

ЧЕТВРТО ОДЕЉЕЊЕ

ПРЕДМЕТ С.Е. ПРОТИВ СРБИЈЕ
(Представка број 61365/16)

ПРЕСУДА

Члан 2. Протокола 4 • Слобода напуштања земље • Одбијање да се признатој сиријској избеглици изда путна исправа седам година због непостојања прописа који спроводе домаћи закон о азилу • Системски пропуст власти да поступа у складу са домаћим законом • Повређена сама суштина права да се изађе из земље

Члан 46. • Извршење пресуде • Од Тужене државе се тражи да предузме и појединачне и опште мере за решавање структуралног проблема • Потреба за статутарним и оперативним мерама да би се комплетирао законодавни оквир и применили прописи који обезбеђују ефективно право да се напусти земља

СТРАЗБУР
11. јул 2023. Године

Ова пресуда постаје правоснажна у околностима из члана 44. став 2. Конвенције. Може бити предмет редакцијских измена.

У предмету С.Е. против Србије,

Европски суд за људска права (Четврто одељење), на заседању Већа у саставу:

Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *председник,*

Tim Eicke,

Faris Vehabović,

Branko Lubarda,

Armen Harutyunyan,

Anja Seibert-Fohr,

Ana Maria Guerra Martins, *судије,*

и Andrea Tamietti, *секретар одељења,*

Имајући у виду:

представку (број 61365/16) против Републике Србије, која је поднета Суду 19. октобра 2016. године у складу са чланом 34. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) од стране држављанина Сирије, господина С.Е. (у даљем тексту: подносилац представке);

одлуку од 23. фебруара 2018. године да се Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) обавести о представци;

запажања које је поднела тужена Влада, као и запажања које је у одговору поднео подносилац представке,

коментаре које је доставила Канцеларија Високог комесара Уједињених нација за избеглице (УНХЦР), којој је председник Одељења дозволио да интервенише, као и коментаре тужене Владе у одговору;

одлуку да се име подносиоца представке не обелодани (правило 47. став 4. Пословника Суда) и да се обезбеди поверљивост (правило 33. Пословника Суда);

Након што је расправљало на нејавној седници 4. априла и 20. јуна 2023. године.

Доноси следећу пресуду, која је усвојена другопоменутог дана:

УВОД

1. Овај случај се односи на одбијање српских власти да издају путну исправу подносиоцу захтева – избеглици у Србији, због пропуста надлежних министара унутрашњих послова да донесу, од 2008. године, било какве прописе, као подзаконске акте, који регулишу садржај и изглед путне исправе за избеглице, упркос томе што се то налаже Законом о азилу. Предмет покреће питања према члану 2. Протокола број 4 уз Конвенцију, с обзиром да је одбијање спречило подносиоца представке да путује ван Србије дуги низ година.

ЧИЊЕНИЦЕ

2. Подносилац представке је рођен 1987. године, те је живео у Београду од 2014 до 2022. године. Њега су заступали Београдски центар за људска права, невладина организација са седиштем у Београду, и њени адвокати гђа Л. Петровић и гђа С. Шкоро Копривица.

3. Владу је представљала гђа Н. Плавшић, њихов заступник у релевантно време.

4. Чињенице у вези са предметом које су поднеле стране могу се резимирати како следи.

I. ПОКУШАЈ ПОДНОСИОЦА ПРЕДСТАВКЕ ДА ПРИБАВИ ПУТНУ ИСПРАВУ ЗА ИЗБЕГЛИЦЕ У СРБИЈИ

5. Подносилац представке је 28. априла 2015. године добио статус избеглице у Србији на основу његових политичких активности у Сирији и општег стања несигурности у тој земљи. Од тада је законито боравио у Србији и био је запослен у разним ИТ компанијама. Такође се оженио држављанком Србије 3. јуна 2018. године.

6. Подносилац представке, којег заступа Београдски центар за људска права, је 25. маја 2015. године поднео захтев Канцеларији за азил да му се изда путна исправа за избеглице. Његов сиријски национални пасош је истекао током те године.

7. Јединица граничне полиције (одсек Министарства унутрашњих послова) је 11. јуна 2015. године обавестила подносиоца представке (бр. 03/10 бр. 26-1342/14) да му се не може издати путна исправа из следећих разлога:

„Након вашег захтева од 25. маја 2015. године за издавање путне исправе за избеглице сиријском држављанину С.Е.М.М. с обзиром на то да је добио статус избеглице у Србији, обавештавамо Вас да тренутно нисмо у могућности да обрадимо Ваш захтев и издамо такав документ наведеном лицу.

Чланом 58. став 1. тачка 4. Закона о азилу прописано је да Министарство унутрашњих послова издаје путну исправу за избеглице лицу коме је одобрен азил, а [став] 4. [прописује] да облик и садржај те исправе прописује министар. С обзиром да то још увек није урађено, односно нису донети подзаконски акти који регулишу садржај и дизајн путне исправе за избеглице, Канцеларија за азил није у могућности да поменутом лицу изда ову врсту документа. Уколико у наредном периоду буду испуњени формални услови (доношење одговарајућег

правилника), Канцеларија за азил ће поменутом држављанину Сирије без одлагања издати путну исправу за избеглице.”

Ово „обавештење” није садржало никаква упутства о правном путу који би се даље могао наставити у том погледу.

8. Представник подносиоца представке је 25. августа 2015. године упозорио министра унутрашњих послова на чињеницу да се особама које су добиле азил у Србији не може издати путна исправа и затражио је од њега да донесе прописе који омогућавају издавање такве исправе. Канцеларија министра није одговорила на наведено писмо.

9. У међувремену, подносилац представке је 29. јуна 2015. године поднео уставну жалбу против документа од 11. јуна 2015. године (видети горе наведени став 7.). Позивајући се на члан 39. Устава (видети доле наведени став 14.), члан 2. Протокола број 4 уз Конвенцију и члан 28. Конвенције о избеглицама из 1951. године (видети доле наведени став 30.), притуживао се да министар унутрашњих послова није усвојио релевантне прописе и да Јединица граничне полиције није могла да му изда путну исправу којом би могао да путује ван Србије. Он је такође захтевао да Уставни суд, између осталог, наложи министру да хитно усвоји прописе у вези са садржајем и дизајном путне исправе за избеглице.

10. Дана 20. јуна 2016. године, веће од троје судија Уставног суда одбацило је уставну жалбу подносиоца представке, наводећи у кратком решењу о неприхватљивости да се таква жалба може изјавити само против појединачних радњи или аката, како је прописано чланом 170. Устава (видети доле наведени став 14.), а не против нечињења и неусвајања општег правног акта, конкретно због недоношења подзаконских аката.

11. Правни заступник подносиоца представке се 29. августа 2016. године информисао код Министарства унутрашњих послова о његовом општем ставу о томе да ли би издавање путних исправа од стране сиријских власти довело до престанка избегличког статуса одобреног сиријским држављанима у поступку за азил у Србији. Министарство је одговорило да сваки случај мора да се процењује појединачно и да нема општи став о томе.

II. РЕЛЕВАНТНИ ДОГАЂАЈИ НАКОН ШТО ЈЕ ВЛАДА СРБИЈЕ ОБАВЕШТЕНА О ПРЕДСТАВЦИ

12. У својим додатним поднесцима од децембра 2022. године, Влада је обавестила Суд о следећим дешавањима. Подносилац представке је 30. маја 2022. године добио сиријски национални пасош у сиријској амбасади у Београду. Након тога је добио радну визу од немачке амбасаде у Београду ради пресељења у Немачку да би почео да ради као ИТ *frontend developer* за водећу немачку компанију.

13. Подносилац представке је 11. октобра 2022. године напустио територију Србије, прешавши границу на београдском аеродрому Никола Тесла, те је одлетео у Немачку користећи свој нови сиријски пасош.

РЕЛЕВАНТНИ ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР И ПРАКСА

I. ДОМАЋЕ ПРАВО

А. Устав Републике Србије (објављен у „Службеном гласнику Републике Србије”) (даље у тексту: „Службени гласник РС”, број 98/06)

14. Релевантне одредбе Устава гласе као што следи:

Члан 18. (Непосредна примена зајемчених права)

„Људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују.

Уставом се јемче ... непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права ... [и] ... потврђеним међународним уговорима ... Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.

Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се ... сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.”

Члан 39. (Слобода кретања)

„Свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати.

Слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу се ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије.

Улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује се законом ...”

Члан 57. (Право на уточиште)

„Странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења, има право на уточиште у Републици Србији.”

Члан 170. (Уставна жалба)

„Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.”

Б. Закон о азилу (објављен у „Службеном гласнику РС”, број 9708)

15. У време разматрања захтева подносиоца представке за издавање путне исправе, Законом о азилу из 2008. године успостављен је правни оквир који је регулисао издавање путних исправа избеглицима. Донет је 26. новембра 2007. године и ступио је на снагу 1. априла 2008. године, када је Србија преузела пуну одговорност за одређивање статуса избеглице, које је раније спроводио УНХЦР у оквиру свог мандата за подносиоце захтева за азил на територији Србије и њихову даљу репатријацију.

16. Чланом 58. Закона прописано је да лицу које је изразило намеру да тражи азил, или поднело захтев за азил, односно коме је одобрен азил, мора да се изда један од следећих личних докумената, по потреби: (i) потврду којом се потврђује намера да се тражи азил; (ii) личну карту за тражиоце азила; или (iii) личну карту и путну исправу за избеглице. Даље се предвиђало, у вези са чланом 67, да облик и садржај ових докумената треба да пропише министар унутрашњих послова у року од шездесет дана од ступања закона на снагу.

17. Чланом 62. било је прописано да на захтев било кога старијег од 18 година коме је одобрен статус избеглице („право на уточиште” у оригиналном тексту) у Републици Србији, Канцеларија за азил мора да изда путну исправу у прописаном облику, са роком важења од две године, у складу са законом. У изузетним околностима хуманитарне природе, ова врста документа се може издати кориснику супсидијарне заштите који не поседује националну путну исправу, која важи до годину дана.

18. Одредбе члана 54. став 1. тач. 1) и 2) прописују да би статус избеглице престао, између осталог, ако је дотично лице добровољно поново искористило заштиту своје земље држављанства, односно, ако је претходно изгубивши своје држављанство, добровољно поново стекло исто.

В. Закон о азилу и привременој заштити из 2018. године (објављен у „Службеном гласнику РС”, број 2418)

19. Закон о азилу из 2008. године је укинут и замењен новим Законом о азилу и привременој заштити („Закон о азилу из 2018. године”). Усвојен је 22. марта 2018, те је ступио на снагу 4. априла 2018, али је његова примена одложена до 4. јуна 2018. године.

20. Члан 87. Закона у начелу одговара члану 58. Закона о азилу из 2008. године (видети горе наведени став 16.). Према овом члану, у вези са чланом 101. став 1. у прелазним и завршним одредбама, министар унутрашњих послова је био дужан да у року од шездесет дана од датума доношења закона усвоји прописе о, између осталог, формату и садржају горе наведених личних докумената.

21. Чланом 91. је прописано да на захтев свакога коме је одобрен статус избеглице у Републици Србији, Канцеларија за азил мора да изда путну исправу на прописаном обрасцу, са роком важења од пет година.

Г. Пракса Министарства унутрашњих послова у погледу захтева за издавање путних исправа од стране избеглица признатих у Србији

22. У поднесцима подносиоца представке Суду, које Влада није оспорила, наводи се да је седамдесет седам особа добило азил у Србији између 2008. и 2016. године и да ниједном није издата путна исправа за избеглице или лица са супсидијарном заштитом. Према сазнањима подносиоца представке, три избеглице су поднеле захтев за издавање путне исправе пре њега и две после њега. Ником од њих није издато решење, али су добили „обавештење” идентично или веома слично по форми и садржају ономе које је он добио (видети горе наведени став 7.).

Д. Општи услови за прелазак границе Србије

23. Безбедност и контрола државних граница, која подразумева контролу протока лица, возила и робе, регулисани су Законом о граничној контроли, објављеном у „Службеном гласнику РС” број 24/18, који је 2018. године ставио ван снаге раније релевантни Закон о заштити државне границе, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 97/08 и 20/15). Лице које намерава да пређе државну границу дужно је, између осталог, да предочи граничној полицији важећу путну исправу или другу исправу која му на то даје право, на идентификованим граничним прелазима за копнени, ваздушни, железнички или водни саобраћај, у одређено радно време и у складу са релевантним међународним уговорима (чл. 12, 15. и 47). Гранична полиција врши систематске провере, на уласку и изласку, свих путника који намеравају да пређу државну границу, како држављана тако и странаца, и њихових путних исправа, укључујући и да ли испуњавају услове за улазак или излазак из Републике Србије (члан 36. и чл. 40. до 42). Током провера, путне исправе се систематски печате при уласку и изласку, по потреби, печатом са датумом и местом уласка и изласка са територије или назнаком одбијања уласка (чл. 36. и 47).

24. Према важећем Закону о странцима из 2018. године („Службени гласник РС”, бр. 24/18 и 31/19, који је ставио ван снаге ранији Закон о странцима из 2008, „Службени гласник РС”, број 97/08, који је био на снази до октобра 2018. године), гранична контрола странаца се врши на уласку и изласку, у складу са законом (члан 11). Страни држављанин, односно свако лице које није држављанин Републике Србије, може ући и боравити у Србији користећи важећу путну исправу са важећом визом или дозволом за боравак, која може бити потребна за носиоце пасоша одређене државе осим ако законом или међународним или билатералним споразумима није другачије утврђено (члан 6). Страни држављанин може слободно да напусти Републику Србију, али му гранична полиција може изузетно привремено забранити напуштање земље ако не поседује важећу путну исправу или другу исправу која му омогућава да пређе државну границу (члан 17).

Ђ. О натурализацији и путним исправама за држављанине и лица која нису држављани

25. Закон о путним исправама (објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 90/07, 116/08, 104/09, 76/10, 62/14 и 81/19) уређује путне исправе држављана Републике Србије за путовање у иностранство и утврђује врсте путних исправа, критеријуме и поступак за њихово издавање. Члан 2. предвиђа да је путна исправа јавна исправа коју држављанин користи за прелазак државне границе, за путовање и боравак у иностранству и повратак у земљу. Члан 7. дефинише путне исправе као: (i) пасош, (ii) дипломатски пасош, (iii) службени пасош, (iv) путна исправа за хитне случајеве или *laissez-passer* (путни лист), као и (v) друге путне исправе издате на основу међународног уговора.

26. У марту 2008. године, државни органи Републике Србије су почели да издају нове биометријске српске пасоше за своје држављане са највишим заштитним карактеристикама.

27. Поред путних исправа за лица којима је одобрен статус избеглице и супсидијарна заштита (видети претходни став 21), власти Републике Србије могу да издају и путну исправу лицу без држављанства, односно путну исправу за хитне случајеве страном држављанину који нема важећу путну исправу, која му/јој омогућава да напусти земљу, ако је истом/истој (i) српско држављанство у међувремену истекло и он/она жели да напусти земљу; (ii) ако је изгубио/ла своју редовну путну исправу или је на неки други начин остао/ла без ње и његова/њена земља порекла нема своје дипломатско представништво у Србији нити другу државу која заступа њене интересе, односно (iii) у случају принудног протеривања (члан 97. Закона о странцима из 2018. године).

28. Страни држављанин који је у браку са држављанином Републике Србије најмање три године и коме је одобрен стални боравак у земљи може стећи српско држављанство натурализацијом ако поднесе писмену изјаву да сматра Републику Србију својом државом (члан 17. Закона о држављанству Републике Србије), објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 135/04, 90/07 и 24/18).

II. РЕЛЕВАНТНИ МЕЂУНАРОДНИ ТЕКСТОВИ И ДОКУМЕНТИ

A. Начела међународног избегличког права у вези са правом на путне исправе и слободом кретања признатих избеглица

1. *Конвенција Уједињених нација од 28. јула 1951. године о статусу избеглица („Конвенција о избеглицама из 1951. године”), допуњена Њујоршким протоколом од 31. јануара 1967. године*

29. Србија је ратификовала Конвенцију о избеглицама из 1951. и њен Протокол из 1967. године. Конвенција о избеглицама из 1951. године је уговор о статусу и правима. Он обезбеђује основне минималне стандарде за третман избеглица, не доводећи у питање државе које дају повољнији третман, укључујући одредбе о документацији и, нарочито, избегличкој путној исправи у форми пасоша.

30. Релевантни део члана Конвенције о избеглицама из 1951. године гласи, како следи:

Члан 1.

Члан 1 – Дефиниција појма „избеглица”

„А. За сврхе ове конвенције, израз „избеглица” примењује се на свако лице које се:

...

(2) због основаног страха да ће бити прогањано због расе, вере, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења, налази ван земље свог држављанства и не може, или због тог страха не жели, да искористи заштиту те земље; односно које се, без држављанства, налази ван земље свог ранијег уобичајеног боравишта и не може, или због таквог страха не жели, да се врати у њу.

Члан 25.

Административна помоћ

1. Ако би вршење права од стране неког избеглице обично захтевало помоћ страних власти којима се он не може обратити, државе уговорнице на чијој територији он борави настојаће да му ту помоћ пруже, било преко својих органа или неких међународних власти.

2. Власт и власти о којим је реч у ставу 1. издаће или учинити да се под њиховом контролом издају избеглицама исправе или уверења које би странцима редовно издавале њихове националне власти или њиховим посредством.

3. Такве издате исправе или уверења замениће службена акта која странцима издају њихове националне власти или њиховим посредством и биће веродостојне док се не докаже супротно.

...

5. Одредбе овог члана ничим се не противе чл. 27. и 28.

Члан 27.

Исправе о идентитету

Државе уговорнице ће издати исправе о идентитету избеглице који се налази на њиховој територији и који не поседује ваљану путну исправу.

Члан 28.

Путне исправе

„1. Државе уговорнице ће издавати избеглицама који редовно бораве на њиховој територији путне исправе које им омогућавају да путују ван те територије осим ако се томе не противе убедљиви разлози националне безбедности или јавног поретка; одредбе Прилога уз ову конвенцију примењиваће се на те исправе. Државе уговорнице могу издавати такву путну исправу свакој другој избеглици на својој територији; оне ће поклонити

нарочиту пажњу случајевима где се ради о избеглицама који се налазе на њиховој територији, а који нису у стању да добију исправу за пут из земље свог редовног боравка.

2. Државе уговорнице ће признати путне исправе које су сходно ранијим међународним споразумима издале стране потписнице тих споразума и третираће их као да су издате избеглицама на основу овог члана.”

31. Путна исправа за избеглице (такође позната као путна исправа по Конвенцији из 1951. године – „*CTD*”, данас „*MRCTD*” или „машински читљива путна исправа”) је путна исправа коју избеглици издаје држава у којој исти борави, која му/јој дозвољава да путује ван те државе и да се тамо врати, односно коју издаје друга држава ако она или он нису били у могућности да је добију из земље свог законитог боравка.

32. Члан 28. (видети горе наведени став 30) обавезује државе уговорнице да издају путне исправе лицима признатим као избеглице која законито бораве на њиховој територији, све док „убедљиви разлози националне безбедности или јавног поретка” не захтевају другачије. Они су дужни да *CTD* издају избеглицама у складу са правилима која регулишу облик, услове за издавање, трајање и обнављање наведених путних исправа за избеглице садржаним у Прилогу Конвенције о избеглицама из 1951. године. Прилог се састоји од шеснаест ставова са детаљнијим одредбама о одговорности држава у том погледу, као и анексом који садржи текст и формат путне исправе из Конвенције. Распоредом је предвиђено да избеглица има право да затражи путну исправу од органа државе на чијој територији законито борави (став 11). Конвенција је успоставила јединствени систем путних исправа за избеглице, а државе уговорнице су дужне да признају валидност *CTD*-а коју је издала друга држава уговорница у складу са чланом 28. (став 7. Прилога). Образац путне исправе, односно *CTD*-а, који се налази у Анексу, појашњава, под тачком 1, да се издаје искључиво са циљем да се носиоцу обезбеди путна исправа која може послужити уместо националног пасоша. Записник са расправа и других припремних радњи уз члан 28. указује на то да се од избеглице не тражи да „оправда” предложено путовање како би добила путну исправу на коју има право „у сврхе путовања”¹.

2. Закључци о међународној заштити које је усвојио Извршни комитет Програма УНХЦР-а (1975–2017)

33. Извршни комитет, који је основан 1958. године (Резолуција 672 (XXV)) од стране Савета за економска и социјална питања Уједињених нација (ECOSOC) како би имао извршне и саветодавне функције, дао је смернице државама о путним исправама за избеглице по Конвенцији у неколико својих закључака, нарочито у бр. 13 (XXIX) 1978, 18 (XXXI) 1980, 49 (XXXVIII) 1987, 112 (LXVII) 2016 и 114 (LXVIII) 2017.

34. У свом најновијем Закључку 114 (LXVIII) 2017 (Водич за издавање машински читљивих путних исправа за избеглице и лица без држављанства по Конвенцији, заједнички објављен од стране УНХЦР и *ICAO*, октобра 2013. године, <https://www.refworld.org/docid/52b166a34.html>), Комитет је препознао значај путних исправа за избеглице и лица без држављанства у сврхе олакшања њиховог путовања и услова за њихово издавање од стране држава домаћина, уз напомену да су међународни стандарди и спецификације у овој области претрпели значајан напредак од 1951. године. Комитет је позвао државе потписнице Конвенције о избеглицама из 1951. да предузму све неопходне законодавне, административне и техничке мере како би спровеле остваривање права из члана 28. и да измене своје релевантне националне законе, ако то још није учињено, како би се обезбедило избеглицама које законито бораве у земљи са индивидуалним правом на издавање путних исправа у машински читљивом облику, у складу са савременим међународним стандардима дефинисаним од стране Међународне организације цивилног ваздухопловства (*ICAO*) у Анексу 9. Конвенције о међународном цивилном ваздухопловству из 1944. године (Чикашка конвенција). Нови *ICAO* стандарди постали су обавезни за све путне исправе 2016. године.

1 УНХЦР, мишљење: Конвенција из 1951. о статусу избеглица и обавезама држава према чл. 25, 27. и 28, са посебним освртом на избеглице без идентитета или путних исправа, мај 2000, <http://www.refworld.org/docid/51af00184.html>, 46, стр. 13.

Б. Међународно право о заштити људских права

1. Универзална декларација о људским правима

35. Члан 13. став 2. Универзалне декларације о људским правима (*UDHR*) утврђује следеће:

Члан 132. став 2.

„Свако има право да напусти сваку земљу, укључујући своју властиту, и да се врати у своју земљу.”

2. Међународни пакт УН о грађанским и политичким правима (ICCPR) и пракса Комитета за људска права Уједињених нација

36. Чланом 12. Међународног пакта УН о грађанским и политичким правима (ICCPR), чији је потписница Република Србија, а који је послужио као основ за израду члана 2. Протокола број 4. уз Конвенцију, утврђено је право на слободно напуштање било које земље и дефинише наведено на следећи начин:

....

2. Свако може слободно да напусти било коју земљу, укључујући и своју.

3. Горе наведена права не подлежу никаквим ограничењима, осим оних која су предвиђена законом, неопходна за заштиту националне безбедности, јавног поретка (*ordre public*), јавног здравља или морала, као и права и слобода других, те морају бити у складу са другим правима признатим у овом пакту.

...”

37. Комитет УН за људска права, у свом Општем коментару бр. 27 о члану 12. (Слобода кретања) ICCPR-а, усвојеном према члану 40. став 4. ICCPR-а 2. новембра 1999. године (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9), пружио је смернице за тумачење члана 12. став 2. Мора се тумачити тако да укључује, између осталог, право на прибављање потребних путних исправа. Релевантни делови гласе како следи:

„9. Да би се појединцу омогућило уживање права загарантованих чланом 12. став 2, обавезе се намећу и држави пребивалишта и држави држављанства. С обзиром на то да су за међународна путовања обично потребна одговарајућа документа, посебно пасош, право напуштања земље мора укључивати и право на прибављање потребних путних исправа. Издавање пасоша је обично обавеза државе чије држављанство лице има. Одбијање државе да изда пасош или продужи његов рок важења држављанину који борави у иностранству може лишити ово лице права да напусти државу пребивалишта и да путује у неко друго место. Није оправдано да држава тврди да њен држављанин може да се врати на њену територију без пасоша.

...

11. Члан 12. став 3. предвиђа изузетне околности у којима права из ст. 1. и 2. могу бити ограничена. Ова одредба овлашћује државу да ограничи ова права само ради заштите националне безбедности, јавног поретка, јавног здравља или морала, те права и слобода других. Да би била дозвољена, ограничења морају бити предвиђена законом, морају бити неопходна у демократском друштву за заштиту наведених циљева и морају бити у складу са свим другим правима признатим у Пакту (видети став 18. у наставку).”

В. Релевантни материјали Савета Европе (Комесар за људска права Савета Европе)

38. Комесар за људска права Савета Европе је у Тематском документу (2013) под називом „Право да се напусти земља” закључио следеће:

„... све државе Савета Европе морају да испитају или преиспитају своје законе, политике и праксу како би их у потпуности ускладили са Конвенцијом и судском праксом Суда, нарочито: – питање путних исправа и легитимитет било које препреке за такво питање;

– ваљаност својих закона, политика и праксе у вези са повлачењем или одбијањем путних исправа грађанима како би се осигурало потпуна усклађеност са правом из Конвенције у погледу напуштања земље;

– оне [Д]ржаве које имају евиденцију о непоштовању права на одлазак морају посебно водити рачуна да обезбеде усклађивање свог законодавства и његове примене са својим обавезама у погледу људских права...”

Г. Правни материјали Европске уније

39. Србија није држава чланица Европске уније. Добила је статус земље кандидата у марту 2012. године, а преговоре о приступању започела је у јануару 2014. године.

40. Члан 25. став 1. Директиве 2011/95/ЕУ Европског парламента и Савета Европе од 13. децембра 2011. године о стандардима за квалификацију држављана трећих земаља или лица без држављанства као корисника међународне заштите, за јединствен статус за избеглице или за лица која испуњавају услове за супсидијарну заштиту, и за садржај одобрене заштите (прерађена верзија) предвиђа обавезу држава чланица да издају „корисницима избегличког статуса путне исправе, у облику утврђеном у Прилогу Женевске конвенције², за сврху путовања ван њихове територије, осим ако убедљиви разлози националне безбедности или јавног поретка не захтевају другачије”. Такође предвиђа у члану 25. став 2. да државе чланице морају да издају корисницима супсидијарне заштите који нису у могућности да прибаве национални пасош документа која им омогућавају да путују ван своје територије, под истим ограничењима.

ПРАВО

I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 2. ПРОТОКОЛА БРОЈ 4. УЗ КОНВЕНЦИЈУ

41. Подносилац представке се притуживао да је спречен да напусти територију Србије, отпутује у иностранство и врати се јер му српске власти нису издале путну исправу за избеглице. Позвао се на члан 2. Протокола број 4, чији релевантни део гласи:

„2. Свако може слободно да напусти било коју земљу, укључујући и своју.

3. Никаква ограничења неће бити стављена на остваривање ових права осим оних која су у складу са законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне или јавне безбедности, за одржавање јавног поретка, спречавање злочина, заштите здравља или морала, односно заштите права и слобода других.”

42. Влада је оспорила аргументе подносиоца представке, тврдећи да је представка неспојива *ratione materiae* са одредбама Конвенције, да подносилац представке није имао статус „жртве” и да није исцрпео делотворне домаће правне лекове.

A. Прихватљивост

1. Прелиминарни приговор Владе у вези компатибилности *ratione materiae* са одредбама Конвенције

(a) Поднесци странака

43. Влада је прво позвала Суд да прогласи представку неприхватљивом, јер је неспојива *ratione materiae* са одредбама Конвенције, с обзиром да се притужба подносиоца представке није тичала повреде било ког права садржаног у Конвенцији или њеним протоколима. Према Влади, на основу разлога за одбијање издавања путне исправе и начина манифестовања истих је утврђено да ли се предметно питање односи на наводну повреду права на слободу кретања гарантованог Конвенцијом или на наводну повреду права на путну исправу за избеглице зајемчено чланом 28. Конвенције о избеглицама из 1951. године. С обзиром на то да Тужена држава није била у положају да подносиоцу представке изда путну исправу из техничких разлога, без икакве намере да ограничи његову слободу кретања, спорно нечињење је могло да изазове само повреду права на путну исправу према Конвенцији о избеглицама из 1951. године, која као таква није била гарантована Конвенцијом.

44. Поред тога, по мишљењу Владе, право на путну исправу за избеглице, на које се подносилац представке притуживао, било је споредно право у односу на право на азил. С обзиром на то да Суд није био надлежан да преиспитује одлуке државних органа о томе ко ће добити азил и под којим условима (Влада је, у том смислу, цитирала *Vilvarajah и други против Уједињеног Краљевства*, од 30. октобра 1991. године, став 102, серија А број 215, и *Ahmed*

² У складу са чланом 2(в) Директиве, „Женевска конвенција” означава Конвенцију о статусу избеглица која је закључена у Женеви 28. јула 1951. године, са изменама и допунама Њујоршког протокола од 31. јануара 1967. године.

против Аустрије, од 17. децембра 1996. године, став 38, Извештаји о пресудама и одлукама 1996-VI), није се могло очекивати да буде надлежно да одлучује о праву на путну исправу за избеглице.

45. Подносилац представке се изјаснио да није тражио од Суда да тумачи члан 28. Конвенције о избеглицама из 1951. године, међутим, тврдио је и да немогућност државних органа да му издају путну исправу и тиме обезбеде његову слободу кретања, односно право да може слободно да напусти територију земље на законит начин, јасно спада у уобичајено значење формулације члана 2. став 2. Протокола број 4, који је био прекршен. Позивање на Конвенцију о избеглицама из 1951. године, као и на његов статус избеглице, имало је у овим специфичним околностима само интерпретативни ефекат у погледу примене тог члана.

(б) Оцена Суда

46. У мери у којој се Влада изјаснила да непримењивост члана 2. став 2. Протокола број 4. на основу чињенице да право на политички азил и право на путну исправу за избеглице као споредно право првонаведеног нису као таква зајемчена ни од стране Конвенције нити њених протокола, Суд наглашава да ова права као таква нису предмет овог случаја. Власти Републике Србије су већ одобриле статус избеглице подносиоцу представке и признале право сваке избеглице у Србији да добије путну исправу, у складу са законом (видети горе наведене ст. 5, 16, 17, 20. и 21).

47. Државе уговорнице имају право, у складу са добро утврђеном судском праксом и у складу са својим уговорним обавезама, укључујући Конвенцију, да контролишу улазак, боравак и протеривање странаца (видети *F.G. против Шведске* [Вв], број 43611/11, став 111, од 23. марта 2016. године). Суд, међутим, наглашава да је циљ члана 2. Протокола број 4 да обезбеди „свакоме”, без обзира на његову или њену националност, слободу да напусти било коју земљу, укључујући своју сопствену, те да државе уговорнице морају да се придржавају одговарајућих обавеза у погледу поштовања овог права (видети, у погледу држављана, *Rotaru против Републике Молдавије*, број 26764/12, став 22, од 8. децембра 2020. године; у погледу страних држављана, *Vaumann против Француске*, број 33592/96, став 61, ЕСЉП 2001-V (изводи); *Miażdżuk против Пољске*, број 23592/07, став 39, од 24. јануара 2012. године.; и *L.V. против Литваније*, број 38121/20, став 59, од 14. јуна 2022. године, и, у вези са особама које се могу сматрати без држављанства, *Mogoş и др. против Румуније* (одл.), број 20420/02, од 6. маја 2004. године; упоредити, у контексту члана 3. став 2. Протокола број 4, на које се могу позвати само држављани тужене државе, *H.F. и др. против Француске* [Вв], бр. 24384/19 и 44234/20, ст. 244–245, од 14. септембра 2022. године, са даљим референцама). Ипак, ово право никоме не даје апсолутно право да напусти територију. Може бити ограничен и такође условљен испуњавањем формалних услова као што је поседовање важеће путне исправе или визе (видети, *mutatis mutandis*, *Iovita против Румуније* (одл.), број 25698/10, ст. 67–77, од 7. марта 2017. године и *Mogoş и др.*, цитиран горе). Члан 2. став 2. Протокола број 4. заправо не намеће државама уговорницама општу обавезу да странцима који бораве на њиховој територији издају било који посебан документ који им дозвољава да путују у иностранство (видети *L.V. против Литваније*, цитиран горе, став 59). Међутим, Конвенција захтева да се њене одредбе тумаче и примењују на начин који чини њена права практичним и делотворним, а не теоријским и илузорним (*ibid*, видети и *H.F. и др.* цитиран горе, ст. 208. и 252, са даљим референцама). Према томе, право да напусти било коју земљу не би било практично и ефикасно, у одређеним околностима, а да појединац не може да добије неку врсту путне исправе (видети *L.V. против Литваније*, цитиран горе, ст. 56–62, у вези са одбијањем литванских власти да поново издају пасош странцу, односно руском држављанину чеченског порекла, који се још увек плаши да ступи у контакт са руским властима, који је био дугогодишњи становник и бивши корисник супсидијарне заштите у Литванији).

48. Штавише, по мишљењу Суда, и намерне или ненамерне радње или пропусти јавног органа који би могли да повреду то право или да ограниче његово остваривање, и који стога имају за последицу искључивање одређених лица из остваривања права да напусте било коју земљу, гарантовано чланом 2. Протокола број 4, могу потпасти у његов делокруг (видети, на пример, *Peltonen против Финске* (одл.), број 19583/92, одлуку Комисије од 20. фебруара 1995. године и *Berkovich и др. против Русије*, број 5871/07 и 9 др., став 71, од 27. марта 2018. године; упоредити, у контексту неактивности власти, *Narijalo против Хрватске*, број 66485/01, ст. 62. и 73, од 13. новембра 2003. године, у вези са одузимањем пасоша подносиоца представке због одбијања да плати царинску казну и недостатка координације између различитих органа што је довело до невраћања пасоша у периоду од две године). Дакле, аргумент да одбијање државе да подносиоцу представке изда путну исправу није последица рестриктивних мера са циљем да му се забрани напуштање Србије не чини овај члан непримењивим све док последице које произилазе из поступака или пропуста државе га спречавају да то учини.

49. Суд примећује да се чини да је право подносиоца представке да напусти територију Србије повезано са поседовањем важеће путне исправе с обзиром на релевантни домаћи закон (видети горе наведене ст. 23–24). Нема назнака, нити је Влада тврдила, да је подносилац представке могао да напусти Србију или отпутује у било коју другу државу, укључујући суседну (видети горе наведени став 23), без важеће путне исправе (упоредити са случајем *Aristimuño Mendizabal* против Француске (одл.), број 51431/99, од 21. јуна 2005. године, у којем је Суд утврдио да дуготрајно неиздавање боравишне дозволе страном држављанину није конкретно утицало на слободу кретања подносиоца представке). Суд примећује да је национални пасош подносиоца представке истекао 2015. године (видети горе наведени став 6). Стога, његово право да напусти Србију не би могло бити практично и делотворно без могућности да прибави путну исправу (видети, *mutatis mutandis*, *L.V. против Литваније*, цитиран горе, став 60). Упркос законским правима подносиоца представке, српске власти су одбиле његов захтев за издавање путне исправе за избеглице јер релевантни прописи још увек нису донети (видети горе наведени став 7). За потребе примене члана 2. став 2. Протокола број 4. на овај случај, Суд нема разлога да сумња да подносилац представке није могао да напусти Србију без важеће путне исправе.

50. Сходно томе, притужба подносиоца представке о томе да му власти нису издале путну исправу за избеглице је компатибилна *ratione materiae* са одредбама Конвенције у смислу члана 35. став 3. и Суд стога одбацује прелиминарни приговор Владе, без икаквих предрасуда према начелима који регулишу одговорност државе према Конвенцији у ситуацији као што је ситуација подносиоца представке према члану 2. став 2. Протокола број 4, који се у наставку разматрају у погледу основаности.

2. Наводни недостатак статуса жртве подносиоца представке

а) Поднесци странака

51. Влада је оспорила статус жртве подносиоца представке, тврдећи да је његова представка Суду имала *actio popularis* природу јер није доказала да је на њега утицала било која специфична мера Тужене државе, имајући у виду да је одустао од завршетка управног поступка и уместо тога директно поднео уставну жалбу. Сама чињеница да власти нису усвојиле одређене прописе није била довољна да би представка покренула механизам заштите успостављен Конвенцијом. Такође је било очигледно из чињенице да је подносилац представке на крају добио сиријски пасош 2022. године и да је могао да напусти земљу да је представка представљала *actio popularis*. Према њиховом мишљењу, представка је стога морала бити одбачена као неспојива *ratione personae* са одредбама члана 34. Конвенције.

52. Подносилац представке је навео да је Влада погрешно покушавала да га лиши статуса жртве тврдећи да је његова представка *actio popularis*. Напротив, он је био директна жртва кршења људских права, а слобода кретања му је била ограничена *in concreto* јер дуги низ година није могао да напушта и враћа се у Републику Србију.

(б) Процена суда

53. Суд је у својој судској пракси доследно сматрао да систем индивидуалне представке предвиђен чланом 34. Конвенције искључује представке путем *actio popularis*. Конкретно, његов задатак обично није да преиспита релевантни закон и праксу *in abstracto*, већ да утврди да ли је начин на који је примењен или утицао на подносиоца представке довео до кршења Конвенције (погледати *Центар за правне ресурсе у име Valentin Câtreani против Румуније* [Вв], број 47848/08, став 101, ЕСЉП 2014, и *Roman Zakharov против Русије* [Вв], број 47143/06, став 164, ЕСЉП 2015).

54. Након одбијања његовог захтева за издавање путне исправе, подносилац представке је уложио уставну жалбу, жалећи се на непоступање законодавства и немогућност надлежног органа да му изда исправу. Међутим, чињеница да је непостојање прописа о том питању утицало на све признате избеглице у Републици Србији, а не само на подносиоца представке, сама по себи не чини његову представку Суду *actio popularis*. Наиме, он није оспорио стање закона и праксу домаћих власти само зато што се чинило да су у супротности са Конвенцијом уопштено, нити је тражио од Суда да предузме апстрактну ревизију релевантног законодавства. Он се притуживао на неусвајање релевантних прописа, тврдећи да је већ био директно погођен наводним пропустима у конкретном смислу јер му је било онемогућено издавање путне исправе (видети горе наведени став 7). Конкретно, одбијање и немогућност власти да му издају путну исправу несумњиво су имали директне, практичне и значајне последице на његову слободу кретања (видети горе наведени став 49; упоредити *Lolova и*

Ророва против Бугарске (одл.), број 68053/10, став 47, од 20. јануара 2015. године, у којем је Суд утврдио да поновљена одбијања полиције да изда пасош малолетној особи нису утицала на могућност детета да напусти земљу, с обзиром на то да је домаћи поступак којим је затражено судско одобрење за њено путовање у одсуство пристанка оца у сваком случају било у току у периода о коме је реч).

55. Суд стога одбацује приговор Владе у вези непостојања статуса жртве подносиоца представке.

3. Исцрпљивање домаћих правних лекова

а) Поднесци странака

56. Влада је даље тврдила да је Суд био онемогућен чланом 35. став 1. Конвенције да испита ову представку, јер подносилац није правилно употребио домаће правне лекове, што је на крају довело до непрописне употребе уставне жалбе и немогућности Уставног суда да одлучи о основаности наводне повреде његових права. Влада је прихватила образложење Уставног суда да „обавештење” Министарства унутрашњих послова није формална управна одлука против које је било могуће тражити даље домаће правне лекове, као што је уставна жалба. Међутим, према Влади, након што је Министарство неформалном одлуком одбило захтев подносиоца представке, он је, на првом месту, требало да инсистира на доношењу „формалне” појединачне управне одлуке, која би му омогућила да настави са употребом применљивих домаћих правних лекова по Закону о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 33/97 и 31/01) и Закону о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09). Чак да ни након новог захтева Министарство није донело појединачну одлуку, подносилац је требало да уложи тужбу Управном суду због „ћутања управе”, што је могло да резултира тиме да тај суд наложи Министарству да донесе одговарајућу управну одлуку. Да није био задовољан исходом нове одлуке, био би слободан да даље оспорава исту, користећи обичне административне лекове, односно жалбу и испитивање законитости. Међутим, подносилац захтева то није урадио.

57. Према подносиоцу представке, није постојао правни лек који је могао да обавеже извршне органе да донесу прописе који ће му омогућити да прибави важећу путну исправу.

(б) Оцена суда

58. Суд се позива на релевантна начела утврђена у његовој судској пракси у погледу исцрпљивања домаћих правних лекова (видети *Вучковић и др. против Србије* (прелиминарни приговор) [Вв], број 17153/11 и још 29 др., ст. 69–77, од 25. марта 2014. године). Што се тиче овог случаја, Суд примећује да ова врста одговора у виду „обавештења” уместо решења о испуњавању услова подносиоца представке за путну исправу заправо произилази из праксе Министарства у вези са свим захтевима за издавање путне исправе за избеглице с обзиром на недоступност уредби за њихово спровођење као и сâмих путних исправа (видети горе наведени став 22). Суд није уверен да би подносилац представке имао разумне изгледе за успех да је поднео захтев за усвајање званичне појединачне управне одлуке у првом степену или да је применио било који од других административних путева које је истакла Влада. Конкретно, иако се Влада опширно позивала на одредбе управних закона о могућим правним лековима у управном поступку и навела бројне примере како су оне функционисале у пракси уопште, није се позвала ни на један правни пут нити је доставила било какве примере судске праксе који доказују да су наведени управни лекови, чак и под претпоставком да су били доступни подносиоцу представке, могли да доведу до издавања путне исправе.

59. Стога, не доводећи у питање основаност притужбе подносиоца представке, Суд сматра да у ствари нема назнака или доказа о било каквом доступном правном леку којим би се решавао основни узрок притужбе подносиоца представке и који би могао имати било какав утицај на последице наводне повреде која се тиче стања закона (видети, *mutatis mutandis*, *Valasinas против Литваније* (одл.), број 44558/98, од 14. марта 2000., *L. против Литваније*, број 27527/03, став 36, ЕСЉП 2007-IV; *Родић и др. против Босне и Херцеговине*, број 22893/05, ст. 59–60, од 27. маја 2008. године; и *Стојановић против Србије*, број 34425/04, став 62, од 19. маја 2009. године). Суд сходно томе одбацује претходни приговор Владе.

4. Закључак у погледу допуштености

60. Суд закључује да представка није неприхватљива у смислу члана 35. став 3(а) Конвенције. Такође констатује да није неприхватљива по било ком другом основу. Стога се мора прогласити прихватљивом.

В. Основаност

1. Поднесци странака

(а) Подносилац представке

61. Према подносиоцу представке, члан 2. Протокола број 4. уз Конвенцију законски обавезује Републику Србију да му обезбеди да може да напусти и врати се у Србију. Иако је признао да није могао да добије путну исправу из техничких разлога, а не због рестриктивне мере, он је тврдио да усклађеност државе уговорнице са негативном обавезом „поштовања” не поништава ефекат непоштовања њене позитивне обавезе да обезбеди слободу кретања. С тим у вези, он се позвао на Општи коментар број 27 Комитета УН за људска права (видети горе наведени став 37). Он је навео да је држава занемарила своју обавезу да га заштити и обезбеди му слободу кретања, упркос томе што је био под њеном надлежношћу као призната избеглица. У својим првобитним поднесцима, он је навео да није могао да путује или напусти Србију од 2015. године, јер му је сиријски пасош истекао и да није могао да прибави путну исправу за избеглице од српских власти.

62. Подносилац представке је навео да аргумент Владе да му ниједном рестриктивном мером није био спречен одлазак из Србије и да је могао да добије сиријски пасош како би напустио земљу, није у складу са међународним обавезама Србије. Према његовим речима, не може се очекивати од било кога да законито напусти земљу без путне исправе, при чему Влада није успела да објасни како би то урадио без нелегалног деловања. Штавише, избеглица не може бити упућена у земљу порекла ради издавања пасоша ако више не ужива њену заштиту. Он је чак контактирао и Министарство унутрашњих послова у вези с тим у намери да докаже да би тражење сиријске путне исправе потенцијално могло да доведе до престанка његовог избегличког статуса у Србији (видети горе наведени став 11).

63. У својим додатним писаним запажањима од јануара 2023. године у вези са чињеницом да је на крају добио сиријски пасош у току поступка пред судом, подносилац представке је навео да је седам година живео у правној неизвесности, што је утицало на разне аспекте његовог живота и узело данак када је реч о његовом менталном здрављу. На пример, није могао да путује са супругом или да се састаје са породицом, а пропустио је неколико озбиљних пословних прилика у иностранству, као што је споменуто у његовим ранијим поднесцима. Након што је добио последњу изузетну понуду да ради за водећу немачку компанију, одлучио је да се обрати сиријској амбасади у Београду, „невољно се доводећи у опасност обраћајући се властима земље из које је [побегао] од прогона” и „ризикујући одузимање статуса избеглице и [одузимање] међународне заштите”. Након што је добио пасош и визу, одмах је отишао у Немачку. Тај посао му је био важан да настави професионалну каријеру и после седам година није имао другог избора осим да ризикује с обзиром на правне празнине у Србији и дуготрајне правне спорове. На крају, подносилац представке је поновио своје раније аргументе у вези са одговорношћу српских власти.

(б) Влада

64. Влада је прво оспорила да је дошло до мешања у право подносиоца представке да напусти Србију. Иако не поричу постојање позитивних обавеза у циљу обезбеђивања права по Конвенцији, власти су поновиле да природа разлога за одбијање издавања путних исправа одређује да ли се предметно питање односи на наводну повреду права на слободу кретања или наводну повреду права на путну исправу за избеглице загарантованог Конвенцијом о избеглицама из 1951. године. Истакнуто је да, за разлику од мера за одузимање путне исправе, немогућност органа власти да издају путну исправу у случају подносиоца представке не може бити заснована на било ком основу који би се могао проценити кроз призму начела сразмерности у оквиру значење члана 2. став 3. Протокола број 4. С тим у вези, Тужена држава је тврдила да није одузела пасош подносиоца представке, као у предмету *Narijalo против Хрватске* (цитиран горе), нити предузела било коју другу меру да ограничи његову слободу кретања у интересу националне безбедности, јавног поретка или других разлога, односно са циљем да га „притвори” на територији Србије. Путне исправе „странцима” нису издате из разлога који је суштински техничке природе – непостојања прописа Министарства унутрашњих послова о садржају и изгледу путне исправе за избеглице – услед потребе да се пронађе свеобухватно техничко и софтверско решење за све путне исправе које издаје Република Србија, за шта су била потребна одређена финансијска средства. Влада је даље тврдила да овде није у питању слобода кретања, већ само могућа повреда права на путну исправу за избеглице загарантованог чланом 28. Конвенције о избеглицама из 1951. године.

65. У суштини, пошто власти нису законски забраниле подносиоцу представке да напусти територију Србије, он је такође могао легално да напусти територију користећи сиријски пасош. Добијањем статуса избеглице у Србији, подносилац представке није изгубио нити прекинуо своју правну везу са Сиријском Арапском Републиком. Подносилац представке је још увек био држављанин Сирије са свим правима и обавезама и када је сазнао да не може да прибави путну исправу за избеглице у Србији, имао је прилику да се обрати тамошњим дипломатско-конзуларним представништвима Сирије да му обнове пасош или да му издају нову ако је намеравао да напусти српску територију. Влада је цитирала неколико новинских линкова, сугеришући да су сиријске власти очигледно измениле правила за издавање пасоша својим држављанима у иностранству у априлу 2015. године, без икаквих провера од стране сиријске обавештајне службе. Ова чињеница је од посебног значаја јер је подносилац представке био политички противник владе у Дамаску и у том погледу је добио статус избеглице.

66. Влада је оспорила тврдње подносиоца представке да би био изложен ризику да је тражио или користио пасош издат од сиријских дипломатских и конзуларних представништава, будући да је 2000 km удаљен од Сирије. Не позивајући се на било који извор, Влада је тврдила да је било на хиљаде избеглица које су у земљи новог пребивалишта добиле путне исправе из земље свог држављанства. Представник подносиоца представке био је упознат са овим проблемом, с обзиром на то да је контактирао Министарство 2016. године и распитивао се о општем ставу истог о томе да ли би издавање путних исправа од стране сиријске власти утицало на статус избеглице који је одобрен сиријским држављанима (видети горе наведени став 11).

67. У својим додатним запажањима од децембра 2022. и фебруара 2023. године, Влада се позвала на нове чињенице (видети горе наведене ст. 12–13) као доказ да слобода кретања подносиоца представке није била ограничена и да је могао слободно да се обрати сиријским властима како би стекао путне исправе и напусти територију Србије са пасошем земље чији је држављанин, без икаквог ризика од њиховог политичког прогона или ризика од укидања његовог избегличког статуса од стране српских власти добијањем обновљеног или новог пасоша од сиријских власти. Алтернативно, имајући у виду да се подносилац представке оженио са држављанком Републике Србије 2018. године, као и једноставне услове за стицање држављанства Тужене државе у таквим околностима након што су били у браку три године, подносилац представке је могао да поднесе захтев за српско држављанство, што је могло даље да му омогући да поднесе захтев за стицање српског пасоша. Стога је пропуштање самог подносиоца представке спречило истог да напусти територију Србије, а његове тврдње да је дошло до повреде члана 2. Протокола број 4. су се морале сматрати неоснованим.

(в) Трећа страна у поступку

68. УНХЦР је навео да су државе потписнице Конвенције о избеглицама из 1951. године имале „прописану обавезу” да издају путне исправе избеглицама које законито бораве на њиховој територији, нарочито онима којима је одобрен статус и одобрено да бораве у земљи. Формулација члана 28. те конвенције, користећи императив глагола „морати”, била је недвосмислена и подразумевала је да држава уговорница не може одбити издавање путне исправе избеглици ако, на пример, сматра да је предложено путовање непотребно. Једини законити изузетак од услова да државе уговорнице издају путну исправу избеглицама које законито бораве на њиховој територији налази се у речима „осим ако убедљиви разлози националне безбедности или јавног поретка не захтевају другачије”. У овом контексту, термине „убедљиви разлози”, „национална безбедност” и „јавни поредак” треба тумачити и примењивати рестриктивно и у односу само на тешке и изузетне околности. Припремне радње из члана 28. наглашавају да реч „убедљив” треба схватити као ограничење речи „разлози националне безбедности или јавног поретка”. Дакле, није дозвољено позивати се ни на један разлог националне безбедности или јавног поретка, већ само на убедљиве разлоге. Изузетак се мора тумачити уско.

69. Према УНХЦР-у, поседовање путне исправе било је битно средство за остваривање основног људског права избеглица на слободу кретања, укључујући право да слободно напусте било коју земљу, што је загарантовано чланом 12. став 2. *ICCPR*-а и чланом 2. став 2. Протокола број 4. уз Европску конвенцију о људским правима.

70. Циљ и сврха члана 28. је био да се олакша међународну слободу кретања избеглица. Ово је било посебно важно за избеглицу, која, за разлику од обичног странца, није уживала заштиту земље свог држављанства и стога није могла да користи национални пасош за потребе међународног путовања. Штавише, слобода кретања избеглица ван земље њиховог пребивалишта могла би бити суштински предуслов за трајно решење јер им омогућава да искористе прилике за образовање, обуку или запошљавање. Када је међународна заједница, после

Првог светског рата, приступила задатку успостављања међународно признатог статуса за избеглице, једна од првих предузетих мера је била да се обезбеди избеглицама документација која им омогућава да путују.

71. Имајући у виду српски законодавни оквир и праксу у погледу издавања путних исправа признатим избеглицама, став УНХЦР-а је био да је пропуст Србије да одобри путне исправе признатим избеглицама на својој територији био у супротности са релевантним начелима и обавезама међународног избегличког права и људских права. Континуирани проблем њихове немогућности издавања путних исправа није решен упркос бројним интервенцијама УНХЦР-а и невладиних организација које пружају правну помоћ тражиоцима азила и избеглицама.

2. Оцена Суда

72. Суд на почетку примећује да је подносилац представке у овом случају призната избеглица која је била принуђена да напусти своју земљу порекла да би потражила уточиште у Србији из страха од прогона или претњи по своју безбедност (видети горе наведени став 5). С тим у вези, Суд примећује постојање широког консензуса на међународном и европском нивоу о потреби за посебном заштитом избеглица, укључујући обавезу издавања одговарајуће путне исправе која је, у начелу, неопходна за остваривање њиховог основног људског права на слободу кретања (видети горе наведене ст. 29, 30, 32, 34, 40. и 68–70).

73. Међутим, у овом случају, Суд није ни позван ни надлежан да тумачи садржај и обим члана 28. Конвенције о избеглицама из 1951. године и да проверава како државе поштују своје обавезе према тој Конвенцији. Ова представка се односи на наводну повреду слободе кретања која, између осталог, гарантује да подносилац представке, без обзира на његово држављанство, ужива право да „слободно напусти било коју земљу, укључујући своју сопствену”. Не разматрајући да ли Србију треба посматрати као „било коју” или „сопствену” државу подносиоца представке с обзиром на његов статус, Суд ће се ограничити на утврђивање да ли су ефекти радњи и/или пропуста Тужене државе резултирали кршењем њених обавеза према члану 2. Протокола број 4. Стога се само у погледу примене те одредбе позива на Конвенцију о избеглицама из 1951. године у овом предмету.

(а) Општа начела

74. Члан 2. Протокола број 4. јемчи сваком лицу право на слободу кретања унутар дате територије и право да напусти ту територију, што подразумева право да путује у земљу по избору лица у коју може бити примљено. (видети *Baumann*, став 61, и *Berkovich и др.*, став 78, оба цитирани горе).

75. Суд понавља да се не може сматрати да члан 2. став 2. Протокола број 4. намеће државама уговорницама општу обавезу да страним држављанима који бораве на њиховој територији издају било који посебан документ који им дозвољава да путују у иностранство (видети, на пример, судску праксу цитирану у горе наведеном ставу 47). Међутим, Суд и Комисија су претходно били позивани да испитају ситуације у којима је подносилац представке већ набавио путну исправу која је накнадно заплена, која му је произвољно ускраћена да користи или која није поново издата само као резултат одлуке државних органа да ограниче или ускрате његово или њено право да напусти земљу због забране путовања/санкције или због његовог или њеног неиспуњавања релевантних законских или чињеничних услова прописаних законом (видети међу многим изворима, *Peltonen*, цитиран горе, у вези са одбијањем издавања пасоша финском држављанину како би био приморан да одслужи војни рок; *Baumann*, цитиран горе, став 63, и *А.Е. против Пољске*, број 14480/04, ст. 47–50, од 31. марта 2009. године, у контексту текућег кривичног гоњења; *Riener против Бугарске*, број 46343/99, став 110, од 23. маја 2006. године и *Stamose против Бугарске*, број 29713/05, став 30, ЕСЉП 2012, у вези са забраном путовања и задржавањем пасоша на основу деветогодишњег пореског спора и кршења имиграционих закона; *Soltysyak против Русије*, број 4663/05, ст. 37–38, од 10. фебруара 2011. године, и *Bartik против Русије*, број 55565/00, ст. 35–36, ЕСЉП 2006-XV, у контексту одбијања издавања путне исправе држављанима због познавања „државних тајни”; *Battista против Италије*, број 43978/09, ст. 26. и 37, ЕСЉП 2014, у вези са немогућношћу да се, због неплаћања издржавања за дете, прибави нови лични документ који важи за путовање у иностранство; *Roldern Teixeira и др. против Италије* (одл.), број 40655/98, од 26. октобра 2000. године, и *Diamante Pelliccioni против Сан Марина*, број 32250/08, ст. 212–215, од 27. септембра 2011. године, у контексту ограничења наметнутих судским налозима или од стране полиције малолетној деци која путују у иностранство ради заштите њихових интереса или интереса њихових родитеља). Према судској пракси Суда, свака мера, укључујући одбијање

издавања или поновног издавања путне исправе, којом се држављанину или страном држављанину ускраћује коришћење документа који истом омогућава напуштање земље ако жели, представља мешање у права загарантована чланом 2. Протокола број 4, без обзира да ли проистиче из намерних ограничења права подносиоца представке да напусти земљу од стране тужене државе или не (видети, на пример, у погледу држављана, *Rotaru*, став 22, и *Berkovich u др.*, став 78, оба цитирана горе; видети, у вези са странцима са сталним боравком у туженој држави, *L.V. против Литваније*, став 81, цитиран горе, у коме је одбијен захтев подносиоца представке за обнављање путне исправе за странце јер наводно није испоштовао законске услове прописане законом, без икакве намере да га спречи да напусти земљу).

76. У сваком случају, да би мешање државе у право особе да напусти било коју земљу било оправдано, морају бити испуњени строги услови наведени у члану 2. став 3. Протокола број 4, то јест мешање мора бити „у складу са законом”, тежити једном или више легитимних циљева наведених у тој одредби и бити „неопходни у демократском друштву” за постизање таквог циља (видети, на пример, *Mursaliyev u др. против Азербејџана*, број 66650/13 и 10 др., став 30, од 13. децембра 2018. године и предмети наведени у истом).

(б) Примена горе наведених начела на конкретан случај

(i) Постојање дела мешања

77. У овом случају, Влада је мишљења да се нису мешали у право подносиоца представке да напусти Србију. Они су, у принципу, тврдили да, за разлику од других случајева, државни органи нису спречили подносиоца представке да напусти Србију ниједном рестриктивном мером и да је могао законито да напусти њену територију у било ком тренутку, на пример прибављањем сиријског пасоша, што је доказано у октобру 2022. године, или, алтернативно, подношењем захтева за српско држављанство, а затим српски национални пасош. Дакле, само пропуст подносиоца представке да поступи и прибави себи приступачну путну исправу га је спречило да напусти Србију (видети аргументе Владе сажете у горе наведеним ставовима 64–67).

78. У светлу горе наведених општих начела (видети, нарочито, горе наведени став 75), Суд сматра да је, без обзира на недостатак намере српских власти да ограниче право подносиоца представке да напусти Србију, то право било ометано. С тим у вези, примећује да Влада није тврдила да подносилац представке није испоштовао било које релевантне домаће правне или чињеничне услове који би га спречавале да напусти земљу нити се позивала на члан 2. Протокола број 4. По добијању статуса избеглице подносилац се могао слободно кретати на територији Републике Србије. Такође је могао да напусти земљу и путује у друге земље по свом избору у које је могао да буде примљен да је био у могућности да испуни један од суштинских предуслова за то, односно да поседује важећу путну исправу. Упркос његовом законском праву, српске власти нису могле да му издају путну исправу за избеглице, јер релевантни прописи још нису били донети. Имајући у виду свој горенаведени налаз о компатибилности *ratione materiae* представке (видети горе наведене ст. 47–50), Суд сматра да је одбијање српских власти да издају подносиоцу представке путну исправу за избеглице била препрека за делотворно уживање његовог права да напусти ту земљу у продуженом периоду од седам година, с обзиром да му је национални пасош истекао и да није имао могућност да прибави било коју другу путну исправу (видети горе наведене ст. 6, 25, 27. и 28).

79. Што се тиче последњег, Суд није убеђен аргументом Владе да је подносилац представке од сâмог почетка имао могућност да поднесе захтев држави свог држављанства, Сирији, како би добио национални пасош и са њим легално напустио Србију у било ком тренутку (видети горе наведене ст. 65–67), као што је на крају и учинио 2022. године (видети горе наведене ст. 12–13). Било би противно међународним обавезама државе и тешко помирљиво са начелом владавине права да се одбије издавање путне исправе за избеглице упућивањем подносиоца захтева у земљу његовог држављанства, што је у овом случају, штавише, држава из које је побегао од прогона. Конкретно, српске власти су одобравањем статуса избеглице подносиоцу представке у мају 2015. године (видети горе наведени став 5) такође признале веродостојност његове тврдње да је имао основан страх од прогона, као и чињеницу да „није могао или, због таквог страха, није хтео да искористи” заштиту сопствене државе држављанства (видети горе наведени став 30), прво због општег стања несигурности, а друго због сопствених политичких активности. Српске власти никада нису тврдиле да подносиоцу представке више није потребна заштита. Када је његов представник питао Министарство унутрашњих послова да ли би издавање путних исправа од стране сиријских власти довело до престанка статуса избеглице, представник министарства је одговорио да то зависи од процене појединачног случаја (видети горе наведене ст. 11. и 18). То значи да је

стицање сиријског пасоша подносиоца представке излагало ризику да изгуби статус избеглице у Србији, ризик који власти нису могле да очекују да ће преузети. Чињеница да је 2022. године након седам година боравка у стању несигурности и правне неизвесности на територији Србије подносилац представке „невољно” одлучио да ризикује тражећи од сиријских власти да му издају национални пасош (видети горе наведене ст. 12. и 63) не може ослободити Тужену државу њених обавеза према члану 2. став 2. Протокола број 4 и не утиче на закључак да су се српске власти мешале у право подносиоца представке да напусти њену територију.

80. Суд не може подржати даљи аргумент Владе о пропусту подносиоца представке да добије српско држављанство, а затим поднесе захтев за српски пасош (видети горе наведени став 67). Остављајући по страни релевантни рок прописан законом (видети горе наведени став 28), држава не може заобићи сопствене прихваћене обавезе и наметнути обавезу „натурализације” подносиоцу представке како би могао да напусти њену територију.

81. Стога су српске власти јуна 2015. године обавештењем подносиоца представке о немогућности да му издају путну исправу за избеглице због непостојања „формалних услова” (видети горе наведени став 7), без обзира на неформалну природу обавештења (видети, *mutatis mutandis*, *Kerimli против Азербејџана*, број 3967/09, став 47, од 16. јула 2015. године), лишили истог његовог права да напусти земљу у продуженом периоду од седам година на начин који несумњиво представља мешање у смислу члана 2. Протокола број 4. уз Конвенцију за потребе троструког теста основаности према овом члану.

(ii) Оправдање за мешање

(α) Да ли је мешање било „у складу са законом”

82. За потребе члана 2. Протокола број 4, примена ограничења у сваком појединачном случају мора бити заснована на јасним правним основама и само разлози који се односе на дозвољене циљеве из трећег става представљају, где је применљиво, законске основе за примену било каквог ограничења. Међутим, Суд понавља да израз „у складу са законом” не само да захтева да спорна мера има неку основу у домаћем закону, већ и да домаћи закон буде компатибилан са владавином права (видети *Khlyustov против Русије*, број 28975/05, ст. 68–70, од 11. јула 2013. године), јер је то један од основних начела демократског друштва инхерентног свим члановима Конвенције (видети, међу многим другим изворима, *Лекић против Словеније* [Вв], број 36480/07, став 94 *in fine*, од 11. децембра 2018. године и, у контексту члана 2. Протокола број 4, *Rotaru*, цитиран горе, став 23). Начело законитости, које је један од принципа који произилазе из владавине права, захтева од државних органа, на свим нивоима јавне власти, да усвоје све подзаконске прописе како то захтевају примарни закони, у одређеном року или благовремено, по потреби.³

83. И бивши Закон о азилу из 2008. и садашњи Закон о азилу из 2018. године признају индивидуално право признате избеглице да добије путну исправу (видети горе наведене ст. 17. и 21; видети *M.S.S. против Белгије и Грчке*, цитиран горе, ст. 250–251, и као поређење *Muslim против Турске*, број 53566/99, ст. 43–44. и 83–87, од 26. априла 2005. године). И Закони о азилу из 2008. и 2018. године су овластили и захтевали од Министра унутрашњих послова да у року од 60 дана донесе подзаконске акте како би се обезбедила њихова примена, посебно да се регулише ово питање и утврде детаљније одредбе о стандардима у вези са тим (видети горе наведене ст. 16. и 20).

84. Према томе, право подносиоца представке на *CTD* произилази из домаћег законодавства, које предвиђа обавезе које проистичу из Конвенције о избеглицама из 1951. године (видети горе наведени став 31). Одговарајуће обавезе српских власти да обезбеде путну исправу за избеглице су резултат изјашњавања државе да одобри статус избеглице подносиоцу и након тога могућност стицања законитог боравка, како би му се омогућило да оствари своју основну слободу кретања. Међутим, легитимни захтев подносиоца за добијање *CTD*-а није могао бити ни обрађен од 2015. године. Релевантне одредбе Закона о азилу које се односе на издавање путне исправе избеглице нису довршене доношењем подзаконских аката од стране надлежних министара унутрашњих послова,

3 Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Контролна листа владавине права, из маја 2016. године, стр. 17, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

иако је прошло скоро петнаест година од ступања на снагу бившег Закона о азилу, а скоро пет година од ступања на снагу важећег законодавства (видети горе наведене ст. 16. и 20). Чини се да по том питању нису усвојене никакве уредбе за њихово спровођење, ни у погледу именовања одговорне организационе структуре и поступка за издавање избегличке путне исправе, нити у погледу њеног изгледа и израде, а камоли у погледу *MRCTD*-а, за разлику од путне исправе за држављане (видети горе наведене ст. 25–26).

85. Штавише, Суд примећује да је законодавна неактивност трајала дужи временски период (видети горе наведени став 71). Подносиоцу захтева није била доступна никаква делотворна могућност да добије путну исправу, упркос законском праву. Власти нису показале да су учиниле било какав напор да поступе у складу са владавином права и предузму одговарајуће регулаторне и оперативне мере за спровођење домаћег закона како би пружиле могућност подносиоцу представке – и сваком појединцу у сличној ситуацији – да приступ поступку за подношење захтева и добијање путне исправе за избеглице. Овакав системски пропуст власти да поступи у складу са домаћим правом довео је до тога да је читав појам делотворног права избеглица да напусте српску територију постао илузоран. Упркос озбиљности нечињења на које се односи притужба, власти су остале потпуно пасивне пред најмање пет захтева за издавање *CTD*-а (видети горе наведени став 22), чак и након обавештења Суда о овој представи Влади 2018. године. Овакво стање ствари довело је подносиоца представке у стање неизвесности, приморавајући га да на крају да преузме ризик и обрати се сиријским властима са захтевом за издавање пасоша (видети горе наведене ст. 12. и 79), што је тешко помирити са начелима који произилазе из владавине права.

86. Што се тиче тврдње Владе да није држава та која је ускратила подносиоцу представке слободу кретања, већ надлежни министри унутрашњих послова који нису донели прописе о спровођењу из чисто техничких разлога (видети горе наведени став 64), Суд примећује да је министар унутрашњих послова такође државни орган за чије је пропусте држава одговорна према Конвенцији. За потребе Конвенције, једино питање од значаја је међународна одговорност државе, без обзира да ли се поступа у односу на домаћег или страног појединца и без обзира на то којем националном органу се може приписати кршење Конвенције у оквиру домаћег система (видети, *mutatis mutandis*, *Assanidze против Грузије* [Вв], број 71503/01, став 146, ЕСЉП 2004-II, са даљим референцама у истом).

87. Најзад, што се тиче тврдње Владе да је Министарство унутрашњих послова било суочено са потребом да пронађе свеобухватно техничко и софтверско решење за све путне исправе које издаје Република Србија за које су потребна одређена финансијска средства (видети горе наведени став 64), Суд примећује да је Закон о азилу из 2008. године поверио министру да у року од 60 дана донесе подзаконске акте у циљу спровођења примарног законодавства (видети горе наведени став 16). Исти рок је поновљен Законом о азилу и привременој заштити из 2018. године (видети горе наведени став 20), показујући на тај начин да законодавно тело није сматрало да је рок претерано кратак или на други начин тежак за испуњавање. Под овим околностима, Суд сматра да Влада не може оправдати неактивност државе у овом погледу ослањајући се на недостатак расположивих ресурса или техничких решења, јер су надлежни органи требали да надгледају издвајања из националног буџета и да обезбеде благовремену и адекватну техничку подршку у процесу управљања овим задатком. Суд даље понавља да „економско благостање земље” и повезана финансијска питања нису чак ни међу легитимним циљевима наведеним у члану 2. став 3. Протокола број 4. и стога не могу оправдати ограничења права на напуштање своје земље (видети, *mutatis mutandis*, извештај Одбора експерата Комитета министара, Извештај Ж (65) 16, од 18. октобра 1965. године, ст. 15. и 18; Извештај са објашњењима уз Протокол број 4, став 15.⁴). Поред тога, Суд наглашава да се овај предмет јасно разликује од других предмета у којима је испитивао недовољност ресурса у контексту продужене конфронтације држава са изненадним и квантитативно значајним приливом избеглица и несразмерним притиском на њихове системе азила (видети, на пример, *Khlaifia и др. против Италије* [Вв], број 16483/12, ст. 179–185, од 15. децембра 2016. године; *M.S.S. против Белгије и Грчке*, цитиран горе, став 223, и *Hirsi Jamaa и др. против Италије* [Вв], број 27765/09, став 179, ЕСЉП 2012).

4 Извештај са објашњењима уз Протокол број 4. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се обезбеђују одређена права и слободе осим оних које су већ укључене у Конвенцију и њен први Протокол (ЕТС број 46), од 16. септембра 1963. године доступно на <https://rm.coe.int/16800c92c0>

(β) Закључак

88. Суд сматра да су државни органи одбијањем да издају подносиоцу представке путну исправу за избеглице седам година због непостојања одговарајућих прописа за спровођење Закона о азилу ограничили његово право да слободно напусти Србију до те мере да су нарушили њену суштину и лишили је њене делотворности. Налаз да мешање у право подносиоца представке да напусти земљу није било „у складу са законом” чини непотребним било какво испитивање о контексту да ли је наведено тежило било ком легитимном циљу у смислу става 3. или је било неопходно у демократском друштву да би се тај циљ постигао (видети *Mursayev и др. против Азербејџана*, цитиран горе, став 35, и тамо цитирани извори).

89. Стога, дошло је до кршења члана 2. став 2. Протокола број 4. уз Конвенцију.

II. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41. КОНВЕНЦИЈЕ

90. Члан 41. Конвенције гласи:

„Када Суд утврди кршење Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној страни.”

91. Подносилац представке је тражио 8.980 евра (ЕУР) на име материјалне штете јер, као ИТ инжењер ангажован у три компаније, од којих је једна била јапанска, није могао да присуствује састанцима и курсевима обуке у иностранству и да стекне релевантне сертификате за напредовање у каријери и стицање већег прихода. Такође је навео да је пропустио неке уносније понуде за посао у иностранству.

92. Подносилац представке је даље тражио 5.000 евра (ЕУР) на име нематеријалне штете изазване патњом и беспомоћношћу коју је осећао због спречености да напусти Србију, укључујући прославу венчања у Турској са најближом породицом или одлазак на медени месец. Почео је да посећује психотерапеута како би се суочио са својим погоршаним психичким стањем и осећањем затворености које је довело до депресије.

93. Подносилац представке није поднео никакав захтев на име трошкова и издатака.

94. Влада је навела да је захтев подносиоца представке у вези са материјалном штетом био неоправдан и спекулативан, као и да је његов захтев за нематеријалну штету био претеран.

95. Суд одбија тужбу у вези са материјалном штетом, јер се не односи на било какав стварни губитак за који је доказано да је претрпео подносилац представке. Што се тиче његовог захтева за накнаду нематеријалне штете, Суд сматра да је подносилац представке засигурно претрпео нематеријалну штету која се не може у довољној мери надокнадити самим утврђивањем повреде члана 2. Протокола број 4. уз Конвенцију. Сходно томе, дајући своју процену на правичној основи, Суд подносиоцу представке додељује 3.500 евра (ЕУР), као и било који порез који би се могао наплатити на тај износ.

III. ПРИМЕНА ЧЛАНА 46. КОНВЕНЦИЈЕ

96. Члан 46. Конвенције гласи:

„1. Високе стране уговорнице се обавезују да ће се придржавати правоснажне пресуде Суда у сваком предмету у коме су странке.

2. Коначна пресуда Суда биће прослеђена Комитету министара, који ће надгледати њено извршење.

...”

97. Имајући у виду ове одредбе, произилази, између осталог, да пресуда у којој Суд утврди повреду намеће Туженој држави законску обавезу не само да исплати било које суме досуђене као правично задовољење, већ и да изабере, подложно надзору од стране Комитета министара, опште и/или, ако је потребно, појединачне мере које би требало да усвоји у свом домаћем правном поретку како би се окончало кршење које је утврдио Суд и

како би се, у мери у којој је то могуће, исправили ефекти истог (видети *Scozzari и Giunta против Италије* [Вв], бр. 39221/98 и 41963/98, став 249, ЕСЉП 2000-VIII).

98. Суд примећује да пролонгирани неуспех државе да примени сопствени домаћи закон који дозвољава издавање путне исправе избеглицима са признатим правом и лицима која испуњавају услове за супсидијарну заштиту, као и да усвоји прописе као предуслов за то, представља структурални проблем. Имајући у виду горе наведене ст. 83–89, обавеза је Комитета министара, поступајући у складу са чланом 46. Конвенције, да се позабави питањем шта се може захтевати од тужене Владе у контексту поштовања одлуке, путем појединачних тако и општих мера, с обзиром на то да ова пресуда треба да има ефекте који се протежу изван граница овог конкретног случаја. По мишљењу Суда, Тужена мора да предузме све одговарајуће законске и оперативне мере како би употпунила релевантни законодавни оквир и уредбе за њихово спровођење у циљу обезбеђивања ефективног права на напуштање територије. Поред тога, мора сваком појединцу који се суочава са сличном ситуацијом као подносилац да обезбеди могућност да приступи поступку за подношење захтева и прибављање путне исправе.

ИЗ ОВИХ РАЗЛОГА, СУД, ЈЕДНОГЛАСНО,

1. *Проглашава* представку прихватљивом;

2. *Утврђује* да је дошло до повреде члана 2. Протокола број 4 уз Конвенцију;

3. *Утврђује*

(а) да Тужена држава треба да исплати подносиоцу представке, у року од три месеца од датума када пресуда постане правоснажна у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, 3.500 евра (ЕУР) (словима: три хиљаде петстотина евра), који ће бити ковертовани у националну валуту Тужене по важећем курсу на дан измирења, као и било који порез који би могао бити наплаћен на име нематеријалне штете;

(б) да од истека наведених три месеца до дана измирења, треба да исплати камату на горе наведени износ по стопи која је једнака граничној каматној стопи Европске централне банке током периода неиспуњавања обавеза, уз додатак од три процентна поена;

4. *Одбацује* преостали део захтева подносиоца представке за правичним задовољењем.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаном облику 11. јула 2023. године, у складу с правилом 77. ст. 2. и 3. Пословника о раду суда.

Andrea Tamietti

секретар одељења

Gabriele Kucsko-Stadlmayer

председник