20the%20length%20of%20the%20stay%20is.> (pristup 31.08.2022.)

5 https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/migrant_en (pristup 31.08.2022.)

6 https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/migrant_en (pristup 31.08.2022.) Ova definicija se razlikuje od definicije koju daje IOM, koja propisuje da migrant može biti i osoba unutar vlastite države ili jedne države, bez prelaska granične linije.

7 https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/migrant_en (pristup 31.08.2022.)

8 Član IA(2) Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47135edd2> (pristup 31.08.2022. godine)

9 The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol, UNHCR, Ženeva 2011, 3. https://www.palestineportal.org/wp-content/uploads/2016/10/UNHCR_QA_1951ConventionRefugees_1967Protocol.pdf#:~:text=The%201951%20Convention%20

definiciji, izbjeglice ne štite vlastite vlade, međunarodna zajednica se uključuje kako bi osigurala njihovu sigurnost i zaštitu¹⁰.

Posebno ranjivu skupinu migranata i izbjeglica predstavljaju djeca. Ona u procesu migracija nerijetko postaju žrtve trgovine ljudima, prinudnog rada ili drugog oblika zlostavljanja¹¹. Međunarodne organizacije koje zastupaju i štite prava djece, djecu migrante označavaju kao djeca u pokretu. Ne postoji jedna općeprihvaćena definicija djece u pokretu. Tako npr *Global Movement for Children* pod djecom u pokretu smatra „osobe mlađe od osamnaest godina koje su napustile mjesto uobičajenog boravka i/ili su na putu ka novoj destinaciji, ili su na novu destinaciju stigle“, pri čemu djeca mogu biti „u pratnji roditelja, vršnjaka i drugih, ili sama na primjer – interno raseljena i izbjegla, tražitelji azila, drugi migranti, žrtve trgovine ljudima ili djeca-vojnici”.¹² S druge strane „Save the Children, djecu u pokretu definiše kao “djecu koja iz različitih razloga, dobrovoljno ili prisilno, u okviru svoje zemlje ili zemalja, sa ili bez roditelja ili staratelja migriraju, koju pokret čini potencijalno izloženim rizicima od neadekvatne brige, ekonomske i seksualne eksploatacije, zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja.”¹³ Ova definicija obuhvata, ali nije ograničena, sljedeće grupe djece u pokretu: djeca izbjeglice i interno raseljena, tražitelji azila, ekonomski migranti, djeca u tzv. iregularnim migracijama, žrtve trgovine ljudima, djeca uključena u život i /ili rad na ulici, djeca povratnici iz procesa readmisije.¹⁴”

S obzirom da bi istraživanje pravne zaštite svih skupina djece u pokretu daleko prevazilazilo okvire ovog članka, te imajući u vidu aktuelnost i specifičnost zaštite prava izbjeglica, u ovom radu baviti ćemo se isključivo pravnom zaštitom djece izbjeglica. Pri tome ćemo prvo izložiti koji su to međunarodni instrumenti zaštite djece izbjeglica, a zatim nacionalni okvir zaštite, te u konačnici ćemo ukazati u kojoj mjeri je pravo Bosne i Hercegovine usklađeno sa međunarodnim principima i dati prijedloge *de lege ferenda*, kako bi se osigurala što bolja zaštita ovoj skupini djece u pokretu.

is%20the%20only%20global%20legal,that%20are%20of%20particular%20relevance%20in%20specific%20regions. (pristup 31.08.2022. godine)

10 The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol, UNHCR, Ženeva 2011, 2. https://www.palestineportal.org/wp-content/uploads/2016/10/UNHCR_QA_1951ConventionRefugees_1967Protocol.pdf#:~:text=The%201951%20Convention%20is%20the%20only%20global%20legal,that%20are%20of%20particular%20relevance%20in%20specific%20regions. (pristup 31.08.2022. godine)

11 Lalić-Novak G; Kraljević R, str. 30.

12 A. Galonja et.al., *Deca u pokretu: Položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji*, Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama - Atina, Beograd 2013, 71. <https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Deca%20u%20pokretu.pdf>

13 *Studija o zaštiti djece u pokretu u Crnoj Gori*, Centar za prava djeteta Crne Gore, Podgorica, 2013, str. 67.

14 Ibid, 67. Isto tako A. Galonja et.al., str. 71.

2. Međunarodni pravni okvir zaštite djece izbjeglica

Prekretnica u razvoju međunarodne zaštite izbjeglica bio je Drugi svjetski rat, kada se u Evropi pojavio veliki broj migracija, zbog čega su Ujedinjeni narodi¹⁵ 1951. godine uspostavili Međunarodnu organizaciju za migracije¹⁶. Kada je međunarodna zajednica shvatila da problem izbjeglica nije privremenog karaktera, te kada se osim izbjeglica u Evropi pojavio i veliki broj tražitelja azila iz istočno-evropskih zemalja koji su zaštitu tražili u zapadnoj Evropi, Ekonomsko i socijalno vijeće UN otvorilo je raspravu o budućem angažmanu UN-a u odnosu na izbjeglice,¹⁷ te je 1950. godine osnovan Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)¹⁸. Njihov cilj bio je pružanje međunarodne zaštite izbjeglicama i pronalaženje trajnog rješenja za njihove probleme,¹⁹ a na osnovu Konvencije o pravima izbjeglica iz 1951. godine i Protokola uz Konvenciju iz 1967. godine.

2.1. Zaštita prava djece izbjeglica u okviru UN

Međunarodnu zaštitu djece izbjeglica pružaju, ne samo konvencije i deklaracije koje se odnose na prava djeteta,²⁰ nego i svi drugi univerzalni dokumenti koji pružaju zaštitu svim ljudskim bićima.²¹ Tako, međunarodnu zaštitu²² ove kategorije društva pruža Opća deklaracija o ljudskim pravima²³ i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁴ Deklaracija određuje da svako pred progonom ima pravo tražiti i dobiti utočište u drugim zemljama.²⁵

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine definisala je izbjeglicu, prava izbjeglica te obaveze država ugovornica konvencije.²⁶ Ova konvencija sadrži ključne

15 Dalje: UN.

16 IRO- International refugee organization. Ova privremena i specijalizirana organizacija UN imala je za cilj da reguliše status izbjeglica iz drugog svjetskog rata O tome vidi: R. Ristelhueber, *The International Refugee Organization, Int'l Conciliation* 29, 1951, str. 167.

17 Lalić-Novak G; Kraljević R, str. 20.

18 Više o tome: Grandi F; Coutroubas S.; Naderi S., *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2013.

19 Vidi npr. Helton A.C., *What is refugee protection. Int'l J. Refugee L.*, 2, 1990, str. 119.

20 O tome Pobjoy J. M., *A child rights framework for assessing the status of refugee children, Contemporary issues in refugee law*, Edward Elgar Publishing, 2013.

21 Studija o zaštiti djece u pokretu u Crnoj Gori, str.17.

22 O zaštiti izbjeglica vidi: Helton A.C., str. 29-44.

23 To je prvi sveobuhvatni instrument zaštite ljudskih prava koji je usvojila Generalna skupština UN, i to 10. decembra 1948. godine. Ova deklaracija je sastavni dio ustavnog sistema Bosne i Hercegovine. O tome vidi: Dijanić Pleško D., *Poučavanje o ljudskim pravima: Opća deklaracija o ljudskim pravima*, Povijest u nastavi, 2019, 30.1, str. 63-70; Kapo V., *Temeljni međunarodni dokumenti o zaštiti kulturnih prava kao ljudskih prava II generacije*, Bosniaca, 2013, (18), str. 31-34.

24 Zaključena u Rimu 1950. godine. Konvencija predstavlja sastavni dio ustavnog sistema Bosne i Hercegovine ista ima primat nad svim zakonima u Bosni i Hercegovini. O konvenciji vidi npr. Vitori A., *Prava djece kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava (Doktorska disertacija)*, Univerzitet u Rijeci, Pravni fakultet, 2019. godina, Rijeka.

25 Član 14. Opće deklaracije.

26 Usvojena na konferenciji ambasadora pri UN o statusu izbjeglica i osoba bez državljanstva. O definiciji izbjeglice vidi član 1. Konvencije. Tekst dostupan na <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/>

principe za djecu i odrasle, te definiše pojam djeteta izbjeglice, na način da dijete koje ima osnovani strah od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, i koje ne želi ili zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstvo a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mjesto boravka usljed takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati, smatraće se izbjeglicom. Konvencija zabranjuje prisilni povratak djeteta koje ima status izbjeglice u zemlju porijekla,²⁷ te propisuje da se ne može praviti razlika u pogledu socijalne zaštite i zakonom utvrđenih prava između djece i odraslih u ovoj populaciji.²⁸ Takvo regulisanje socijalne zaštite i socijalne pomoći, prema članu 20. Konvencije obavezuje države potpisnice trebale isti sistem socijalne zaštite primijeniti i na izbjeglice.

Dva dokumenta koja su podigla svijest o statusu djece, posebno u kriznim situacijama su Deklaracija o pravima djeteta i Konvencija o pravima djeteta,²⁹ pri čemu je Deklaracija o pravima djeteta bila formalno neobavezujući dokument koji se sveobuhvatno bavio pravima djeteta sve do donošenja Konvencije o pravima djeteta.³⁰

Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine³¹ zajedno sa tri protokola³² predstavlja najrelevantniji međunarodni dokument u oblasti prava djeteta,³³ odnosno predstavlja osnov međunarodne zaštite prava djeteta.³⁴ Osim toga, to je prvi dokument u kojem se djetetu pristupa kao subjektu s pravima, a ne samo kao osobi koja treba

<vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47135f802>, pristup 05.09.2022. godine.

27 Načelo zabrane vraćanja djeteta u zemlju iz koje prijeti progon (*non-refoulement*). Ovo opće međunarodnopravno načelo, koje je danas običajno pravno pravilo, odnosi se na sve izbjeglice, ne samo na osobe do 18. godina života.

28 Vidi tekst Konvencije na [Microsoft Word - 1951 Convention and 1967 Protocol.doc \(msb.gov.ba\)](#), (pristup 05.09.2022. godine); *Refugee Children - Guidelines on Protection and Care*, United Nations High Commissioner for Refugees, Reprint 2001, str.18, Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 27.

29 O tome npr vidi: Fagen P.W., *Protecting refugee women and children, International Migration*, 41(1), 2003, str. 75-86.

30 Deklaracija ima moralnu snagu i nalaže zaštitu djece od svih oblika zapostavljanja, okrutnosti ili iskorištavanja i zabranjuje diskriminaciju djeteta. O tome: Veble A., *Djeca bez pratnje, diplomski rad*, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet, Univerzitet u Zagrebu, 2019.

31 Na osnovu sukcesije, odnosno notifikacijom Generalnom sekretaru UN o sukcesiji Bosna i Hercegovina je preuzela međunarodne obaveze iz ovog usgovora, te je ista sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Tako: Trnka K., *Ustavno pravo, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, 2006, str. 136.

32 Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263 od 25. maja. 2000. godine, Protokol stupio na snagu 18. januara 2002. godine; Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN o učešću djece u oružanim sukobima, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263 od 25. maja 2000. godine, Protokol stupio na snagu 12. februara 2002. godine; Treći Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta, koji se odnosi na postupak podnošenja pritužbe UN-ovom Odboru za prava djeteta, stupio na snagu u aprilu 2014. godine.

33 O tome: Radina A., *Dijete izbjeglica u svjetlu Konvencije o pravima djeteta*, Pravnik, Law & Society Review, 2009, 88, str. 44.

34 A. Galonja et.al., str. 33.

posebnu zaštitu.³⁵ Konvencija sadrži univerzalne standarde koje država stranka mora garantovati svakom djetetu, te govori o obavezama odraslih osoba prema djeci, kao i o obavezama brojnih društvenih činilaca u pogledu zaštite djece.³⁶ Zaključenjem Konvencije, države su se obavezale da djetetu izbjeglici osiguraju jednaku zaštitu kao i drugoj djeci koja su iz bilo kojeg razloga privremeno ili trajno lišena svoje porodične okoline.³⁷ To pretpostavlja da se prema djeci stranim državljanima moramo ponašati kao prema djeci vlastitim državljanima.³⁸ Države stranke su dužne poduzeti odgovarajuće mjere da osiguraju zaštitu djeteta od svih oblika diskriminacije ili kazne na osnovu statusa³⁹. Djetetom se, u smislu Konvencije, smatra svako ljudsko biće mlađe od 18. godina života.⁴⁰ Definisane niza građanskih i socijalnih prava djece zasniva se na četiri principa koja su osnov primjene Konvencije,⁴¹ i djetetu osigurava građanska, ekonomska, politička, socijalna i kulturna prava. Zabrana diskriminacije (član 2)⁴², najbolji interes djeteta (član 3), pravo na život, opstanak i razvoj (član 6), te pravo na participaciju kao mogućnost uvažavanja mišljenja djeteta (član 12) predstavljaju osnovne elemente ovog međunarodnog instrumenta.⁴³

Prema vrsti prava koje tretiraju, članovi Konvencije mogu se razvrstati u četiri kategorije, i to: prava preživljavanja, razvojna prava, zaštitna prava i prava sudjelovanja.⁴⁴

Načelo zabrane diskriminacije je posebno važno kada su u pitanju djeca izbjeglice. Iako konvencija garantira svakom djetetu određeni nivo zaštite, te posebno ne tretira prava djece izbjeglica, u članu 22. sadrži odredbe koje djeci izbjeglicama pružaju visok nivo zaštite. Naime, Konvencija obavezuje države stranke da poduzmu odgovarajuće mjere da obezbijede da dijete koje traži status izbjeglice ili koje se smatra izbjeglicom prema međunarodnom i domaćem pravu, dobije, bez obzira da li je u pratnji roditelja, odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u očuvanju primjenjivih prava koje garantuje Konvencija, ili koje garantuju drugi međunarodni

35 <https://www.unicef.org/croatia/konvencija-o-pravima-djeteta>, (pristup 02.09.2022. godine).

36 Khan E., Djeca Palestine u svjetlu Konvencije o pravima djeteta, Novi Muallim, 10(40), 2009, str. 77.

37 O tome: Happold M., *Excluding Children From Refugee Status: Child Soldiers and Article 1F of the Refugee Convention*, American University International Law Review, Volume 17, 6, 2002, str. 1131-1173.

38 Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske u saradnji sa Save the Children, Zbornik radova sa tematskog sastanka Mreže pravobranitelja za djecu jugoistočne Evrope *Djeca u pokretu*, 2014, 6. Zabrana diskriminacije propisana je članom 2. Konvencije.

39 Član 2. Konvencije.

40 Član 1. Konvencije o pravima djeteta.

41 Galonja A. et.al., str. 33.

42 O tome vidi npr. Vasiljević S., *Slično i različito: Diskriminacija u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj*, Zagreb: Tim Press, 2011.

43 Studija o zaštiti djece u pokretu u Crnoj Gori, str. 19-20.

44 Prava preživljavanja podrazumijevaju pravo na život, odgovarajući životni standard, na smještaj, ishranu i odgovarajuću zdravstvenu pomoć, dok su razvojna prava pravo na obrazovanje, pravo na igru, slobodno vrijeme, kulturne aktivnosti, pravo na informisanje i pravo na slobodu izražavanja. Zaštitna prava su ona koja djecu štite od zloupotrebe, izrabljivanja, zabrana dječijeg rada, zaštita djece izbjeglica i zaštita djece u oružanim sukobima. Prava sudjelovanja su ona koja djeci omogućuju aktivno učestvovanje u životu, počev od slobode izražavanja -misli. O tome više: Khan, E., str. 77-78.

instrumenti ljudskih prava koje je ta država potpisala.⁴⁵ Radi ispunjenja ove obaveze iz Konvencije, države mogu sarađivati sa UN-om i drugim organizacijama koje sarađuju sa UN-om da se pomogne takvom djetetu u smislu traženja roditelja djeteta ili drugog člana porodice kako bi se dijete ponovo ujedinilo sa porodicom. Ukoliko pronalazak roditelja ili članova porodice nije moguć, Konvencija garantuje zaštitu takvog djeteta kao i bilo kojem drugom djetetu koje je privremeno ili stalno lišeno porodičnog okruženja, iz bilo kog razloga.⁴⁶

Najbolji interes djeteta, osim što je garantovan Konvencijom kao temeljno načelo iz oblasti prava djeteta,⁴⁷ pojačano je principom iz Komentara broj 6 Komiteta za prava djeteta, koji potvrđuje da mjere na trajnom rješenju problema treba preduzeti odmah, odnosno da se najbolji interes djeteta određuje u najranijoj fazi migratornog ciklusa.⁴⁸ U tom smislu, UNHCR je donio smjernice koje imaju za cilj podizanje nivoa prava koje garantuje Konvencija o pravima djeteta, te se djetetu treba omogućiti što veća blizina sa prirodnom sredinom i mjestom stanovanja, radi uticaja svih faktora na uključenje djeteta u obrazovni, kulturni i društveni život.⁴⁹ Osim ovih, UNHCR je donio i posebne smjernice koje se tiču djece izbjeglica, te im je cilj da se na sistemski način pristupi sagledavanju svih važnih aspekata položaja takve djece.⁵⁰ Smjernice, u prvom poglavlju⁵¹ daju direktnu vezu sa standardima međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava, te navode principe Konvencije o pravima djeteta u okviru trougla koji čini najbolji interes djeteta, nediskriminacija i participacija.⁵²

Djeca imaju pravo da budu obaviještena o svim postupcima vezanim za njihov život, te imaju pravo na svoje mišljenje, te u konačnom da zahtijevaju posebnog skrbnika.⁵³ Konvencija o pravima djeteta propisuje da dijete ima pravo na život, rast i razvoj,⁵⁴ odnosno pravo na optimalan razvoj u skladu sa potencijalima svakog

45 Član 22. stav 1. Konvencije.

46 Član 22. stav 2. Konvencije.

47 Evropski sud za ljudska prava je, u predmetu El Ghatet protiv Švicarske od 08.11.2016. godine, zauzeo stav da se najbolji interes djeteta, mora odražavati u obrazloženju odluka nadležnih nacionalnih tijela, prilikom odlučivanja o pravima djece izbjeglica. Presuda dostupna na [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-168377%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-168377%22]}), pristup 01.10.2022. godine.

48 Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 23.

49 Guidelines for the Alternative Care of Children, A/RES/64/142, 24 februar 2010.

50 UNHCR - Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, Ženeva, 1994.

51 Glava II, Dijete izbjeglica i prava djeteta.

52 U okviru participacije navode se tri jako bitna elementa, i to pravo na informacije kao input, dijalog kao metod saznanja o problemima i participacija u odlučivanju na odgovarajućem uzrastu i onda kada je njihov stav dominantan u formulisanju njihovog najboljeg interesa. Vidi: Studija o zaštiti djece u pokretu, 25.

53 Ova ideja je istaknuta tek u Evropskoj konvenciji o ostvarivanju dječijih prava koja je donesena 1996. godine. 1999. godine usvojena je Konvencija o zabrani i trenutnim djelovanjima za ukidanje najgorih oblika dječijeg rada od strane Međunarodne organizacije rada. Tokom 2020. godine UN je donio niz protokola i konvencija koji se tiču najboljeg interesa djeteta, kao npr. Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji, Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudima, posebno ženama i djecom te Protokol o zabrani krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom. O tome: Veble A., str. 6.

54 Vidi član 6. Konvencije o pravima djeteta.

djeteta.⁵⁵ Korpus prava na participaciju, kao četvrti princip iz Konvencije sadrži u sebi pravo na mišljenje i izražavanje mišljenja (član 12), pravo na izražavanje (član 13), na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (član 14), na slobodu udruživanja (član 15), privatnost (član 16) i pristup odgovarajućim informacijama (član 17).⁵⁶

Pored gore navedenih prava, Konvencija o pravima djeteta sadrži i odredbe koje se odnose i na djecu izbjeglice, pa tako propisuje zaštitu djece⁵⁷ od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povrede ili zlostavljanja, zanemarivanja, zloupotrebe ili eksploatacije, uključujući i seksualno zlostavljanje,⁵⁸ propisuje obavezu poduzimanja odgovarajućih mjera da dijete koje traži status izbjeglice ili se smatra izbjeglicom da dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u očuvanju prava koje garantuje Konvencija,⁵⁹ te drugi međunarodni instrumenti ljudskih prava,⁶⁰ garantuje zaštitu djeteta od ekonomske eksploatacije i od bilo kakvog eventualno opasnog rada, koje može ometati dječije obrazovanje, ili naškoditi dječijem zdravlju ili fizičkom, mentalnom ili društvenom razvoju,⁶¹ propisuje zaštitu djece od svih oblika seksualne eksploatacije i seksualne zloupotrebe,⁶² određuje mjere da bi se spriječilo otimanje, prodaja i trgovina djecom za bilo kakve svrhe, u bilo kom obliku,⁶³ sprječavanje da dijete bude podvrgnuto mučenju ili drugom okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kazni,⁶⁴ kako poštovati pravila međunarodnog humanitarnog prava i zaštitu djece u oružanim sukobima,⁶⁵ kako unaprijediti fizički i psihički oporavak djeteta koje je žrtva bilo kojeg oblika zanemarivanja, eksploatacije ili zlostavljanja, mučenja ili bilo kojeg drugog oblika okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kazne, odnosno koje je posljedica oružanih sukoba,⁶⁶ te na koncu posebna prava djece u sukobu sa zakonom.⁶⁷

Krajem 2011. godine usvojen je Fakultativni protokol o postupku po pritužbi radi efikasnije primjene Konvencije, jer je u nacionalnim zakonodavstvima postojao problem primjene UN konvencija, ali i radi ostvarivanja zaštite djeteta na međunarodnom nivou. Cilj protokola je da omogući djeci, koja smatraju da su njihova prava prekršena, da njihovi staratelji i pravni zastupnici podnesu pritužbu

55 Galonja A. i drugi, str. 33.

56 Ibid.

57 O tome: Cohen C.P., *The United Nations convention on the Rights of the Child: implications for change in the care and protection of refugee children*, Int'l J. Refugee L., 3, 1991, str. 675.

58 Član 19. Konvencije o pravima djeteta.

59 O tome: Pobjoy J. M., *A child rights framework for assessing the status of refugee children*, Contemporary issues in refugee law Edward Elgar Publishing, 2013.

60 Član 22. Konvencije.

61 Član 32. Konvencije.

62 Član 34. Konvencije.

63 Član 35. Konvencije.

64 Član 37. Konvecnije.

65 Član 38. Konvencije.

66 Član 39. Konvencije.

67 Član 40. Konvencije. O tome vidi: Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 26.

Komitetu za prava djeteta,⁶⁸ uz uslov da su već iscrpljeni pravni lijekovi u domaćem zakonodavstvu.⁶⁹

Iako se direktno ne odnose na pravnu zaštitu djece izbjeglica, jer ne regulišu samo tu ranjivu kategoriju društva, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji su usvojeni 1966. godine, sadrže pravila zaštite, kao što je garancija poštovanja dostojanstva ličnosti i zabrane diskriminacije u uživanju i zaštiti prava.⁷⁰ U ovim dokumentima uspostavljeni su određeni mehanizmi zaštite ovih sloboda i prava, odnosno garantuju ljudska prava druge generacije.⁷¹

Osim navedenih deklaracija i konvencija, u okviru UN-a usvojeni su i drugi dokumenti, principi i smjernice koji se odnose na pravnu zaštitu djece izbjeglica. Tako je tokom 1993. godine UNHCR usvojio Politiku za djecu izbjeglice,⁷² a nakon toga dokument Djeca izbjeglice: Smjernice za zaštitu i brigu 1994. godine.⁷³

2.2. Vijeće Evrope i zaštita djece izbjeglica

U okviru Vijeća Evrope zaključen je ključni instrument zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji se odnosi i na zaštitu prava djece izbjeglica, a to je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁷⁴ a koja je kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava⁷⁵ postala neizostavan i autoritativan dio ljudskih prava.⁷⁶ Konvencija daje zaštitu i ovoj ranjivoj kategoriji društva kroz garancije prava na život, zaštitu od torture, slobodu i sigurnost ličnosti, pravo na pravično suđenje, zaštitu privatnog i porodičnog života, te zabranu diskriminacije.⁷⁷ Posebni značaj ove Konvencije ogleda se u tome što je razvila međunarodne mehanizme za zaštitu prava navedenih u Konvenciji, te se građani država stranaka

68 Bierwirth C., *The Protection of Refugee and Asylum-Seeking Children, The Convention on the Rights of the Child and the Work of the Committee on the Rights of the Child*, Refugee Survey Quarterly, 24(2), 2005, str. 98-124.

69 Protokol su potpisale Srbija i Hrvatska. O tome: Galonja A. et.al, 36.

70 Ibid, str. 36.

71 Trnka K., str. 17.

72 Policy on Refugee Children, UNHCR 1993, EC/SCP/82. O tome vidi Ramasubramanian R; Sastry T.S.N., *The Policy Perspectives of UNHCR in Protecting and Promoting the Rights of Refugee Children*, ISIL YB Int'l Human. & Refugee L., 5, 2005, str. 118; Lewis C., *UNHCR and international refugee law: from treaties to innovation*, Routledge, 2012.

73 Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, UNHCR, 1994.

74 O Konvenciji vidi Dijk V; Hoof P; Van Hoof G.J; *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998. Kasnijim Protokolima je proširen krug prava i sloboda koje garantuje Konvencija. Prvi protokol garantuje nesmetano uživanje imovine, pravo na obrazovanje, slobodne izbore i tajno glasanje; Četvrti protokol zabranjuje lišavanje slobode zbog toga što neko nije u stanju da izvrši ugovornu obavezu, garantuje slobodu kretanja i zabranu protjerivanja vlastitih državljana; Protokol broj 7 proširuje prava stranaca. Vidi: Trnka K., str. 119.

75 Vidi npr. Presude Soering protiv Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije (1989), Cruz Varas protiv Švedske (1991), Nasri protiv Francuske (1995) itd, N. Mole, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, CoE Publishing, Strasbourg 2003, str. 25-26.

76 O pravima djeteta kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava vidi Vitori A., *Prava djece kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet u Rijeci, 2019.

77 Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 33.

moгу neposredno pozivati na ovu konvenciju, te se obratiti evropskim institucijama za zaštitu ljudskih prava – Evropskoj komisiji⁷⁸ i Evropskom sudu za ljudska prava.⁷⁹ Pored toga, Vijeće Evrope usvojilo je Evropsku socijalnu povelju⁸⁰, Konvenciju o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja,⁸¹ Evropsku konvenciju o ostvarivanju prava djeteta,⁸² Evropsku konvenciju o državljanstvu,⁸³ Evropsku konvenciju o mjerama protiv trgovine ljudskim bićima i Evropsku konvenciju o repatrijaciji maloljetnika.⁸⁴

Komitet ministara Vijeća Evrope donio je strateški dokument sa ciljem implementacije programa Izgradnja Evrope za i sa djecom,⁸⁵ čiji je cilj implementacija načela prava djeteta koja treba da bude ostvarena, te usvaja koncept eliminisanja svih oblika nasilja protiv djece i garantovanja prava djeteta u rizičnim situacijama.⁸⁶

78 Ova institucija prestala je sa radom 1998. godine.

79 Trnka K., str. 118-119.

80 Usvojena 1961. godine, a revidirana 1996. godine. Povelja je dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, vidi “Sl.glasnik RBiH” 25/93. U članu 7. Povelje propisana su prava djece, pa tako pravo na zaštitu od fizičkih i moralnih rizika kojima su izloženi, u članu 17. pravo na zaštitu od nasilja i iskorištavanja, te posebnu pomoć ako su lišeni porodične podrške. O tome: Galonja A. et. al., str. 38.

81 Konvenciju je izradio komitet eksperata Vijeća Evrope, zaključena je 2007. godine. Bosna i Hercegovina je potpisala i ratifikovala konvenciju. Vidi “Sl.glasnik Bosne i Hercegovine/Medunarodni ugovori“ br. 11/12. Konvencija ima dva osnovna cilja, a to je prevencija i borba protiv seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja djece i zaštita prava djece žrtava. O tome: Galonja A. et. al., 39; Studija o zaštiti djece u pokretu, 35-36; Neralić V., *Zaštita djece od seksualnog iskorištavanja u skladu sa Fakultativnim protokolom o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima djeteta*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Rijeci, 2020; Mirković M., *Usklađenost krivičnog zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine sa Konvencijom Vijeća Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualne zloupotrebe uz kratak osvrt na relevantne odredbe Krivičnog zakonika Republike Srpske*, Pravna misao, 2021.

82 Usvojena 1996. godine, a stupila na snagu 2000. godine. Cilj ove konvencije je obezbijediti lakše ostvarivanje prava informisanjem i učestvovanjem djece u pravosudnim postupcima koji se na njih odnose, kao što su pravo na izražavanje stavova, na informisanost o mogućim posljedicama odluka, imenovanje predstavnika itd. Vidi: član 1. Konvencije, tekst dostupan na [Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava - Hrvatsko zakonodavstvo \(poslovna.hr\)](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-1117_en.htm), (pristup 09.09.2022. godine); Galonja A. et. al., 38.

83 Članom 6. Evropske konvencije o državljanstvu propisano je da svaka država ugovornica treba da predvidi u svom unutrašnjem pravu da njeno državljanstvo mogu da steknu djeca rođena na njenoj teritoriji koja pri rođenju ne steknu neko drugo državljanstvo. Takvo državljanstvo treba da se da, između ostalih i licima bez državljanstva i priznatim izbjeglicama koje imaju zakonito prebivalište na njenoj teritoriji. Bosna i Hercegovina je potpisala i ratifikovala ovu konvenciju.

84 Studija o zaštiti djece u pokretu, 34.

85 U okviru švedskog predsjedanja Vijećem Evrope, Švedska vlada je u saradnji s Vijećem Evrope i uz podršku Nordijskog vijeća ministara u Stockholmu tokom 2008. godine organizovala Konferenciju “Izgradnja Evrope za djecu i s djecom: prema strategiji 2009.-2011.” U rad konferencije aktivno su se uključila djeca i mladi, pored međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija, ombudsmena, sudija i drugih. Program je pokrenut 2006. godine, te je ovom konferencijom završen trogodišnji program Izgradnja Evrope za djecu i sa djecom. Cilj ovog programa je uvrstiti prava djece u sve odgovarajuće politike Vijeća Evrope. Program Konferencije predstavlja načine za iskorjenjivanje svih oblika nasilja nad djecom, pravosuđe prilagođeno djeci i pravo na odgovarajuće učešće djece u pitanjima koja ih se tiču. Više o konferenciji i ciljevima vidi: [Konferencija “Izgradnja Evrope za djecu i s djecom” u Stockholmu – Pravobranitelj za djecu \(dijete.hr\)](http://www.konferencija-izgradnja-evrope-za-djecu-i-s-djecom/), (pristup 09.09.2022. godine); [2011cm171final \(childhub.org\)](http://www.childhub.org/), pristup 09.09.2022. godine.

86 Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 36.

U okviru ovog programa, naglašena je potreba osnaživanja zaštite djece migranata⁸⁷ i djece u pokretu, uključujući tražitelje azila, izbjeglice, djecu bez pratnje, djecu odvojenu od porodice, interno raseljena lica i djecu bez državljanstva.⁸⁸

2.3. Instrumenti zaštite djece izbjeglica u Evropskoj uniji

EU je, još u osnivačkim ugovorima promovisala koncept opštih vrijednosti kao što je poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.⁸⁹ U članu 78. Ugovora o funkcionisanju EU propisano je da EU razvija zajedničku imigracionu politiku koja ima za cilj da se u svim fazama obezbijedi efikasno upravljanje migracionim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja sa zakonitim prebivalištem u državama članicama i sprečavanje i unapređenje mjere za borbu protiv ilegalne imigracije i trgovine ljudima.⁹⁰ U Ugovoru je propisano da EU razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (*non-refoulement*).⁹¹ Ta politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. i Protokolom od 31. januara 1967. o statusu izbjeglica te s drugim odgovarajućim ugovorima.⁹²

87 Vijeće Evrope je, radi ostvarivanja prava migranata, donio veći broj rezolucija i preporuka, i to: Rezolucija Parlamentarne skupštine 28 (1953) o promociji evropske politike za pomoć izbjeglicama, Preporuka Parlamentarne skupštine 434 (1965) o odobravanju azila evropskim izbjeglicama, Rezolucija Komiteta ministara 14 (1967) o davanju azila osobama u riziku od progona, Preporuka Parlamentarne skupštine broj 773 (1976) o de facto izbjeglicama, Preporuka Parlamentarne skupštine broj 817 (1977) o pravu na azil, Preporuka Komiteta ministara broj R (81) 16 o harmonizaciji nacionalnih procedura koje se odnose na azil, Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1016 (1985) o životnim i radnim uslovima izbjeglica i tražilaca azila, Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1211 (1993) o nezakonitim migracijama: krijumčarima i poslodavcima nezakonitih migranata, Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1236 (1994) o pravu na azil, Preporuka Komiteta ministara broj R (98) 13 o pravu na efikasan pravni lijek protiv odluke po zahtjeva za azil i odluku o protjerivanju u kontekstu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Preporuka Komiteta ministara broj R (99) 12 o povratku lica kojima je odbijen zahtjev za azil, Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1440 (2000) o ograničenjima u pogledu azila u zemljama članicama Vijeća Evrope i Evropske unije. Vidi: Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 37.

88 Strategija upućuje na implementaciju preporuke Vijeća Evrope CM/Rec(2007)9 o životnim projektima za djecu migrante bez pratnje, preporuku CM/Rec(2008)4 o jačanju integracije djece migranata i djece sa imigrantskim porijeklom i preporuku CM/Rec(2009)13 o državljanstvu djece. Vidi: *Building a Europe for and with children Strategy for 2012-15*, CM(2011)171 final na [2011cm171final \(childhub.org\)](http://2011cm171final(childhub.org)), (pristup 09.09.2022. godine) i Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 36.

89 Studija o zaštiti djece u pokretu, str. 37.

90 Tekst Ugovora dostupan na [EUR-Lex - 12016ME/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME0001), (pristup 10.09.2022. godine).

91 Načelo nevraćanja je “kamen temeljac zaštite izbjeglica”, koje pretpostavlja da se ne smiju vraćati izbjeglice u države iz kojih im prijeti progon. Vidi: *Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije*, Agencija Evropske unije za temeljna prava, Vijeće Evrope, 2014, dostupno na [Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije – Izdanje prosinac 2014 \(refworld.org\)](http://refworld.org), (pristup 10.09.2022. godine).

92 Vidi član 78. Ugovora.

Prava djeteta su se ekspanzivnije razvijala tek od devedesetih godina 20. stoljeća, pa je tako Povelja o osnovnim pravima EU⁹³ prvi dokument koji u cjelosti definiše garantovana politička i socijalna prava, kada je EU počela politički djelovati⁹⁴ i u sferi prava djece izbjeglica.⁹⁵ Povelja⁹⁶ je dokument u kojem su sadržana sva glavna lična, građanska, politička, ekonomska i socijalna prava koja su sadržana u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, ustavima država članica, EU i mnogim drugim međunarodni konvencijama o osnovnim pravima. Uprkos činjenici da su porodični odnosi u većoj mjeri i dalje bili nadležnost država članica, prava djeteta⁹⁷ se ekspanzivno razvijaju kao dio standarda unutar institucija EU.⁹⁸

EU ima jasnu nadležnost donošenja propisa u području migracija i azila.⁹⁹ Posebna pažnja posvećena je potrebama djece bez pratnje,¹⁰⁰ uključujući pravne aspekte poput zakonskog starateljstva i pravnog zastupanja, procjene dobi, traganja za porodicom i spajanje sa njima, postupaka azila, zadržavanja i protjerivanja, kao i aspekte povezane sa životnim uslovima djece,¹⁰¹ uključujući smještaj, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i osposobljavanje, vjeroispovijest, kulturu i slobodno vrijeme.¹⁰²

U svrhu zaštite prava djeteta, usvojeni su mnogi dokumenti počev od Smjernica za promociju i zaštitu prava djeteta, Evropski konsenzus o razvoju, EU agenda za prava djeteta, Strategija Evropa 2020, Uredba Savjeta Dablin II, te Kvalifikaciona

93 O Povelji vidi: Hofmajster F., *Povelja o osnovnim pravima*, u: Evropa od A do Š: Priručnik za evropsku integraciju, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2010.; Simas L., *Protection of Fundamental Rights in the EU Post-Lisbon*, E-International Relations Students, 1.12.2013; Dostupno na <http://www.e-ir.info/2013/12/01/the-protection-of-fundamental-rights-post-lisbon/>, (pristup 10.09.2022. godine); Diter- Borhart K., *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikaciju Evropske unije, Luksemburg, 2013; Ćorić Erić V; Rabrenović A; *Utvrdjivanje oblasti primene osnovnih prava u Evropskoj uniji*, Revija za evropsko pravo, 14, 2,3, 2012, str.117-135;

94 Slično: Galonja A. et. al., 39.

95 Član 24. Povelje odnosi se i na prava djeteta, jer navodi pravo na zaštitu i njegovu potrebnu za dobrobit djeteta, pravo na izražavanje mišljenja, kao i obavezu prvenstvenog značaja najboljeg interesa djeteta, u skladu sa UN Konvencijom. Vidi: Galonja A. et. al., str. 39; Lamont R., *Article 24*, u: Peers S. et.al., *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, str. 209.-215.

96 Povelja tada nije ugrađena u ugovor ali se postovilo pitanje njenog statusa. Uprkos tome što je postojala namjera da bude pravno obavezujući dokument, njen pravni status ostao je neriješen i nejasan. Tako: Vujačić M., *Zaštita ljudskih prava u Evropskoj uniji – prvih 60 godina*, u Babić J. (ur.), Godišnjak UEF Srbija 2011, Službeni glasnik i Unija evropskih federalista Srbija, Beograd, 2012, str. 10.

97 Vidi i González Bou E. et.al., *La protección de los niños en el derecho internacional y en las relaciones internacionales: Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño*, Marcial Pons, 2010.

98 Hervey T. K.; Kenner J, *Economic and Social Rights Under the EU Charter of Fundamental Rights - a legal perspective*, Oxford 2003, str. 105.

99 Priručnik o pravima djeteta u europskom pravu, Agencija Evropske unije za temeljna prava i Vijeće Europe, 2015, str. 156.

100 Vidi i Breen C., *The emerging tradition of the best interests of the child in the European Convention on Human Rights*, u: Breen C., *The standard of the best interest of the child*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2002.

101 Vidi McGlynn C., „*Rights for children?: The potential impact of the European Union Charter of Fundamental Rights*“, *European Public Law*, 2002, 8, 3, str. 387-400.

102 Priručnik o pravima djeteta u europskom pravu, str. 157.

direktiva, Direktiva o procedurama azila kojima se stiče ili gubi status izbjeglice i Direktiva o uslovima prihvata tražitelja azila.

Saopštenje Evropske komisije iz 2006. godine predstavlja osnov za zaštitu i promociju prava djeteta u okviru unutrašnje i vanjske politike EU, koje predviđa razvoj dugoročne strategije EU u odnosu na prava djeteta i zaštitu djeteta, te veće učešće institucija EU da se bave pitanjima djeteta.¹⁰³

Smjernice za promociju i zaštitu prava djeteta¹⁰⁴ naglašavaju važnost ključnih međunarodnih i *acquis communautaire* standarda, kao i političkih obaveza u promociji i zaštiti prava djeteta, te se posmatraju kao dio unutrašnjih aktivnosti EU, ali i osnov djelovanja i saradnje sa trećim zemljama.¹⁰⁵ Ove smjernice iz 2007. godine su revidirane 2017. godine,¹⁰⁶ te se u uvodnom dijelu oslanjaju na Konvenciju o pravima djeteta,¹⁰⁷ a sve zbog zaštite prava djeteta.¹⁰⁸ Operativni dio Smjernica utvrđuje način i sredstva za što veću zaštitu prava djeteta u partnerskim zemljama te korake EU u tom smjeru, te EU očekuje od država članica da uzimaju u obzir pun spektar prava djeteta radi zaštite svih prava svakog djeteta, a posebno najranjivije djece, kao što su raseljena djeca ili djeca migranti i izbjeglice.¹⁰⁹ EU je preuzela veliku ulogu radi promicanja svih prava djeteta radi sveukupne zaštite, a posebno prava djece izbjeglica, jer je uzela u obzir najranjiviju kategoriju društva, kao što su ta djeca.

Sljedeći korak u razvoju prava djece izbjeglica bilo je donošenje Evropskog konsenzusa o razvoju¹¹⁰, koji predstavlja zajedničku izjavu tri organa EU (Parlamenta, Vijeća i Komisije) kao novi okvir za razvojnu saradnju EU i njenih država članica. Cilj ovog konsenzusa je povećanje snage EU za savladavanje izazova današnjice,

103 Galonja A. et. al., str. 40.

104 Smjernice nisu pravno obavezujuće, ali ih je jednoglasno usvojilo Vijeće EU, te zbog toga predstavljaju politički signal prioriteta EU, te vodič za unapređenje ljudskih prava van EU. Vidi: Ibid.

105 Studija o zaštiti djece u pokretu, str.39.

106 Razlog za revidiranje je činjenica da se od donošenja Smjernica iz 2007. godine mnogo toga promijenilo u kontekstu prava djece na globalnom nivou i evolucije politike EU. Kao jedan od razloga navode i da je tokom 2016. godine Opća skupština UN-a prvi put sazvala sastanak na vrhu na nivou šefova država ili vlada na temu masovnih kretanja izbjeglica i migranata. "Završni dokument sa sastanka, Njujorška deklaracija, podstiče zaštitu ljudskih prava svih izbjeglica i migranata bez obzira na status, a što obuhvata osiguravanje pristupa obrazovanju svoj djeci izbjeglicama i migrantima u roku od nekoliko mjeseci nakon njihova dolaska, prevenciju seksualnog i rodno uvjetovanog nasilja te odgovor na njega, rad na ukidanju prakse zadržavanja djece radi utvrđivanja njihova migrantskog statusa, kao i zaštitu prava žena i djevojčica te promicanje njihova potpunog, ravnopravnog i konstruktivnog sudjelovanja u pronalasku rješenja. Vidi: Revizija Smjernica EU-a za promicanje i zaštitu prava djeteta (2017.) – Ne zaboravimo nijedno dijete", 4, dostupno na [pdf \(europa.eu\)](https://pdf.europa.eu), (pristup 11.09.2022. godine).

107 Vidi „Revizija Smjernica EU-a za promicanje i zaštitu prava djeteta (2017.) – Ne zaboravimo nijedno dijete”, dostupno na [pdf \(europa.eu\)](https://pdf.europa.eu), (pristup 11.09.2022. godine).

108 Djeca u ranjivom položaju, kao što su djeca koja žive u siromaštvu, djeca koja žive u području sukoba i osjetljivim situacijama, djeca s invaliditetom, djeca koja su lišena slobode ili su u sukobu sa zakonom, djeca migranti i izbjeglice (skoro 50 miliona djece diljem svijeta migriralo je preko granica ili je prisilno raseljeno, a polovicu svih izbjeglica danas čine djeca), djeca bez pratnje i djeca bez obitelji suočavaju se s posebnim rizicima i izložena su diskriminaciji, marginalizaciji, institucionalizaciji i isključenosti. Vidi: Ibid, str. 4.

109 Ibid, str. 18.

110 Prvi konsenzus je usvojen 2006. godine, a isti je izmijenjen novim konsenzusom iz 2017. godine.

promicanje održivog razvoja i iskorjenjivanje siromaštva širom svijeta.¹¹¹ Evropski konsenzus daje odgovor na program UN-a za održivi razvoj do 2030. godine, te isti stavlja akcenat na mjere u području vladavine prava, ljudskih prava, migracija i mobilnosti. EU Agenda za prava djeteta iz 2011. godine¹¹² ukazuje na potrebu za sveobuhvatnim okvirom zaštite djece izložene seksualnoj eksploataciji i trgovini, djece koja traže azil, djece iz trećih zemalja koja dolaze bez pratnje u EU i djece koja su odbjegla, odnosno nestala.¹¹³

Evropska komisija je 24. marta 2021. godine donijela Strategiju EU o pravima djeteta te Prijedlog preporuke Vijeća o uspostavi evropskog jamstva za djecu, koji predstavljaju ključne elemente koji imaju za cilj osnažiti prava djece u Evropi. Sastoji se od šest tematskih područja¹¹⁴ u kojima predlaže mjere koje će poduzeti Evropska komisija te mjere na čije poduzimanje poziva države članice. U Strategiji se posebno naglašava potreba za podršku partnerskim zemljama radi zaštite djece, posebno zaštitu djeci migrantima, izbjeglicama i prisilno raseljenu djecu te djecu koja pripadaju manjinama. EU će nastaviti davati podršku u slučajevima međunarodne zaštite u EU u kojima je potrebno preseljenje djece i drugih ranjivih osoba.¹¹⁵

Uredba Savjeta Dublin II, koja je kasnije zamijenjena Uredbom Dublin III, predstavlja jedan od najznačajnijih dokumenata kojom se uspostavljaju kriteriji za utvrđivanje odgovornosti država članica prilikom razmatranja zahtjeva za azil¹¹⁶ koji su podneseni unutar EU od državljanina trećih zemalja.¹¹⁷

111 Vijeće usvojilo novi Evropski konsenzus o razvoju - Consilium (europa.eu), (pristup 12.09.2022. godine).

112 Communication from the Commission to the European parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An EU Agenda for the Rights of the Child, COM(2011) 60 final, Brisel, 2011; M. Tuite The way forward: the implementation of the EU Agenda for the rights of the child. In *ERA Forum*, Springer Berlin Heidelberg, 2013, 14, 4, str. 543-556.
113 Galonja A. et. al., str. 41.

114 Participacija djece u političkom i demokratskom društvu, borba protiv dječijeg siromaštva, suzbijanje nasilja nad djecom, pravosuđe prilagođeno djeci, sigurnost u digitalnom okruženju i prava djece na svjetskom nivou. Vidi na: EU Strategija o pravima djeteta i Europsko jamstvo za djecu – Pravobranitelj za djecu (dijete.hr), (pristup 12.09.2022. godine).

115 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142&from=en#footnote63>, (pristup 12.09.2022. godine).

116 Vidi Presudu Evropskog suda pravde u spojenim predmetima C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17 a u vezi tumačenja člana 33. stav 2. tačka (a) i člana 52. stav 1. Direktive 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (kao i članova 4. i 18. Povelje EU o temeljnim pravima. Zahtjevi su upućeni u okviru četiri spora između Bashara Ibrahima (predmet C-297/17), Mahmuda Ibrahima, Fadwe Ibrahim, Bushre Ibrahima, maloljetne djece Mohammada i Ahmada Ibrahima (predmet C-318/17), kao i Nisreen Sharqawi i njezine maloljetne djece Yazana i Hosama Fattayrjija (predmet C-319/17), s jedne strane, i Savezne Republike Njemačke, s druge strane, kao i između Savezne Republike Njemačke i Tausa Magamadova (predmet C-438/17), u vezi s odlukama Saveznog ureda za migraciju i izbjeglice, Njemačka, kojima im je odbijeno pravo na azil.

117 Uredba (EU) br. 604/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. juna 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (2013, L 180, 31) stavila je van snage i zamijenila Uredbu Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje, 2013, L 50, 1.

Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite,¹¹⁸ ima za cilj osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i, s druge strane, osigurati da minimalni nivo pogodnosti bude dostupan tim osobama u svim državama članicama, te uskladiti propise o priznavanju i sadržaju statusa izbjeglica¹¹⁹ i supsidijarne zaštite. EU smatra da bi usklađivanje propisa trebalo pomoći u ograničavanju sekundarnih kretanja tražilaca međunarodne zaštite između država članica.¹²⁰

Prema pravu EU, tokom određivanja postojanja uvjeta za izbjegličku ili privremenu zaštitu, važno je razmotriti da li bi u zemlji u koju se predlaže povratak podnositelj bio zaštićen od zlostavljanja. Osim toga, izbjeglice čiji je status priznat, kao i one sa supsidijarnom zaštitom, imaju pravo pristupa zdravstvenoj zaštiti kao i državljani država članica, a sve prema članu 30. Direktive o kvalifikaciji. Prema članu 32. Direktive o kvalifikaciji države članice obavezuju se osigurati da korisnici izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite imaju pristup smještaju jednak uvjetima koji se primjenjuju na druge državljane trećih zemalja koji na području države članice borave legalno.¹²¹ Član 26. stav 1. i 3. Direktive o kvalifikaciji priznaje pravo izbjeglicama i onima kojima je dodijeljena supsidijarna zaštita da se zaposle i budu samozaposleni. Također im je potrebno na jednak način kao i državljanima omogućiti pristup postupcima priznavanja kvalifikacija. Dalje, član 28. Direktive o kvalifikaciji omogućuje pristup mjerama za procjenu ranije obuke u slučaju da pojedinac nije u mogućnosti dostaviti dokaznu dokumentaciju o prethodnoj osposobljenosti. Ove odredbe oslanjaju se na članove 17, 18, 19 te

118 Službeni list EU 248, L 337/9, dostupna na [EUR-Lex - 32011L0095 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), pristup 12.9.2022. godine, dalje: Kvalifikaciona direktiva.

119 Primjenom ove direktive, u slučaju Salahadin Abdulla i drugi, Evropski sud pravde je naglasio kako „recitali 3., 16. i 17. uvida u Direktivu potvrđuju kako Ženevska konvencija predstavlja međunarodni pravni režim zaštite izbjeglica te da su odredbe Kvalifikacione direktive i njihov sadržaj donesene kako bi se nadležnim tijelima država članica dale smjernice za provedbu te Konvencije na temelju zajedničkih koncepata i kriterija.” Vidi Presude Evropskog suda pravde, povezani slučajevi C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, Aydin Salahadin Abdulla i ostali protiv Savezne Republike Njemačke, 2. marta 2010, 52; Presuda Evropskog suda pravde C-31/09 iz 2010. godine, Nawras Bolbol protiv Bevándorlási és Állampolgársági Hivata, 17. juna 2010, 37; Presuda Evropskog suda pravde povezani slučajevi C57/09 i C101/09, 2010, Bundesrepublik Deutschland protiv B. i D., 77. Međutim, ni član 33. Ženevske konvencije iz 1951. godine ni članovi 17. i 21. Kvalifikacione direktive ne zabranjuju apsolutno takvo vraćanje. Naime, udaljenje izbjeglice je dopušteno u izuzetnim slučajevima kao što je npr. opasnost te osobe za sigurnost države domaćina ili u slučaju počinjenja teškog krivičnog djela. Vidi: Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije, Agencija Evropske unije za temeljna prava, Vijeće Evrope, 2014, dostupno na [Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije – Izdanje prosinac 2014 \(refworld.org\)](#), 61 (pristup 10.09.2022. godine).

120 Vidi tačke 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 i 20. Preambule Direktive.

121 U predmetu Khlaifia i drugi protiv Italije Evropski sud za ljudska prava je postavio temeljna načela u pogledu životnih uvjeta u prihvatilištima za migrante i izbjeglice. Ti uvjeti podrazumijevaju: dovoljno ličnog prostora, pristup prirodnom svjetlu, zraku i vježbanju na otvorenom, dostupnost ventilacije i poštovanje osnovnih sanitarnih i higijenskih zahtjeva. Presuda od 15.12.2016. godine, dostupna na <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-170054%22%5D%7D>, pristup 01.10.2022. godine.

22. stav 2. Konvencije o statusu izbjeglica. Direktiva obavezuje države članice da djeci izbjeglicama osigura osposobljavanje pod jednakim uslovima kao i za njene državljane.¹²² Također, u preambuli, navodi da je potrebno da se korisnicima međunarodne zajednice pruža, bez diskriminacije, primjerena socijalna pomoć i sredstva izdržavanja, te da se detalji i načini pružanja povlastica korisnicima međunarodne zaštite trebaju urediti nacionalnim pravom. Međutim, iako ne propisuje minimalan iznos socijalne pomoći, Kvalifikaciona direktiva upućuje države članice da ovaj pojam pokriva barem minimum prihoda, te u onoj mjeri u kojoj su takve povlastice omogućene državljanima te države.¹²³ EU je omogućila i spajanje djece izbjeglica sa porodicom u evropskim državama, u situacijama kada se djeca ne mogu vratiti u državu porijekla radi nastavka porodičnog života.¹²⁴

Direktiva o procedurama azila kojima se stiče ili gubi status izbjeglice¹²⁵ je direktiva minimalne harmonizacije, koja jer garantuje minimum standarda unutar država članica u postupcima dobijanja statusa djece izbjeglica. Osobama kojima je priznat status izbjeglica i osobama pod supsidijarnom zaštitom moraju se, u skladu s propisima EU-a, izdati dokumenti kojima se potvrđuje njihov identitet kao i putni dokumenti.

EU već decenijama, donoseći relevantne propise iz ove oblasti, osigurava znatna finansijska sredstva u pružanju pomoći državama radi zaštite prava izbjeglica, odnosno radi osiguranja njihovih prava.¹²⁶ Na primjer, Program Evropske komisije za vanredne situacije obično je namijenjen za pomoć siromašnim i zonama zahvaćenim sukobima u Africi i na Bliskom istoku. Međutim, EU je dodjeljivala finansijska sredstva i članicama EU koje su pogođene izbjegličkom krizom. Osim toga, EU je, primjera radi, Bosni i Hercegovini krajem 2021. godine dodijelila 2,5 miliona eura humanitarne pomoći za podršku ugroženim izbjeglicama i migrantima u Bosni i Hercegovini, a radi pružanja veće zaštite istima.¹²⁷ Ovi svi podaci pokazuju da EU, radi zaštite prava djece izbjeglica, ne samo da donosi odgovarajuće propise iz ovih oblasti, nego pruža i finansijsku pomoć ne samo državama članicama EU koje su pogođene krizom, nego i drugim državama, kako u Evropi, tako i u svijetu.

122 O tome Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije.

123 Vidi tačku 45. Preambule Kvalifikacione direktive.

124 Vidi Direktivu 2003/86/EZ o pravu na spajanje sa porodicom, L 251/12, dostupno na [EUR-Lex - 32003L0086 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), pristup 13.09.2022. godine. U slučaju *Osman protiv Danske* Evropski sud za ljudska prava je, u predmetu broj 38058/09, od 14.06.2011. godine, razmatrao slučaj u kojem je tinejdžerku školske dobi porijeklom iz Somalije, koja je sa svojom porodicom bila na dugotrajnom legalnom boravku u Danskoj, otac preselio iz Danske radi pružanja pomoći svojoj baki u izbjegličkom kampu u Keniji. Nakon dvije godine, kada se djevojčica prijavila za novu dozvolu boravka, danski nadležni organi odbili su taj zahtjev. Sud je utvrdio da je riječ o povredi člana 8. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

125 Službeni list EU L 326/13, dostupna na [LexUriServ.do \(europa.eu\)](#), (pristup 13.09.2022. godine).

126 Tematsko izvješće, Instrument za izbjeglice u Turskoj: korisna potpora, no potrebna su poboljšanja kako bi se ostvarivala veća vrijednost za uloženi novac, Europski revizorski sud, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugees-turkey-27-2018/hr/>, (pristup 13.09.2022. godine).

127 <https://www.slobodnaevropa.org/a/evropska-unija-bosna-i-hercegovina-migranti/31592108.html>, (pristup 13.09.2022. godine).

3. Sistem zaštite djece izbjeglica u pravu Bosne i Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine, kao najviši pravni akt u državi ne sadrži definiciju djeteta niti posebno proklamuje prava djeteta, izuzev prava na porodični život, koje pravo nije specifično za djecu, ali svakako da pripada i djeci. Kada su u pitanju izbjeglice, Ustav Bosne i Hercegovine u članu II/5 sadrži odredbu kojom su regulisana prava izbjeglica i raseljenih lica koji su napustili svoje domove u Bosni i Hercegovini uslijed ratnih dešavanja.¹²⁸ Odredbom člana III/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine propisana je isključiva nadležnost institucija Bosne i Hercegovine u oblasti politike i regulisanja pitanja imigracija, izbjeglica i azila. Međutim, o pravu na azil, kao i o drugim pravima izbjeglica i migranata iz drugih država u Bosnu i Hercegovinu u Ustavu nema riječi.¹²⁹ Ipak, Bosna i Hercegovina stranka je niza međunarodnih sporazuma pobrojanih u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, kojima su garantovana ljudska prava i slobode. U kontekstu teme ovog rada, najznačajniji međunarodni dokumenti iz Aneksa I Ustava su: Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica i Protokol iz 1966. godine te Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine. Ove Konvencije imaju rang ustavnih prava, te se neposredno primjenjuju, ukoliko su po svom sadržaju podobne za neposrednu primjenu, te obavezuju zakonodavca da svoje akte uskladi sa pravima iz Konvencije.¹³⁰ Osim toga, Bosna i Hercegovina je potpisujući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji preuzela obavezu usklađivanja svog prava sa *acquis communautaire*-om.

Obzirom da je Bosna i Hercegovina federalno uređena država, ustavi entiteta, kao i ustavi kantona moraju biti usklađeni sa državnim Ustavom. U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine kao jedno od garantovanih ljudskih prava navodi se zaštita porodice i djece, pri čemu se posebno ne obrazlaže šta podrazumijeva navedeno pravo, kao i pravo na azil.¹³¹

Kao i Ustav Bosne i Hercegovine, i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u aneksu sadrži pobrojane međunarodne sporazume za zaštitu ljudskih prava, među kojima su i Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica i Protokol iz 1966. godine

128 Ovim članom propisano je: "Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove. Oni imaju pravo, u skladu sa Aneksom 7 Opsteg okvirnog sporazuma, da im se vrati imovina koje su bili liseni za vrijeme neprijateljstava od 1991. i da dobiju kompenzaciju za svu takvu imovinu, koja im ne može biti vraćena. Sve obaveze ili izjave u vezi sa takvom imovinom, koje su date pod prisilom, ništave su."

129 Članom III.1. Ustava propisano je samo da politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila spada u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine

130 Marković G., *Ustavnopravni osnov ostvarivanja prava djeteta u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova „Prava djeteta i ravnopravnost polova – između normativnog i stvarnog“, 2012, str. 252. Isto tako Trnka K., *Ustavno pravo*, str. 119-120. Ima i drugačijih mišljenja, tj. da ove konvencije nisu neposredno primjenjive u Bosni i Hercegovini, ali da država Bosna i Hercegovina i oba entiteta imaju obavezu da zakonodavnim, sudskim i upravnim mjerama obezbijede prava koja su u njima sadržana Nowak M., *Shortcomings of Effective Enforcement of Human Rights in Bosnia and Herzegovina*, *Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton: From Theory to Practice* (eds. W. Benedek et al.), The Hague 1999, 97. Navedeno prema: Marković G., 250.

131 Član II. A.2.1) i. član II. A.2.1) j.

te Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine, koji nesporno, budući da isto proizilazi iz samog naslova aneksa, imaju pravnu snagu ustavnih odredaba.

Za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavom RS detaljnije su uređena prava djeteta. Tako se u članu 36. Ustava RS garantuje posebna zaštita porodice, majke i djeteta. Roditelji imaju pravo i dužnost da brinu o podizanju i vaspitanju djece. Vanbračna djeca imaju ista prava i dužnosti kao i djeca rođena u braku. Čovjek ima pravo da slobodno odlučuje o rađanju djece. Djeca su dužna brinuti o roditeljima kojima je potrebna pomoć. Maloljetnici o kojima se roditelji ne brinu imaju pravo na posebnu zaštitu. Osim ovih prava, djeca uživaju i pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda,¹³² pravo na školovanje pod jednakim uslovima, te posebno pravo na besplatno osnovno obrazovanje koje je obavezno.¹³³ Ustavom je zabranjen prinudni rad, te je propisano da omladina, žene i invalidi imaju posebnu zaštitu. Kako shodno zakonu o radu i maloljetnici od 15 godina mogu zasnovati radni odnos, onda se može reći da je i posebna zaštita na radu pravo djeteta.¹³⁴ Konačno, djeca kao zaposlenici ili članovi porodica zaposlenih imaju i pravo na socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje.¹³⁵ Ustavom RS su ljudska prava i slobode utvrđene ustavom i druga prava utvrđena zakonom i međunarodnim ugovorima izričito garantovana i strancima.¹³⁶ Stoga se može zaključiti da prethodno navedena prava djeteta pripadaju i djeci izbjeglicama.

Osnovni zakon kojim su regulisana prava djece izbjeglica je Zakon o azilu Bosne i Hercegovine.¹³⁷

Zakonom o azilu data je definicija izbjeglice prema kojoj se izbjeglicom smatra stranac ili lice bez državljanstva kojem je Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine priznalo izbjeglički status u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine i ovim zakonom. Izbjeglički status se odobrava strancu koji se zbog osnovanog straha od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja nalazi van zemlje svog državljanstva a ne može ili se zbog takvog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje, kao i licu bez državljanstva koje se nalazi van zemlje svog prethodnog uobičajenog mjesta boravka a ne može se ili se, zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu.¹³⁸ Iz navedenog proizilaze uslovi pod kojima se nekome može odobriti status izbjeglice, a to je: 1) da se radi o strancu ili licu bez državljanstva, 2) da postoji osnovan strah; 3) progon; 4) po osnovu rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, te da se 5) nalazi se van zemlje svog porijekla ili uobičajenog boravka i 6) ne može se, ili se, zbog takvog straha, ne želi staviti pod zaštitu te države.¹³⁹

132 Član 37 Ustava RS.

133 Član 38 Ustava RS.

134 Marković G., 254.

135 Član 43. Ustava RS.

136 Član 44. Ustava RS.

137 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 11/16, 16/16.

138 Član 19. Zakona o azilu.

139 Detaljnije o svakom od pojedinih uslova vidjeti u priručniku: *Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini*, Udruženje Vaša Prava Bosne i Hercegovine 2016, 17-24.

Navedeni uslovi za sticanje izbjegličkog statusa u potpunosti su usaglašeni sa uslovima propisanim Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine.

Zakonom o azilu propisana su osnovna prava djece izbjeglica, a to su: pravo na nediskriminaciju, pravo na identifikacioni dokument i putnu ispravu, pravo na informisanje, pravo na slobodu kretanja i smještaj, pravo na socijalnu pomoć i starateljstvo, pravo na spajanje sa porodicom, održavanje porodičnog jedinstva, pravo na rad, obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, te pomoć pri uključivanju u bh. Društvo.¹⁴⁰ U svim postupcima koji se tiču djeteta, kao i prilikom ostvarivanja svih navedenih prava djece izbjeglica, Ministarstvo i ostala nadležna tijela u Bosni i Hercegovini dužna su prvenstveno voditi računa o najboljem interesu djeteta, odnosno osigurati da su sva prava djeteta zaštićena u skladu s Konvencijom o pravima djeteta i propisima u Bosni i Hercegovini koji se odnose na brigu i zaštitu djece.¹⁴¹

U cilju detaljnijeg regulisanja načina ostvarivanja navedenih prava, Ministarstvo za ljudska prava donijelo je niz podzakonskih akata i to: Pravilnik o načinu ostvarivanja zdravstvenog osiguranja osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini,¹⁴² Pravilnik o smještaju, načinu rada, funkcioniranju i kućnom redu u Izbjegličko-prihvatnom centru "Salakovac" u Mostaru,¹⁴³ Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na obrazovanje osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini,¹⁴⁴ Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na socijalnu pomoć osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini,¹⁴⁵ Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na rad osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini¹⁴⁶ i Pravilnik o načinu ostvarivanja pomoći pri uključivanju u bosanskohercegovačko društvo izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini.¹⁴⁷

Osim toga, budući da je Bosna i Hercegovina potpisnica Konvencije o pravima djeteta to je ista obavezna dostavljati Komitetu za prava djeteta UN-a periodične izvještaje o provođenju navedene Konvencije,¹⁴⁸ te u cilju postupanja po Preporukama

140 Član 9,10,11,12,13,14 78. Zakona o azilu.

141 Član 11. Zakona o azilu.

142 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 16/17.

143 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 29/17.

144 ”Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 42/17.

145 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 43/17.

146 ”Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 52/17.

147 ”Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 19/2022.

148 Prvi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine (Inicijalni) o provođenju Konvencije o pravima djeteta urađen je u skladu s Generalnim smjernicama u vezi sa strukturom i sadržajem periodičnih izvještaja koje države strane dostavljaju prema članu 44, stavu 1. (b) Konvencije. Komitet za prava djeteta je razmatrao Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o provođenju Konvencije o pravima djeteta (CRC/C/BiH/2-4) na 1730. sjednici (pogledati CRC/C/SR. 1730 i CRC/C/SR. 1731) održanoj 19. septembra 2012. godine, a na 1754. sjednici održanoj 5. oktobra 2012. godine usvojio je zaključna zapažanja. Također, Komitet za prava djeteta je razmatrao Kombinovani peti i šesti izvještaj Bosne i Hercegovine o provođenju Konvencije o pravima djeteta na 2404. i 2405. sjednici (CRC/C/SR. 2404 i 2405), koje su održane 10. i 11. septembra 2019. godine, a na 2430. sjednici održanoj 27. septembra 2019. usvojio je zaključna zapažanja. Navedeno prema: Program praćenja provođenja Preporuka Komiteta za prava djeteta u Bosni i Hercegovini za period 2020-2024.

Komiteta za prava djeteta sačinjava četverogodišnje programe praćenja provođenja Preporuka.

Bosna i Hercegovina je također potpisnica i Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, iz čega proizilazi obaveza Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice da sačinjava godišnje izvještaje o zbrinjavanju izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini.

U nastavku ćemo ukazati na to kako je ostvarivanje prava djece izbjeglica regulisano u pravnom sistemu Bosna i Hercegovina te ista uporediti sa međunarodnim pravnim pravilima i praksom, kako bismo mogli utvrditi u kojoj mjeri je naše zakonodavstvo o pravima djece izbjeglica usaglašeno sa normama međunarodnog prava.

3.1. Pravo na nediskriminaciju

Jedno od osnovnih prava svih ljudi je pravo na nediskriminaciju, koje predstavlja *ius cogens*, odnosno peremptornu normu općeg međunarodnog prava. Opće načelo jednakosti svih ljudi proklamovano je u samom Ustavu Bosne i Hercegovine gdje se navodi da uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Ovo pravo je dalje detaljno regulisano Zakonom o zabrani diskriminacije.¹⁴⁹ U članu 2. stav 1. navedenog Zakona propisano je da će se diskriminacijom „smatrati svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica i onima koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, invaliditet, starosna dob, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, spolnih karakteristika, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života“. Kao posebne oblasti primjene ovog zakona navodi se, između ostalog, oblast zapošljavanja, rada i radnih uslova, oblast obrazovanja, nauke i sport, gdje se posebno naglašava da dostupnost obrazovanja ne bi trebalo da zavisi od useljeničkog statusa djece ili njihovih roditelja; zatim oblast socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i stanovanja.

Ovakvo zakonodavno rješenje u potpunosti je u skladu sa međunarodnim normama propisanim Konvencijom o pravima djeteta i Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine,¹⁵⁰ kao i sa EU Direktivom o kvalifikaciji.

Zaključna su zapažanja Odbora za prava djeteta pravno neobavezujuća za države članice Konvencije, u čemu leži njihova manjkavost.

149 "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 59/09,66/16.

150 Više o tome vidjeti u poglavlju Međunarodni pravni okvir zaštite djece izbjeglica u ovom radu.

Svakako je zanimljivo istaći da je ovim zakonom kao izuzetak od principa jednakog postupanja, a u cilju zaštite pripadnika ranjivih skupina, među kojima su i djeca, izbjeglice i azilanti, i omogućavanja njihovog punog učešća u svim oblastima života dozvoljena tzv. pozitivna diskriminacija. Ona podrazumijeva provođenje ili donošenje privremenih posebnih mjera osmišljenih bilo da se spriječe ili nadoknade štete koje lica trpe a koje su određene osnovama navedenim u članu 2. ovog zakona. Uslovi pod kojima se navedene mjere neće smatrati diskriminacijom su: da se njima ostvaruje legitiman cilj i da postoji razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se nastoji realizirati.¹⁵¹

Jedna od takvih mjera predstavlja olakšana naturalizacija izbjeglica, naročito djece izbjeglica, u pravu Bosne i Hercegovine. Naime, izbjeglice shodno Zakonu o državljanstvu Bosne i Hercegovine, te zakonima o državljanstvu entiteta, mogu pod povoljnijim uslovima nego je to slučaj sa ostalim strancima steći državljanstvo Bosne i Hercegovine. Takve mjere je Vijeće Evrope još u svojoj Preporuci iz 1969. godine¹⁵² navodilo kao primjere dobre prakse, dok je Preporukom iz 1984. godine izričito navedeno da se olakšavanjem naturalizacije izbjeglica ne vrši diskriminacija stranaca, koji za razliku od izbjeglice uživaju zaštitu države porijekla.¹⁵³

Primjena prava na nediskriminaciju odnosi se na postupanje svih javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinskih institucija i tijela, te pravnih lica s javnim ovlaštenjima, kao i na postupanje svih pravnih i fizičkih lica, a isto se posebno primjenjuje u oblastima zapošljavanja, rada i radnih uslova; obrazovanja, nauke i sporta, pri čemu se naglašava da dostupnost obrazovanja ne bi trebalo da zavisi od useljeničkog statusa djece ili njihovih roditelja; zatim socijalne zaštite i načina postupanja prema korisnicima socijalne zaštite; zdravstvene zaštite; pravosuđa i uprave, uključujući aktivnosti policije i drugih službenika za provođenje zakona, te stanovanja.¹⁵⁴

Kao što možemo vidjeti, pravo na nediskriminaciju predstavlja jedno od osnovnih načela na kojima počiva pravni sistem Bosne i Hercegovine. Pa ipak, iz Izvještaja Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini, a na osnovu provedenog istraživanja u august 2019. godine, proizilazi da se migranti i izbjeglice kao grupa suočavaju sa rastućom diskriminacijom, da je 72,9 % ispitanika/ca potvrdilo da je diskriminacija migranata/tica u Bosni i Hercegovini široko rasprostranjena, te da je čak 78,1 % ispitanika/ca reklo da ne želi da se migranti/tice naseljavaju u Bosni i Hercegovini.¹⁵⁵

Komitet za prava djeteta u Preporuci 44, nakon što je razmotrio Kombinovani peti i šesti izvještaj Bosne i Hercegovine¹⁵⁶ o provođenju Konvencije o pravima

151 Član 5. Zakona o zabrani diskriminacije.

152 Preporuka 564 (1969) o sticanju državljanstva u zemlji boravka izbjeglice, Evropska konsultativna skupština,

30.09.1969. godine. Navedeno prema: Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini, 58.

153 Preporuka 984 (1984) o sticanju državljanstva u zemlji boravka izbjeglice, Evropska konsultativna skupština,

11.05.1984. godine, Navedeno prema: Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini, 59.

154 Član 6. Zakona o zabrani diskriminacije.

155 Diskriminacija u Bosni i Hercegovini: percepcije, stavovi i iskustva javnosti, OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 43. [448855.pdf\(osce.org\)](https://www.osce.org/files/document/448855.pdf) (pristup 10.09.2022. godine).

156 Komitet za prava djeteta je razmatrao Kombinovani peti i šesti izvještaj Bosne i Hercegovine o

djeteta pozvao je Bosnu i Hercegovinu da u cilju suzbijanja diskriminacije izbjeglica i migranata, izradi kampanje za borbu protiv govora mržnje prema tražiteljima azila i izbjeglicama, a naročito djeci, te osigura istragu, gonjenje i sankcioniranje počinitelja.

3.2. Pravo na identifikacioni dokument i putnu ispravu

Zakonom o azilu propisano je da stranac kojem bude odobren zahtjev za azil i dodijeljen status izbjeglice ima pravo na identifikacioni dokument. Zahtjev za izdavanje identifikacionog dokumenta podnosi lice sa priznatim statusom izbjeglice ili njegov punomoćnik, te ako se radi o djeci njihov zakonski ili dodijeljeni staratelj. Zahtjev se podnosi Ministarstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine.¹⁵⁷ Identifikacioni dokument izbjeglice u našem pravnom sistemu predstavlja izbjeglički karton. Rok valjanosti izbjegličkog kartona je 3 godine, a isti se može i produžavati. Svaku promjenu mjesta boravišta, izbjeglica je dužna dostaviti Ministarstvu sigurnosti radi unošenja iste u evidencije.

Posjedovanje izbjegličkog kartona uslov je za ostvarivanje svih drugih prava izbjeglica propisanih Zakonom o azilu od prava na smještaj, socijalnu zaštitu, prava na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu itd., budući da ovim kartonom izbjeglica dokazuje svoj status.

U prethodnim godinama izbjeglice su imale problem oko ostvarivanja navedenih prava upravo iz razloga što su institucije tražile od izbjeglica da dostave identifikacione dokumente iz zemlje porijekla – ličnu kartu ili pasoš, dok se izbjeglički karton nije priznavao kao identifikacioni dokument.

Problem je posebno bio evidentan u slučajevima podnošenja zahtjeva za upis novorođene djece priznatih izbjeglica u matične knjige, u kojim slučajevima su matični uredi odbijali ovakav upis zbog nedostatka identifikacionih dokumenata roditelja kojim se dokazuje njihovo državljanstvo. Također, zbog odbijanja uposlenih u matičnim uredima da u rubriku “državljanstvo” upišu državljanstvo roditelja navedeno u izbjegličkom kartonu, uz obrazloženje da je potrebno pribaviti dokumente iz zemlje porijekla roditelja, dešavalo sa djeca priznatih izbjeglica ne mogu da ostvare status izbjeglice.¹⁵⁸

Za rješavanje navedenih problema od posebnog značaja bilo je donošenje Pravilnika o ličnom stanju i upisu u matične knjige činjenice rođenja, vjenčanja i smrti osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini¹⁵⁹ i Uputstva o načinu vođenja matičnih knjiga FBiH¹⁶⁰, kojima je propisano da prilikom upisa u matične knjige izbjeglice svoj status i identitet dokazuju izbjegličkim kartonom¹⁶¹ te da se u matične knjige upisuje državljanstvo roditelja pri čemu to

provođenju Konvencije o pravima djeteta na 2404. i 2405. sjednici (CRC/C/SR. 2404 i 2405), koje su održane 10. i 11. septembra 2019. godine, a na 2430. sjednici održanoj 27. septembra 2019. usvojio je zaključna zapažanja.

157 Član 74. Zakona o azilu Bosne i Hercegovine.

158 Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini, 50.

159 “Sl. glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 54/2010.

160 “Službene novine FBiH”, br. 51/2013, 55/2013, 82/2013 i 6/2015.

161 Član 85 Uputstva o načinu vođenja matičnih knjiga FBiH.

državljanstvo važi samo za ostvarivanje prava na ostvarivanje onih prava djeteta za čije ostvarenje je značajna činjenica državljanstva, kao što su određivanje JMB ili izdavanje izbjegličkog kartona i sl.¹⁶²

Osim prava na identifikacioni dokument, izbjeglica također ima pravo i na putnu ispravu radi putovanja u inozemstvo i povratka u Bosni i Hercegovini. U uvodnim odredbama Zakona o azilu navodi se da putna isprava izbjeglice predstavlja putnu ispravu donesenu u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine.¹⁶³ Putnu ispravu za izbjeglice, na zahtjev izbjeglice, njegovog punomoćnika ili staratelja, ukoliko se radi o djeci, izdaje Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine u skladu sa odredbama Zakona o putnim ispravama Bosne i Hercegovine.¹⁶⁴ Rok valjanosti ove putne isprave je 2 godine. U samu putnu ispravu navodi se izričito da se ista izdaje po osnovu Konvencije od 28. jula 1951.

Prema ranije važećim odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu¹⁶⁵ uslov za sticanje prava na putnu ispravu za izbjeglice bilo je to da izbjeglica nema važeću putnu ispravu ili je ne može pribaviti iz zemlje uobičajenog boravka.¹⁶⁶ Ovakvo rješenje nije bilo u skladu sa odredbom člana 28. stav 1. Konvencije o pravima izbjeglica, budući da ovaj uslov nije predviđen navedenom Konvencijom. Naime, u Konvenciji se samo navodi da će država ugovornica biti posebno blagonaklona razmotriti pitanje izdavanje putne isprave za izbjeglice ako je u pitanju izbjeglica na njenom teritoriju koji nije u mogućnosti dobiti putnu ispravu od zemlje pravnog prebivališta, a ne da navedena činjenica predstavlja uslov za izdavanje predmetne putne isprave.¹⁶⁷

3.3. Pravo na slobodu kretanja i smještaj

Pravo na slobodu kretanja i prebivališta je Ustavom Bosne i Hercegovine zagarantovano pravo svim licima na teritoriji Bosne i Hercegovine.¹⁶⁸ Slobodu kretanja i slobodan izbor mjesta boravka u Bosni i Hercegovini uživaju i stranci koji su iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, tražitelji azila, te izbjeglice i lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom. Ovo pravo može biti djelimično ili potpuno ograničeno samo pod zakonom propisanim uslovima.¹⁶⁹

Pristup pravu na smještaj izbjeglicama u Bosni i Hercegovini osigurava Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice u Izbjegličko-prihvatnom centru „Salakovac“ u Mostaru¹⁷⁰ u skladu s Pravilnikom o smještaju, načinu rada,

162 Ibid.

163 Član 1. Stav 2. tačka cc) Zakona o azilu.

164 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” broj: 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 47/04, 53/07, 33/08, 39/08 i 60/13).

165 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 36/08 i 87/12.

166 Član 121. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

167 Prema nekim shvatanjima putna isprava države progonjanja za priznatu izbjeglicu ni ne može se smatrati valjanom, čak i ako to formalno još uvijek jeste. Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini, 26.

168 Član II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine.

169 Član 10. Zakona o azilu.

170 IPC „Salakovac” otvoren je 1. jula 2000. godine za smještaj izbjeglica i drugih osoba pod međunarodnom zaštitom, sa kapacitetom od oko 250 mjesta.

funkcioniranju i kućnom redu u Izbjegličko-prihvatnom centru "Salakovac" u Mostaru. Osobe koje ne koriste smještaj koji organizuje Ministarstvo nalaze se u privatnom smještaju, a troškove smještaja snose sami.

Korisnicima IPC "Salakovac" tokom boravka u ovom prihvatnom centru osigurava ostvarivanje prava zagwarantovanih Zakonom o azilu i to: pravo na informisanje, rad, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu pomoć i pomoć pri uključivanju u bh. društvo. Osim ovih prava, njima se osigurava i ishrana, prevoz do zdravstvenih i obrazovnih ustanova, besplatna pravna i psiho-socijalna pomoć, školski pribor, te zadovoljavanje drugih neophodnih životnih potreba te im se omogućava pristup olakšicama za integraciju.¹⁷¹

Korisnici IPC-a "Salakovac" uživaju punu slobodu kretanja, s tim da su dužni poštovati pravila o kućnom redu. Tako je korisnik koji ima namjeru da odsustvuje iz IPC-a "Salakovac" duže od sedam dana, dužan o tome upoznati upravnika IPC-a "Salakovac", koji obavještenje o tome dostavlja u sjedište Ministarstva. U slučaju da korisnik IPC-a "Salakovac" boravi izvan IPC-a "Salakovac" duže od tri dana, a o tome nije obavijestio upravnika IPC-a "Salakovac" ili opravdao odsustvo, smatra se da je napustio IPC "Salakovac" i ne može više biti njegov korisnik.¹⁷²

Djeca bez pratnje, kao i druga lica kojima je potrebna posebna zaštita, mogu se smjestiti i ustanove socijalne zaštite, kao što su domovi za djecu bez roditeljskog staranja, domovi za stara lica, zavodi za zbrinjavanje mentalno invalidnih lica i sl. Smatramo da bi za djecu izbjeglice bolja opcija bila smještanje u hraniteljske porodice, budući da bi im se time omogućila bolja zaštita u porodičnom okruženju.

3.4. Pravo na pomoć pri uključivanju u bosanskohercegovačko društvo

Zakon o azilu kao jedno od prava koja pripadaju izbjeglicama propisuje pravo na pomoć pri uključivanju u bh društvo, pri čemu ne definiše šta podrazumijeva navedeno pravo. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice 2022. godine, a u cilju usklađivanja sa članom 34. Kvalifikacione direktive donijelo je Pravilnik kojim je detaljno regulisao vrstu pripadajuće pomoći pri uključivanju u bosanskohercegovačko društvo izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini, nadležne organe, uslove i načina ostvarivanja pomoći, način finansiranja pomoći i druga pitanja značajna za ostvarivanje prava propisanih Pravilnikom.¹⁷³ Ovim Pravilnikom određeno je da se pravo na pomoć i olakšice odnosi na: učenje zvaničnih jezika u Bosni i Hercegovini, učenje i upoznavanje kulturoloških prilika u Bosni i Hercegovini, pomoć u postupku priznavanja javnih isprava i drugih neophodnih dokumenata iz zemlje porijekla u Bosni i Hercegovini, pomoć u prevođenju i verifikaciji, ekvivalenciji neophodne dokumentacije o stečenom zvanju i statusu iz zemlje porijekla za potrebe olakšanog

171 Član 15. Pravilnika o smještaju, načinu rada, funkcioniranju i kućnom redu u Izbjegličko-prihvatnom centru "Salakovac" u Mostaru.

172 Član 21. Pravilnika o smještaju, načinu rada, funkcioniranju i kućnom redu u Izbjegličko-prihvatnom centru "Salakovac" u Mostaru.

173 Pravilnik o načinu ostvarivanja pomoći pri uključivanju u bosanskohercegovačko društvo izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini ("Sl. glasnik Bosne i Hercegovine", br. 19/2022).

uključivanja u bh. društvo, pravnu pomoć, psihosocijalnu pomoć, pomoć u pristupu socijalnom stanovanju, podršku u programima sticanja stručnih kvalifikacija. kao i u programima dokvalifikacija i prekvalifikacija ranije stečenih kvalifikacija u zemlji porijekla, pomoć pri uključivanju djece u predškolske aktivnosti te pristup informacijama važnim za olakšano uključivanje u bh. društvo putem pripreme informatora i drugih oblika informacija o dostupnim pravima i olakšicama.¹⁷⁴ Navedena prava u Bosni i Hercegovini ostvaruju se kroz saradnju UNHCR-a Bosne i Hercegovine, nevladinih organizacija, te nadležnih ministarstava i drugih partnera. Prema izvještajima UNHCR-a, kao i izvještajima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine ova saradnja je na zavidnom nivou¹⁷⁵ i, bez obzira na svu ustavnopravnu, političku, administrativnu i finansijsku složenost Bosne i Hercegovine, ostvarivanje prava djece izbjeglica je gotovo savršeno organizovana i dobro funkcioniše.¹⁷⁶ Proces integracije izbjeglica u novo društvo okončava sticanjem državljanstva zemlje prijema. Naturalizacijom izbjeglice stiču pravnu i diplomatsku zaštitu države u kojoj borave (unutar i van granica te zemlje) te time okončavaju svoj izbjeglički status, koji se ni u kojem slučaju ne bi trebao smatrati trajnim statusom.¹⁷⁷

Bosna i Hercegovina i njeni entiteti donijeli su nove zakone o državljanstvu¹⁷⁸ kojima su u potpunosti ispunili obaveze iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Evropske konvencije o državljanstvu. Prema ovim zakonima, koji su međusobno usaglašeni, izbjeglice mogu steći pod olakšanim uslovima državljanstvo Bosne i Hercegovine i entiteta. Ti uslovi su: priznati izbjeglički status, neprekidan boravak na teritoriji Bosne i Hercegovine u trajanju od pet godina prije podnošenja zahtjeva, da je napunila 18 godina života; da mu nije izrečena mjera sigurnosti protjerivanja stranaca iz zemlje ili zaštitna mjera udaljavanja stranca s teritorije Bosne i Hercegovine od organa čiji je legalitet uspostavljen Ustavom i da je ova odluka još uvijek na snazi; da nije osuđivan na izdržavanje kazne za krivična djela s predumišljajem na duže od tri godine u periodu od osam godina od podnošenja zahtjeva; da se protiv njega ne vodi krivični postupak, osim ako se dokaz o ispunjavanju ovog uslova ne može razumno zahtijevati, te da ne predstavlja prijetnju po sigurnost Bosne i Hercegovine.¹⁷⁹

Maloljetnicima je sticanje državljanstva Bosne i Hercegovine i entiteta dodatno olakšano na način da se ne zahtijeva neprekidan boravak od 5 godina, nego je dovoljno da mu je odobren privremeni boravak na teritoriji Bosne i Hercegovine, bez obzira na dužinu boravka. U cilju ostvarenja načela najboljeg interesa djeteta u

174 Član 5. stav 2. Pravilnika o načinu ostvarivanja pomoći pri uključivanju u bosanskohercegovačko društvo izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini.

175 <https://www.unicef.org/bih/pri%C4%8De/stru%C4%8Dne-obuke-za-djecu-izbjeglice-i-migrante> (pristup 14.09.2022. godine).

176 Izvještaj Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice o zbrinjavanju izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini za 2017. godinu, str. 10.

177 Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini, str. 58.

178 Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik Bosne i Hercegovine", br. 22/2016 - prečišćen tekst), Zakon o državljanstvu FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 34/2016 i 98/2016 - ispr.) i Zakon o državljanstvu RS ("Sl. glasnik RS", br. 59/2014).

179 Član 12. stav 1 Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine.

postupku sticanja državljanstva, zahtijeva se i pristanak djeteta, ukoliko je starije od 14 godina.¹⁸⁰

3.5. Pravo na rad

Pravo na rad nije isključivo pravo djece, ali se tiče i njih, budući da shodno bosanskohercegovačkom radnom pravu postoji mogućnost zaposlenja i maloljetnika koji su napunili 15 godina. Djeca izbjeglice ostvaruju ovo pravo u skladu sa Pravilnikom o načinu ostvarivanja prava na rad osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini. Ovim Pravilnikom propisano je da izbjeglice ostvaruju prava iz radnog odnosa i po osnovu radnog odnosa pod istim uslovima kao i državljani Bosne i Hercegovine,¹⁸¹ s tim da isti ne mogu zasnivati radni odnos u izvršnim, sudskim i zakonodavnim organima, kao i institucijama gdje se zahtijeva posjedovanje državljanstva Bosne i Hercegovine kao uslov za zasnivanje radnog odnosa.¹⁸² Ovo rješenje je u skladu sa Kvalifikacionom direktivom, kojom se također priznaje pravo izbjeglicama da se zaposle i budu samozaposleni.

Ustavom Bosne i Hercegovine materija radnog prava data je u nadležnost entitetima i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. Zakon o radu FBiH,¹⁸³ Zakon o radu RS¹⁸⁴ i Zakon o radu BD Bosne i Hercegovine¹⁸⁵ isključuju svaku mogućnost zaposlenja maloljetnika mlađeg od 15 godina. S druge strane, maloljetnici između 15 i 18 godina mogu zaključiti ugovor o radu, odnosno zaposliti se uz saglasnost zakonskog zastupnika i pod uvjetom da od ovlaštenog ljekara ili nadležne zdravstvene ustanove pribave ljekarsko uvjerenje kojim dokazuju da ima opću zdravstvenu sposobnost za rad. Zakoni o radu propisuju i posebne mjere zaštite maloljetnika na radu, pa tako radno vrijeme maloljetnika ne može trajati duže od 35 sati sedmično, maloljetniku nije dozvoljen prekovremeni i noćni rad, a samo izuzetno ukoliko izričito na to pristane može raditi u preraspodjeli radnog vremena. Dnevni odmor maloljetnika i kada se radi o sezonskim poslovima traje najmanje 12 sati u kontinuitetu, a isti ima i pravo na godišnji odmor koji ne može biti kraći od 24 dana. Nadalje, maloljetnik ne može da radi na naročito teškim fizičkim poslovima, radovima pod zemljom ili pod vodom, ni na ostalim poslovima koji bi mogli štetno i sa povećanim rizikom da utiču na njegov život i zdravlje, razvoj i moral, s obzirom na njegove psihofizičke osobine. Zakoni o radu predviđaju prekršajno kažnjavanje poslodavaca koji prekrše neko od prethodno pobrojanih radnih prava maloljetnika.

Iako djeca izbjeglice imaju pravo na rad, ova mogućnost nema naročitu praktičnu vrijednost, s obzirom na visoku stopu nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini, koja u

180 Član 12. stav 2 i 3 Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine.

181 Član 14. Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na rad osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini.

182 Član 4. Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na rad osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini.

183 "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj: 26/16 i 89/18.

184 „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: br. 1/2016, 66/2018 i 91/2021 - odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj: U-66/20 od 29.septembra.2021g. i 119/2021.

185 "Sl. glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine", br. 34/2019, 2/2021, 6/2021 i 15/2022.

drugom kvartalu 2022. godine iznosi 30% i najveća je u regiji.¹⁸⁶ S tim u vezi 2019. godine Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice pokrenulo je projektni zadatak s ciljem jačanja lokalnih zajednica kako bi se osigurala jednakost, nediskriminacija i puna integracija izbjeglica i osoba u statusu supsidijarne zaštite u zajednici uključujući ih u sektor rada i zapošljavanja i promovisanja zapošljavanja i samozapošljavanja osoba u statusu međunarodne zaštite.¹⁸⁷

3.6. Pravo na obrazovanje

Pravo na obrazovanje je još jedno Ustavom Bosne i Hercegovine zagarantovano pravo za sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine.¹⁸⁸ Zakon o azilu također propisuje pravo izbjeglica na obrazovanje. Za razliku od tražitelja azila kojima se garantuje samo pravo na osnovno i srednje obrazovanje, izbjeglicama se garantuju pravo na obrazovanje svih nivoa, od predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja, pod jednakim uslovima kao i državljanima Bosne i Hercegovine.¹⁸⁹ U Bosni i Hercegovini sva djeca izbjeglice uključena su u obrazovni sistem, te isto tako i u produžene boravke, igraoničke grupe, sekcije i kurseve.¹⁹⁰

Uključivanje djece izbjeglica u obrazovni sistem sa sobom nosi niz izazova, a to su: postojanje jezične barijere, socioekonomska situacija, kratko vrijeme boravka, socijalna izoliranost, psihološke trauma te diskriminacija i stereotipi.¹⁹¹ Da bi što lakše prevazišli navedene izazove, potreban je angažman i saradnja kako institucija i pojedinaca unutar obrazovnog sistema – počev od nadležnih obrazovnih vlasti, pedagoških zavoda, stručnih timova, preko vanobrazovnih institucija – centara za socijalni rad i zdravstvenih institucija do međunarodnih organizacija.¹⁹² S tim ciljem, Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine pokrenulo je inicijativu i zajedno sa nadležnim obrazovnim vlastima i partnerima, te uz tehničku i finansijsku podršku UNICEF-a, ured u Bosni i Hercegovini, uspostavljena je radna grupa koja je izradila Priručnik za uključivanje djece izbjeglica/tražitelja azila i migranata u odgojno-obrazovni proces u Bosni i Hercegovini, koji sadrži primjere dobre prakse, smjernice i prijedloge konkretnih koraka za uključivanje djece tražitelja azila/izbjeglica i migranata u obrazovni proces u Bosni i Hercegovini.¹⁹³

Obzirom da je redovno osnovno i srednje obrazovanje u Bosni i Hercegovini besplatno, to ni djeca izbjeglice ne plaćaju troškove redovnog obrazovanja. Dodatne troškove, koji se odnose na troškove kupovine knjiga i školskog pribora, učine,

¹⁸⁶ Podatak Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine.

¹⁸⁷ Izvještaj o zbrinjavanju izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini za 2019. godinu

¹⁸⁸ Član II/3.1) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹⁸⁹ Član 4. Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na obrazovanje osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini.

¹⁹⁰ Izvještaj Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice o zbrinjavanju izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini za 2017. godinu.

¹⁹¹ Priručnik za uključivanje djece izbjeglica, tražitelja azila i migranata u odgojno-obrazovni proces u Bosni i Hercegovini, str. 13.

¹⁹² Ibid, str. 36-37.

¹⁹³ <https://www.unicef.org/bih/izvje%C5%A1taji/priru%C4%8Dnik-za-uklju%C4%8Divanje-djece-izbjeglica-tra%C5%BEitelja-azila-i-migranata-u-odgojno> (pristup 11.09.2022.)

opreme za tjelesno, prijevoza i dodatne dopunske nastave, snosi Fondacija BH inicijativa žena (BHWI), kao partner UNHCR-a. Finansijska sredstva za ove potrebe osigurava UNHCR. U općinama gdje je to moguće, same škole djeci izbjeglicama osiguravaju besplatne udžbenike. Također, za korisnike Izbjegličko-prihvatnog centra "Salakovac" osigurava se prijevoz i to za srednjoškolce osigurava Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Grad Mostar za učenike osnovnih škola, a Ministarstvo obrazovanja KS za đake na području Sarajeva.¹⁹⁴

Na osnovu dostupnih podataka, može se zaključiti da se ostvarivanje prava na obrazovanje djeci izbjeglicama, u pravilu realizuje bez većih poteškoća,¹⁹⁵ te da je isto u skladu sa međunarodnim pravilima iz Konvencije o pravima djeteta, Kvalifikacione direktive i Smjernica za promociju i zaštitu prava djeteta.

Ipak, Komitet u svojoj preporuci 44. ukazuje na postojanje problema ograničenog pristupa ostvarivanju osnovnih prava, među kojima je i obrazovanje za djecu tražitelje azila, izbjeglice i migrante, a naročito djecu smještenu izvan centara za prihvata. Stoga je ovaj aspekt obuhvaćen Programom praćenja provođenja preporuka Komiteta za prava djeteta u Bosni i Hercegovini za period 2020-2024.

3.7. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Zakon o azilu Bosne i Hercegovine propisuje i pravo na zdravstvenu zaštitu izbjeglica, pa i djece izbjeglica. Za razliku od lica koja se nalaze pod privremenom zaštitom i tražitelja azila, koji shodno Zakonu o azilu, u Bosni i Hercegovini imaju pravo samo na primarnu zdravstvenu zaštitu, djeca izbjeglica uživaju pravo na zdravstvenu zaštitu sva tri nivoa tj. primarnu, sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu. Ovakvo rješenje je u skladu sa Kvalifikacionom direktivom kojom je propisano da se zdravstvena zaštita izbjeglicama osigurava pod jednakim uslovima kao i državljanima te države.

Kao pretpostavka ostvarenja ovog prava neophodno je bilo riješiti pitanje zdravstvenog osiguranja djece izbjeglica. Zbog toga je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine 2017. godine donijelo Pravilnik o načinu ostvarivanja zdravstvenog osiguranja osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini. Ovim Pravilnikom propisano je da izbjeglice koje ostvare pravo na rad, socijalnu zaštitu ili drugo pravo po osnovu kojeg se ostvaruje obavezno zdravstveno osiguranje svoja prava na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu ostvaruju na način i pod uslovima propisanim zakonima i drugim propisima iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja koji su na snazi u Bosni i Hercegovini. Za sva ostala lica, sredstva za uplatu zdravstvenog osiguranja obezbjeđuje Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine. Na isti način pravo na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu ostvaruju članovi porodica izbjeglica koji su ostvarili pravo na spajanje porodice, čak i ako sami nemaju priznati status izbjeglice.

Dakle, djeca koja se nalaze u IPC "Salakovac" Mostar kao i djeca smještena u ustanovama socijalne zaštite imaju dostupne usluge zdravstvenog sistema u samim

194 Izvještaj Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice o zbrinjavanju izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u Bosni i Hercegovini za 2017. godinu, str. 8-9.

195 Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini, str. 99842.

ustanovama socijalne zaštite. Međutim, problem se može javiti u situacijama u kojima se, iz nekog razloga, postupci ne pokreću na vrijeme, djeci se na vrijeme ne imenuje staratelj ili istima nije blagovremeno izdat izbjeglički karton.

Od 2019. godine ovakve situacije prevazilaze se djelovanjem Danskog vijeće za izbjeglice (DRC), međunarodne nevladine organizacije koja u Bosni i Hercegovini pruža podršku ugroženim izbjeglicama i migrantima na području Unsko-sanskog kantona, Mostara, Sarajeva i Tuzle. Ova nevladina organizacija u samim prihvatnim centrima, među kojima je i IPC „Salakovac“ u Mostaru, kao i na drugim mjestima gdje im je poznato da se okuplja veći broj migranata i izbjeglica, osigurava pružanje primarne i ograničenu količinu sekundarne zdravstvene zaštite.

3.8. Pravo na socijalnu zaštitu

Socijalna zaštita ima značajnu ulogu u procesu zaštite svih osjetljivih skupina djece, pa i djece izbjeglica. U Bosni i Hercegovini prava iz socijalne zaštite nisu regulisana na državnom nivou, nego je ova oblast prepuštena u nadležnost entiteta, a unutar Federacije Bosne i Hercegovine i u nadležnost kantona. Ovakva rascjepkanost sistema socijalne zaštite, te neusklađenost zakona između entiteta, kao i kantona unutar Federacije Bosne i Hercegovine, dovodi do isključivanja pojedinih grupa stanovništva iz sistema zaštite a time u konačnici do diskriminacije, s obzirom na mjesto stanovanja.¹⁹⁶

Kada su u pitanju djeca izbjeglice ovaj problem prevaziđen je donošenjem Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na socijalnu pomoć osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini na državnom nivou. Ovim Pravilnikom propisano je pravo na ostvarivanje finansijske pomoći, kao i prava iz zaštite porodice sa djecom.

Prava po osnovu finansijska pomoći koja mogu ostvariti djeca izbjeglice su: novčana pomoć (stalna); novčana naknada (dodatak) za pomoć i njegu od druge osobe, jednokratna novčanu pomoć, pomoć za osposobljavanje za samostalan život i rad (djece i omladine), smještaj u ustanove socijalne zaštite, kućna njega i pomoć u kući, te druga materijalna pomoć.

Prava iz dječije zaštite koju dijete izbjeglica može ostvariti jeste pravo na dječiji dodatak/dodatak za djecu, koji je nažalost nedovoljan za ostvarivanje osnovnih prava s obzirom na standard života u Bosni i Hercegovini. Važno je napomenuti da djeca izbjeglice ne mogu ostvarivati ova prava ukoliko su smješteni u Izbjegličko-prihvatni centar "Salakovac" u Mostaru.

Finansijska sredstva za ostvarivanje navedenih prava obezbjeđuje Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, a prava se ostvaruju pred centrima za socijalni rad prema mjestu prebivališta, odnosno boravišta djeteta. Osnovica za utvrđivanje visine pomoći po osnovu socijalnih prava predstavlja prosječna godišnja neto plata u Bosni i Hercegovini, a prema posljednjem objavljenom podatku Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine za 2021. godinu prosječna godišnja neto plata u Bosni i Hercegovini iznosila je 998,00 KM. Iznos za svako od prava iz socijalne zaštite utvrđuje se množenjem osnovice s utvrđenim koeficijentom za svako od prava

¹⁹⁶ ICVA, Vodič za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite, 2011, 3.

definisano Pravilnikom. Da se radi o zaista niskim primanjima, ukazuje činjenica da dječiji dodatak iznosi 2% od osnovice i ne može preći 10% od osnovice. To dalje znači da dječiji dodatak za djecu izbjeglice iznosi 19,96 KM, što apsolutno nije dovoljno za zadovoljenje ni minimalnih potreba djece izbjeglica.¹⁹⁷

Kao jedna od mjera posebne socijalne zaštite djece bez pratnje Zakon o azilu propisuje obavezu postavljanja staratelja maloljetnicima bez pratnje pod istim uslovima kao i državljanima Bosne i Hercegovine.¹⁹⁸ Zahtjev za postavljanje staratelja podnosi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine centru za socijalni rad nadležnom prema boravištu djeteta. Centri za socijalni rad u saradnji sa UNICEF-om, UNHCR-om, BHWI-jem, Save the Children i drugim partnerima, imenuju staratelja djeci izbjeglicama bez pratnje iz reda zaposlenika tog Centra. Starateljem se imenuje u pravilu neko od zaposlenika nadležnog centra za socijalni rad. U praksi su česti slučajevi da jedan zaposlenik centra za socijalni rad bude određen za staratelja većem broju maloljetnika pa se tako dešava da isti ima i pedeset štićenika, a što značajno utiče na mogućnost staratelja da se stara o pravima i interesima svakog od štićenika, odnosno onemogućava individualni pristup staratelja svakom djetetu izbjeglici i djetetu bez pratnje.

Staratelj svoje dužnosti obavlja u skladu s principom najboljeg interesa djeteta. Kada je u pitanju procjena najboljeg interesa djeteta naglašava se potreba da se djeca izbjeglice prije svega posmatraju kao djeca, a tek onda da se uzima u obzir i njihov migracioni status tj. da migracioni status bude od sekundarnog značaja.¹⁹⁹ Kao najznačajnije smjernice za procjenu najboljeg interesa djece izbjeglica navode se: Prije svega pokušaj pronalaženja i ponovnog spajanja djeteta s njegovom porodicom, te osiguranje ponovnog zajedničkog života, pronalazak trajnog, dugoročnog rješenja za svako odvojeno dijete, koje osigurava razvoj djeteta u okruženju koje odgovara njegovim potrebama, ostvarivanje svih njegovih prava, zadovoljavanje potreba, adekvatnu podršku i neizlaganje riziku od progona i nasilja, hitno postupanje sa akcentom na individualni pristup svakom djetetu izbjeglici i djetetu bez pratnje, postupanje s djetetom u prijateljskoj atmosferi na jeziku koje dijete razumije, uspostavljanje kontakta sa braćom, sestrama, kao i ostalim srodnicima i drugim osobama koje dolaze iz istog podneblja, očuvanje i neugrožavanje sigurnosti djeteta u procesu identifikacije – ustanovljenje identiteta (uključujući i spol), državljanstva, nacionalnosti te etničkog, kulturnog i jezičkog porijekla, pružanje psihološke, zdravstvene, pravne, obrazovne i drugih oblika potrebne pomoći, osiguranje pristupa obrazovanju i zdravstvenim uslugama itd.²⁰⁰

197 Prema podacima Centra za socijalni rad Zenica redovni dječiji dodatak za državljane Bosne i Hercegovine iznosi 17,16 KM, a uvećani 25,74 KM.

198 Član 12. Zakona o azilu Bosne i Hercegovine.

199 Grahovac N. et.al., *Smjernice za procjenu i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta vodič za profesionalce*, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2018, str. 72. https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2019020112314016eng.pdf (pristup 13.09.2022.)

200 Grahovac N. et.al, str. 72.

3.9. Pravo na spajanje porodice

Jedno od najznačajnijih prava izbjeglica, a posebno djece izbjeglica, jeste pravo na spajanje s članovima porodice koji se nalaze van teritorije Bosne i Hercegovine.²⁰¹ Pod članovima porodice s kojima se može ostvariti pravo na spajanje smatraju se: bračni ili vanbračni drug, maloljetno zajedničko dijete bračnih ili vanbračnih drugova, maloljetno dijete svakog od njih, njihovo maloljetno usvojeno dijete, maloljetno usvojeno dijete svakog od njih, pod uslovom da nisu zasnovali vlastite porodice, roditelji ili drugi zakonski zastupnik maloljetnika, punoljetna nevjenčana djeca azilanta, koja zbog svog zdravstvenog stanja nisu u mogućnosti brinuti se za svoje potrebe, roditelj ili drugi zakonski zastupnik djeteta, srodnik prvog stepena u ravnoj uzlaznoj liniji s kojim je živio u zajedničkom domaćinstvu, ako se utvrdi da zavisi od brige azilanta.²⁰²

Ovakvo zakonsko rješenje u potpunosti je usklađeno Direktivom o spajanju porodice²⁰³ za izbjeglice, budući da uključuje mogućnost spajanja porodice i širem krugu srodnika ako su ovisni o osobi sa priznatim statusom izbjeglice. Također, ne postoji uvjet određenog trajanja boravka izbjeglice na teritoriji Bosne i Hercegovine, prije nego što izbjeglica podnese zahtjev za spajanje s porodicom.²⁰⁴

Zakon o azilu, u cilju ostvarenja najboljeg interesa djeteta, propisuje obavezu prioritnog djelovanja u postupcima koji se tiču razdvojene ili djece bez pratnje, u pogledu njihove rane identifikacije, zaštite i zbrinjavanja, kao i pronalaženja obitelji razdvojene djece u cilju spajanja s roditeljima ili drugim skrbnicima.²⁰⁵

Zahtjev za ostvarivanje prava na spajanje porodice podnosi se Ministarstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine o kojem zahtjevu Ministarstvo odlučuje u roku od devet mjeseci. Nakon što članovima porodice bude odobreno spajanje sa izbjeglicom njima se odmah odmah po ulasku u Bosnu i Hercegovinu odobrava izbjeglički status.²⁰⁶

Osnovni problem koji se javlja u praksi u postupku spajanja porodice jeste činjenica da ti postupci često traju predugo, budući da nisu jasno definisane procedure

201 Članom porodice u smislu odredaba Zakona o azilu smatra se bračni ili vanbračni drug, maloljetno zajedničko dijete bračnih ili vanbračnih drugova, maloljetno dijete svakog od njih, njihovo maloljetno usvojeno dijete, maloljetno usvojeno dijete svakog od njih, pod uslovom da nisu zasnovali vlastite porodice, roditelji ili drugi zakonski zastupnik maloljetnika, punoljetna nevjenčana djeca azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom ili stranca pod privremenom zaštitom koja zbog svog zdravstvenog stanja nisu u mogućnosti brinuti se za svoje potrebe, roditelj ili drugi zakonski zastupnik djeteta, srodnik prvog stepena u ravnoj uzlaznoj liniji s kojim je živio u zajedničkom domaćinstvu, ako se utvrdi da zavisi od brige tražitelja, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom ili stranca pod privremenom zaštitom.

202 Evropski sud za ljudska prava je, u predmetu Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije od 12.01.2007. godine utvrdio povredu člana 8 Konvencije o pravima djeteta zbog propusta tužene države da u skladu sa svojim pozitivnim obavezama olakša spajanje majke koja je dobila status izbjeglice u Kanadi s njenim djetetom koje je bilo na putu da joj se pridruži u toj zemlji. Umjesto toga, tužena država je pritvorila i kasnije protjerala dijete u zemlju porijekla. Presuda dostupna na <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-77447%22%5D%7D>, pristup 01.10.2022. godine.

203 Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22.09.2003. godine o pravu na spajanje s porodicom.

204 Međunarodna zaštita – azil u praksi u Bosni i Hercegovini, str. 61.

205 Član 11. stav 2. Zakona o azilu.

206 Član 13. Zakona o azilu.

potrage za članovima porodice i za procjena okolnosti za spajanje sa porodicom.²⁰⁷ Ovaj problem moguće je prevazići razvijanjem transnacionalnih mehanizama upućivanja i definisanja protokole i procedure upućivanja i postupanja u slučajevima spajanja djece izbjeglica sa njihovim porodicama.²⁰⁸

4. Zaključna razmatranja

Kao što smo mogli vidjeti, međunarodnu zaštitu djece izbjeglica pružaju, ne samo konvencije i deklaracije koje se odnose na prava djeteta, nego i svi drugi univerzalni dokumenti koji pružaju zaštitu svim ljudskim bićima.

Bosna i Hercegovina je stranka niza međunarodnih sporazuma pobrojanih u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, kojima su garantovana ljudska prava i slobode. U kontekstu teme ovog rada, najznačajniji međunarodni dokumenti iz Aneksa I Ustava su: Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica i Protokol iz 1966. godine te Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine. Konvencije iz Aneksa I Ustava Bosne i Hercegovine imaju rang ustavnih prava, te se neposredno primjenjuju, ukoliko su po svom sadržaju podobne za neposrednu primjenu, te obavezuju zakonodavca da svoje akte uskladi sa pravima i zahtjevima iz konvencija. Osim toga Bosna i Hercegovina je potpisujući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji preuzela obavezu usklađivanja svog prava sa *acquis communautaire*-om.

Osnovna prava koja se garantuju djeci izbjeglicama prema pravu Bosne i Hercegovine su: pravo na nediskriminaciju, pravo na identifikacioni dokument i putnu ispravu, pravo na informisanje, pravo na slobodu kretanja i smještaj, pravo na socijalnu pomoć, pravo na spajanje sa porodicom, pravo na rad, obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, te pomoć pri uključivanju u bh društvo.

Kroz detaljnu analizu garantovanih prava djece izbjeglica u pravu Bosne i Hercegovine, te upoređujući zakonska rješenja sa onima propisanim međunarodnim dokumentima, došli smo do zaključka da je Bosna i Hercegovina, donošenjem Zakona o azilu 2016. godine te podzakonskih akata kojima su detaljnije regulisana prava izbjeglica, u potpunosti uskladila svoje nacionalne propise sa konvencijama koje su usvojene pod okriljem UN-a, Vijeća Evrope te uredbama i direktivama EU.

Iako su zakonska rješenja koja se tiču prava djece izbjeglica u Bosni i Hercegovini usaglašena sa međunarodnim principima i normativima, u praktičnoj primjeni uočavaju se određeni problemi.

Kao osnovni problem uočava se to da u izvještajima, kao i u svim statističkim podacima, djeca izbjeglice nisu posmatrana kao odvojena kategorija, te je stoga teško pratiti ostvarivanje njihovih prava u Bosni i Hercegovini. Naime, u izvještajima UNICEF-a²⁰⁹ ukazuje se upravo na to da, iako vlasti u Bosni i Hercegovini nastoje

207 Galonja A. et.al., str. 241.

208 Ibid.

209 <https://www.unicef.org/bih/monitoring-prava-djeteta> (pristup 14.09.2022.)

da unaprijede prava djece u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta, ovi nedostaci, kao i činjenica da ne postoji jedinstveni mehanizam prikupljanja podataka o pravima djeteta u zemlji, dovode do otežanog ostvarivanja prava sve djece u Bosni i Hercegovini, uključujući i ranjivu djecu, među kojom su i djeca izbjeglice. Stoga smatramo neophodnim da se prilikom izrade statističkih izvještaja kao posebna kategorija izdvoje izbjeglice, tj. da se iste odvoje od migranata i tražitelja azila, budući da je njihov status i obim prava koja im pripadaju potpuno drugačiji, te da se u statističkim izvještajima posebno izdvoje djeca izbjeglice, a sve u cilju lakšeg praćenja ostvarivanja njihovih prava i interesa.

Kao drugi problem ukazujemo na činjenicu da su socijalna materijalna prava djece izbjeglica u Bosni i Hercegovini nedovoljna za ostvarivanje svoje osnovne funkcije, a to je samostalan i produktivan život u društvu, sprečavanje nastajanja i otklanjanje posljedica socijalne isključenosti i smanjenje siromaštva. U tom pogledu smatramo da je neophodno djeci izbjeglicama priznati socijalna materijalna prava u većem obimu.

Također, smatramo neophodnim da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice što prije izradi kampanju za borbu protiv govora mržnje prema tražiteljima azila i izbjeglicama, a naročito djeci, te da se osigura istraga, gonjenje i sankcioniranje počinitelja, kako je to navedeno i u Preporuci br. 44 Komiteta za prava djeteta.

U cilju prevazilaženja problema predugog trajanja postupka spajanja porodica, potrebno je razviti transnacionalne mehanizme upućivanja, te definisati protokole i procedure upućivanja i postupanja u slučajevima spajanja djece izbjeglica sa njihovim porodicama.

MA Belma Kokić, Additional Judge
Municipal Court in Zenica

Dr. sc. Lejla Hadžimahmutović, Additional Judge
Municipal Court in Zenica

LEGAL PROTECTION OF REFUGEE CHILDREN IN BOSNIA AND HERZEGOVINA LAW AND INTERNATIONAL PROTECTION FRAMEWORK

Summary: The armed conflicts in the Middle East and in Europe in recent years have raised the issue of legal protection of refugee children. According to statistics, at the end of 2019, there were about 8,000 refugees / migrants and asylum seekers in Bosnia and Herzegovina, of which 33% were families with children and 7% were unaccompanied children. The rights of refugee children, as the most vulnerable categories of society, are guaranteed by both the rules of international law, starting with the Convention on the Rights of the Child, and the national regulations of states. The aim of this paper is to give an overview of legal solutions on legal protection of refugee children in the bosnian national law and existing protection instruments, to indicate the extent to which they are harmonized with international law and EU law, and to make proposals *de lege ferenda*.

Key words: refugee children, legal protection, migration, children's rights