

# LEX INTERNATIONAL

## ANALIZA ZAKONA O KRETANJU I BORAVKU STRANACA I AZILU\*

### I UVOD

Bosna i Hercegovina je tokom 2003. godine donijela novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu<sup>1)</sup> koji je stupio na pravnu snagu 14. oktobra 2003. godine. Stupanjem na snagu novog Zakona prestao je da važi raniji Zakon o imigraciji i azilu Bosne i Hercegovine.<sup>2)</sup>

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu (u daljem tekstu: Zakon) se ureduju mnoga važna pitanja. Ona se odnose na uslove i postupak boravka stranaca u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH), razloge za odbijanje ulaska i boravka u BiH, razloge za otkaz boravka i za protjerivanje stranaca sa teritorije BiH, postupak podnošenja zahtjeva za azil, odobrenje azila i prestanak azila u BiH, vrste i nadležnosti organa za postupanje i druga pitanja.

Regulativa odnosa kojim se bavi Zakon dotiče i mnoga pitanja koja se tiču statusa izbjeglica koje se još nalaze u BiH, posebno kada je riječ o dijelu Zakona koji se odnosi na azil. Sadašnji zakonski okvir se direktno tiče prava i obaveza građana koji se sada nalaze u BiH a ranije su živjeli u ex-jugoslovenskim republikama (najbrojnija su lica iz Republike Hrvatske, Savezne Republike Jugoslavije, pa i Slovenije).

Svrha ovog materijala jeste da pruži potpunu informaciju o važećim rješenjima u Zakonu. Osim toga nastojaće se ukazati na relevantne međunarodne standarde u vezi s postojećim domaćim pravnim okvirom i dati ocjena u kojoj mjeri ih anticipira pozitivno zakonodavstvo u BiH. S tim u vezi, sagledavaće se pozitivno-pravna rješenja u odnosu na Sporazum o pitanjima sukcesije koji su u Beču zaključile republike (danas samostalne države) bivše SFRJ.<sup>3)</sup> Ovaj Sporazum o pitanjima sukcesije (u daljem tekstu: Sporazum) ratifikovale su sve bivše ex-jugoslovenske republike izuzev Hrvatske.<sup>4)</sup> Ukazaće se i na razlike između dosadašnje i sada važeće zakonske regulative.

Ovaj materijal je i rezultat potrebe da se bar djelimično sagleda pravni okvir proizašao iz činjenice da je ogroman broj građana koji je ranije imao državljanstvo SFRJ, sada sa statusom stranaca na većem dijelu područja bivše zajedničke države, s pravnim reperkusijama koje iz toga proizilaze.

### II VAŽEĆI ZAKONSKI OKVIR U B&H

#### 1. Uopšte

Sadašnji Zakon je dosta obiman i može se konstatovati da je pravno-sistemske dosljednije uredio oblast koja se odnosi na kretanje i boravak stranaca i azil, nego ranije važeći zakon.

Važeći zakon ima ukupno 105 odredaba koje su sistematizovane u 10 poglavlja sa sledećim nazivima:

- I Opšte odredbe;
- II Ulazak i boravak stranaca;
- III Dozvole za ulazak i boravak i putni list;
- IV Boravak stranaca;
- V Udaljenje stranca iz zemlje;
- VI Priprihvatanje stranaca i nadzor;
- VII Azil;

- VIII Posebne odredbe;
- IX Kaznene odredbe i
- X Prelazne i završne odredbe.<sup>5)</sup>

Za provođenje Zakona nadležni su ne samo državni već i entitetski organi. Prema izričitoj odredbi Zakona (čl. 2), nadležni organi za provođenje postupka i donošenje odluka su Savjet ministara BiH, Ministarstvo bezbjednosti BiH, Ministarstvo inostranih poslova BiH (MIP BiH), Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH (MUP FBiH), Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske (MUP RS) i Policija Brčko Distrikta BiH.

Prema zakonu stranac je svako lice koje nema državljanstvo BiH ili lice bez državljanstva.

Zakon afirmiše principe slobode kretanja za strance (pod uslovima propisanim Zakonom), zabranu diskriminacije, obavezu poštivanja pravnog poretka države BiH, entiteta i Brčko Distrikta (BD), i njihova prava u postupku pred državnim organima.

Za vrijeme svoga boravka na teritoriji BiH stranci moraju posjedovati dokumente u svrhu dokazivanja i potvrde svog identiteta i prava na ulazak i boravak u BiH, te ih pokazati nadležnom organu.

Zakon propisuje opšte uslove za prelazak granice i uslove za boravak, posebno pitanje sredstava za izdržavanje i način dokazivanja ovog uslova (čl. 11. i 14.).

Strancu koji želi da uđe u BiH s ciljem da radi ili da obavlja druge profitabilne djelatnosti podložne oporezivanju može se odobriti ulazak u BiH ako ima dozvolu za rad ili drugi ekvivalent, izdat od nadležnog organa uprave. U ovom slučaju, kada stranac posjeduje dozvolu za rad, smatra se da zadovoljava uslove koji se odnose na posjedovanje sredstava za izdržavanje.

Postoje tri kategorije boravka stranca u BiH: viza, odobrenje privremenog boravka ili odobrenje stalnog boravka. U okviru privremenog boravka (do tri mjeseca) ukazujemo na kategoriju privremenog boravka iz humanitarnih razloga do kojeg može doći u slučajevima kada je riječ o žrtvama organizovanog kriminala, trgovine ljudima, napuštenom maloljetnom djetetu stranca, licima bez državljanstva i dr.

Stranac može biti udaljen iz BiH i Zakon detaljno reguliše uslove i postupak za ovu mjeru.

Postoji i zakonska mogućnost prihvata stranaca i njihovo stavljanje pod nadzor putem specijalizovanih ustanova (čl. 67. do 71. Zakona).

## 2. Azil

No, kako svrha ovog materijala nije cjelovito razmatranje svih odredbi Zakona, već samo onih rješenja koja imaju implikaciju na položaj izbjeglih i raseljenih lica, to će se posebna pažnja posvetiti odredbama o azilu.

## 3. Uslovi za sticanje azila

Prema odredbi čl. 72. Zakona azil se odobrava strancu koji se, prema definiciji izbjeglice iz čl. 1.A(2) Konvencije o statusu izbjeglica (iz 1951. godine) i čl. 1. Protokola iz 1967. godine<sup>6)</sup>, zbog opravdanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nade izvan zemlje čije državljanstvo ima i koji ne može ili zbog straha neće da traži zaštitu te zemlje, ili strancu ako nema državljanstvo, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imao svoje uobičajeno mjesto boravka, uslijed takvih događaja, ne može ili zbog straha ne želi da se u nju vrati.

## 4. Ograničenja

Zakon uspostavlja ograničenja na koja se ne odnosi gore pomenuta odredba čl. 72. Zakona. Iako stranac formalno ispunjava uslove za sticanje azila ipak mu se neće priznati azil ako se osnovano može vjerovati da je:

- Počinio zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti kao što je definisano u međunarodnim dokumentima<sup>7)</sup> koji sadrže odredbe u vezi s takvim zločinima,
- Počinio težak nepolitički zločin izvan zemlje izbjeglištva prije nego što mu je odobren ulazak u tu zemlju, ili
- Kriv za djela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

Osim toga, azil može biti odbijen strancu kojem je status izbjeglice priznat u drugoj zemlji ili je našao djelotvornu zaštitu druge zemlje i u mogućnosti je da se vrati u tu zemlju i ponovo iskoristi tu zaštitu.

#### 5. Postupak i nadležnost za odobravanje azila

Postupak za sticanje azila pokreće se na osnovu zahtjeva. Organ nadležan za prijem jeste nadležna organizaciona jedinica Ministarstva bezbjednosti BiH ili MUP,<sup>8)</sup> dok se o zahtjevu odlučuje u sjedištu Ministarstva bezbjednosti BiH. Nakon podnošenja zahtjeva se izdaje potvrda koja ima značaj odobrenja boravka do donošenja pravosnažne odluke po zahtjevu.

U predmetima azila javnost je isključena i sve informacije u vezi s ovim postupkom se smatraju povjerljivim (čl. 77. Zakona).

O podnesenom zahtjevu za azil se odlučuje pojedinačnim aktom u formi rješenja, protiv koga se ne može izjaviti žalba, ali se može podnijeti tužba koja odgaga izvršenje rješenja. Riječ je o upravnom sporu kroz koji se obezbjeđuje sudska zaštita potencijalnom azilantu.

Zakon sadrži jednu vrlo značajnu odredbu prema kojoj stranac neće biti udaljen iz BiH i u slučaju kada mu je pravosnažnom odlukom organa BiH uskraćen azil u situacijama kada su ispunjeni uslovi za primjenu tzv. principa "zabrane vraćanja"<sup>9)</sup>. U ovakvim slučajevima izdaje se dozvola za privremeni boravak iz humanitarnih razloga, o čemu je već bilo riječi u ranijem tekstu.

#### 6. Prava i obaveze izbjeglice

Stranac kome se odobri azil stiče status izbjeglice, a time i prava iz Konvencije o statusu izbjeglica (1951).<sup>10)</sup>

Interesantno je da Zakon sadrži izričitu odredbu prema kojoj će se strancu priznati i veća prava nego što ih garantuje Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. ako su ta (veća ili povoljnija) prava sadržana u nekom drugom domaćem zakonu ili međunarodnom dokumentu koji je prihvatila BiH (čl. 81. st. 2. Zakona).<sup>11)</sup>

U pogledu priznatih prava stranac s odobrenim azilom ima tzv. nacionalni tretman. To znači da će se strancu sa priznatim statusom izbjeglice omogućiti rad, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita pod istim uslovima kao i državljanima BiH.

Zakon sadrži načelan princip da se status izbjeglice odobrava bračnom drugu, maloljetnoj djeci, i drugim članovima uže porodice koji žive u zajedničkom domaćinstvu na teritoriji BiH, stranca kojem je odbren azil.

Stranci sa statusom izbjeglice imaju pravo na identifikacioni dokumenat. Oni imaju pravo na putnu ispravu na period od najmanje dvije godine, s mogućnosti produžavanja, ukoliko se to ne protivi nužnim (imperativnim) razlozima nacionalne bezbjednosti ili javnom poretku BiH.<sup>12)</sup>

#### 7. Prestanak važenja azila

Zakon taksativno nabroja situacije kada prestaje da važi azil za strance odobren u BiH. To su sledeći slučajevi:

- Ako dobrovoljno ponovo koristi zaštitu zemlje čije državljanstvo ima;
- Ako, nakon što je izgubio državljanstvo druge zemlje, to državljanstvo dobrovoljno ponovo stekne;
- Ako je stekao novo državljanstvo i uživa zaštitu te zemlje;
- Ako se dobrovoljno vratio radi nastanjenja u zemlji koju je napustio, ili izvan koje je živio zbog straha od proganjanja;
- Ako, usljed prestanka okolnosti na osnovu kojih mu je priznat status izbjeglice, ne može i dalje da odbija zaštitu zemlje čiji je državljanin;
- Ako je bez državljanstva, ali usljed prestanka okolnosti na osnovu kojih mu je priznat status izbjeglice ne može odbiti da koristi zaštitu zemlje ranijeg uobičajenog mjesta boravka;
- Ako je stekao državljanstvo BiH.

Zakon, pod određenim uslovima, dopušta mogućnost da ne dođe do prestanka odobrenog azila iz razloga prestanka okolnosti na osnovu kojih je odobren azil. To će biti u slučajevima ako stranac može navesti "...ubjedljive razloge vezane za ranije proganjanje protiv korištenja zaštite zemlje čiji je državljanin...odnosno zemlje ranijeg uobičajenog boravka".

Rješenje o prestanku azila donosi isti organ koji je odobrio azil po službenoj dužnosti ili na zahtjev svoje organizacione jedinice ili MUP (RS, FBiH ili BD). Protiv rješenja o prestanku azila nije dozvoljena žalba, ali jeste tužba koja odlaže izvršenje rješenja.

#### 8. Saradnja sa UNHCR

Podnosiocima zahtjeva za azil mora omogućiti da u svim fazama postupka imaju komunikaciju sa predstavnicima UNHCR ili drugim organizacijama koje mogu djelovati umjesto UNHCR.<sup>13)</sup> Ova saradnja podrazumijeva dostavu traženih podataka ili obavještenja koji se odnose na status izbjeglica, provođenje Konvencije o statusu izbjeglica i zakona, propisa ili drugih uredbi koji su na snazi ili će stupiti na snagu u pogledu izbjeglica.

### III MEĐUNARODNI STANDARDI

#### 1. Univerzalna Deklaracija o pravima čovjeka

Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka (1948) sadrži dvije odredbe relevantne za pitanje stranaca i azila. Te su odredbe sadržane u članovima 13. i 14. ovog međunarodnog dokumenta. Iako Univerzalna deklaracija UN o pravima čovjeka nema snagu međunarodnog ugovora ona je nesporno osnovno polazište u tumačenju i formulisanju pravnih standarda o ljudskim pravima. Navedene odredbe glase:

"(1) Svako ima pravo na slobodu kretanja i izbora stanovanja u granicama pojedine države.

(2) Svako ima pravo da napusti svaku zemlju, uključujući svoju sopstvenu, i da se vrati u svoju zemlju" (član 13).

"(1) Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja.

(2) Na ovo se pravo niko ne može pozvati u slučaju gonjenja koje je zasnovano na krivičnom djelu nepolitičke prirode ili postupku protivnom ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija" (član 14).

#### 2. Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima

Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima (iz 1966, stupio na snagu 1976. godine) sadrži unekoliko potpunije odredbe koje se tiču slobode kretanja, stranaca i azila.

"1. Ko god se zakonito nalazi na području neke države ima pravo da se tu slobodno kreće i odabere svoje boravište.

2. Svako je slobodan napustiti ma koju zemlju, uključujući svoju sopstvenu.

3. Gore pomenuta prava ne mogu se ograničiti, osim ako su ograničenja određena zakonom, ako su potrebna radi zaštite državne bezbjednosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica, i ako su spojiva s ostalim pravima koja se priznaju ovim Paktom.

4. Niko ne može biti proizvoljno lišen prava da uđe u svoju zemlju" (čl. 12).

"Stranac koji se zakonito nalazi na području neke države ugovornice ovog Pakta ne može biti protjeran, osim u izvršenju odluke donesene u skladu sa zakonom i mora, ukoliko se tome ne protive nužni razlozi državne bezbjednosti, imati mogućnost da iznese razloge protiv protjerivanja i da njegov predmet ispita nadležni organ ili lice ili lica koje ovaj posebno odredi, te da za tu svrhu bude tu zastupan" (čl. 13).

### 3. Konvencija o statusu izbjeglica

Konvencija o statusu izbjeglica (iz 1951, stupila na snagu 1954. godine) vjerovatno je najneposrednije povezana s pitanjima azila i položaja stranaca (izbjeglica) u vezi s tim. Ipak, čini se vjerovatnim da su rješenja iz Konvencije o statusu izbjeglica u najvećoj mjeri recipirana u prethodno navedenom Paktu o građanskim i političkim pravima, istina nešto načelnije. U daljem tekstu citiraće se odredbe ove Konvencije koje se tiču Slobode kretanja (čl. 26), Isprave o identitetu (čl. 27), Putne isprave (čl.28), Protjerivanja (čl. 32), Zabrane protjerivanja i odbijanja ("refoulement") (čl. 33) i Naturalizacije (čl. 34).

"Svaka država ugovornica će dati izbjeglicama koje se redovno nalaze na njenoj teritoriji pravo da ovdje izaberu mjesto svoga boravka i da se slobodno kreću pod uslovima ustaljenim propisima koji se pod istim okolnostima primjenjuju na strance uopšte" (čl. 26).

"Države ugovornice izdati će isprave o identitetu svakoj izbjeglici koji se nalazi na njihovoj teritoriji i koji ne posjeduje valjanu putnu ispravu" (čl. 27).

"Države ugovornice izdavati će izbjeglicama koje redovno borave na njihovoj teritoriji putne isprave koje im omogućuju da putuju van te teritorije osim ako se tome ne protive imperativni razlozi nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka..." (čl. 28).

"1. Države ugovornice će protjerati izbjeglicu koji se redovnim putem nalazi na njihovoj teritoriji samo ako postoje razlozi nacionalne bezbjednosti ili javnog reda.

2. Protjerivanje tog izbjeglice vršiti će se samo u izvršenju odluke donijete shodno postupku predviđenom zakonom. Izbjeglici treba da bude dozvoljeno, osim ako se tome ne protive imperativni razlozi nacionalne bezbjednosti, da podnese dokaze radi svoga opravdanja, da podnese žalbu i da u tu svrhu odredi sebi zastupnika pred nadležnom vlašću ili pred jednim ili više lica koje specijalno odredi nadležna vlast.

3. Države ugovornice dati će takvom izbjeglici razuman rok da bi mu omogućili da traži da ga redovnim putem primi neka druga zemlja. Države ugovornice mogu, u tom roku, primijeniti mjere unutrašnjeg karaktera koje smatraju potrebnim" (čl. 32).

"Niti jedna država ugovornica neće protjerati ili vratiti silom ("refouler"), na ma koji način to bilo, izbjeglicu na granice teritorije gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja.

2. Na pravo korištenja ovom odredbom ne može se pak pozvati izbjeglica kojeg iz ozbiljnih razloga treba smatrati opasnim za bezbjednost zemlje gdje se nalazi ili koji, pošto je protiv njega donesena konačna odluka zbog zločina ili naročito teškog krivičnog djela i predstavlja opasnost za zajednicu pomenute zemlje" (čl. 33).

"Države ugovornice omogućit će, u najvećoj mogućoj mjeri, asimilaciju i naturalizaciju izbjeglica. One će naročito nastojati da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj mogućoj mjeri, takse i troškove tog postupka" (čl. 34).

Zakon na više mjesta upućuje na primjenu međunarodnih obaveza odnosno odgovarajućih međunarodnih standarda. Tako, već u odredbi čl. 12. reguliše da se strancu može odobriti ulazak u BiH i kada ne ispunjava uslove iz Zakona, ako je tako propisano međunarodnim ugovorom u kojem je BiH ugovorna strana, ili posebnim propisom Savjeta ministara BiH. Savjet ministara BiH je takođe nadležan da oslobodi od pribavljanja viza lica kojima su druge zemlje priznale status izbjeglice u skladu s Konvencijom o pravima izbjeglica iz 1951. godine.

Takođe, Savjet ministara može propisati posebne uslove za ulazak stranaca, kada to zahtijevaju razlozi zaštite nacionalne bezbjednosti i pravnog poretka BiH, ili drugi razlozi koji proističu iz međunarodnih obaveza.

#### IV ODREDBE BEČKOG SPORAZUMA I STATUS DRŽAVLJANA EX-JUGOSLAVIJE (SLOBODA KRETANJA, OSTVARIVANJE POJEDINAČNIH PRAVA, PRISTUP SUDOVIMA)

##### 1. Uopšte

Bosna i Hercegovina (BiH) je izvršila ratifikaciju Sporazuma o pitanju sukcesije koje su ranije republike Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), a danas suverene države, zaključile i potpisale u Beču 29. juna 2001. godine. Ratifikaciju je izvršilo Predsjedništvo BiH na svojoj sjednici od 28. novembra 2001. godine.

Sporazum o pitanjima sukcesije (Sporazum) je zaključen nakon višegodišnjih pregovora i njime je riješeno pitanje nasljedstva imovine bivše SFRJ. Ravnopravne države nasljednice su BiH, Savezna Republika Jugoslavija (sada Srbija i Crna Gora), Republika Hrvatska, Republika Makedonija i Republika Slovenija.

Pitanja koja se odnose na nasljedstvo svrstana su i regulisana kroz ukupno sedam aneksa Sporazuma. Riječ je o Pokretnoj i nepokretnoj državnoj imovini (Aneks A); Diplomatskoj i konzularnoj imovini (Aneks B); Finansijskim potraživanjima i dugovanjima (Aneks C); Arhivskoj građi (Aneks D); Penzijama (Aneks E); Ostalim pravima, koristima i dugovanjima (Aneks F); i Privatnoj svojini i stečenim pravima (Aneks G).

##### 2. Pristup građana sudovima i drugim organima

Obaveza je država da Sporazum provode u dobroj vjeri, u duhu Povelje Ujedinjenih nacija i u skladu s međunarodnim pravom. Posebno je važna obaveza država potpisnica da na osnovu reciprociteta preduzmu sve potrebne mjere da odredbe Sporazuma provode njihovi sudovi, upravna tijela i da ostale države nasljednice ili njihovi državljani imaju slobodan pristup sudovima ili upravnim organima svake države ugovornice. U tom pravcu, prema ukazanoj potrebi, obaveza je da se usklade domaći zakoni svake potpisnice.

To znači da neće biti traženo predujmljivanje sudskih ili drugih troškova (*cautio iudicatum solvi*) u slučaju kada tužitelj odn. pokretač postupka nije državljanin odnosno države pred čijim organima traži za titu. Istina, ova obaveza će se izvršavati pod uslovima reciprociteta.

Pravo slobodnog pristupa organima, bez dodatnog uslovljavanja, važno je i za pitanje ulaska, boravka i kretanja stranaca, kao i pitanje azila, što je osnovni predmet ovog materijala.

##### 3. Mehanizam sprovođenja sporazuma

Sporazumom je ustanovljena Stalna zajednička komisija u kojoj su predstavnici svake države nasljednice. Sporazum govori o "višim predstavnicima" svake države, kojima mogu pomagati eksperti. Osnovni mandat ove komisije je praćenje efikasne implementacije sporazuma. Komisija je institucionalizovani forum za raspravljanje svih eventualno

spornih pitanja. Ona uvijek može dati odgovarajuće preporuke vladama država nasljednica. Komisija je predviđena kao organ za rješavanje sporova.

Ipak, ako u primjeni Sporazuma neka pitanja ne mogu biti riješena diskusijom među pojedinim zainteresovanim državama one mogu uputiti predmet nezavisnom licu koje same izaberu da bi se postigla brza i autoritativna odluka koja će se poštovati i koja može da odredi konkretne vremenske rokove za radnje koje treba preduzeti.

Sporazum predviđa poseban način rješavanja sporova putem eksperta koji nije državljanin ni jedne potpisnice Sporazuma. Ovog eksperta države određuju sporazumno. Ako se sporazum ne može postići ekspert određuje predsjednik Suda za pomirenje i arbitražu OEBS. Imenovani ekspert donosi samo obavezujuće stručno rješenje oko tumačenja termina korištenih u Sporazumu i ne može imati mandat da utvrđuje praktičnu primjenu Sporazuma ili njegovog pojedinog dijela.

Prilikom ratifikacije države ne mogu staviti bilo kakve rezerve na pojedine dijelove Sporazuma (čl. 10.).

Depozitar Sporazuma je generalni sekretar UN, kojem Sporazum dostavlja Visoki predstavnik u BiH, a ovaj obezbjeđuje njegovu registraciju u skladu s Poveljom UN.

#### 4. Principi nediskriminacije

Sporazum prihvata princip nediskriminacije kada je riječ o ostvarivanju pojedinačnih prava građana koji su živjeli na teritoriji bivše države.

Tako su se potpisnice Sporazuma, između ostalog, obavezale vršiti redovnu isplatu penzija (prema kriterijumima iz Sporazuma) bez obzira na nacionalnost, državljanstvo, mjesto stanovanja i domicil korisnika penzije.

Istovjetan je princip i u vezi garantija drugih prava. Tako se pravo svojine na pokretnu i nepokretnu imovinu koji se nalaze u državi nasljednici, a koja su građani imali na dan 31. decembra 1990. godine, garantuje Sporazumom bez obzira na nacionalnost, državljanstvo, mjesto boravka ili domicil sopstvenika. Ovo pravo se garantuje u skladu s uspostavljenim i priznatim standardima i normama međunarodnog prava.

Pravo svojine je priznato i svim licima koja nakon 31. decembra 1990. godine steknu državljanstvo ili uspostave mjesto boravka ili domicil u drugoj državi koja nije država nasljednica bivše SFRJ. Ovo je vrlo važna odredba za lica koja se nalaze izvan BiH i bivše SFRJ koja eventualno odluče uzeti drugo državljanstvo. Uzimanjem državljanstva treće države ni na koji način ne može biti ugroženo njihovo pravo svojine na teritoriji bivše SFRJ koje su imali do 31. decembra 1990. godine. Dakle, ukoliko su lica izbjegla tokom rata iz BiH u Hrvatsku tamo stekla i imala status izbjeglica, uključujući i instrumente azila, ili je riječ o obrnutom slučaju, ili o bilo kojem drugom sličnom primjeru na ex-jugoslovenskom prostoru, ni na koji način ne mogu biti lišena ranije stečenih prava.

Napokon, sporazum posebno garantuje uživanje stanarskih prava građana. Države nasljednice su se obavezale da će se njihovo domaće zakonodavstvo u pogledu stanarskog prava (prava stanovanja) jednako primjenjivati na lica koja su bili državljani bivše SFRJ i koja su imala takvo pravo bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što su pol, rasa, jezik, vjeroispovijest, politička ili druga mišljenja, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnim manjinama, imovina, rođenje ili neki drugi status.

Važno je naglasiti da, u principu, ostvarivanje niti jednog prava građana u pogledu privatne svojine, stanarskih prava ili drugih stečenih prava nije uslovljeno zaključivanjem bilateralnih sporazuma između država nasljednica, iako je mogućnost zaključivanja takvih sporazuma otvorena.

#### V KRITIČKI OSVRT NA DOMAĆU REGULATIVU

U odnosu na raniji Zakon o imigracijama i azilu BiH (1999) sada važeći Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (2003) predstavlja mnogo potpuniji zakonski akt. Pri tome se može konstatovati da novi Zakon ne predstavlja samo cjelovitiju regulativu u kvantitativnom smislu, već detaljnije, preciznije i mnogobrojnije odredbe jačaju pravnu sigurnost i smanjuju mogućnost proizvoljnije primjene Zakona u praksi. Čini se vjerovatnim da ovakav koncept Zakona nije usmjeren u pravcu veće birokratizacije i neosnovanog davanja primata postupajućoj administraciji već u pravcu ujednačenije primjene Zakona, a time i snaženju pravne sigurnosti i povjerenja građana u vladinu administraciju na državnom i entitetskim nivoima.

U odnosu na domaće regulativne metode u ranijem periodu Zakon u jednom broju svojih odredaba afirmiše direktno pozivanje na standarde sadržane u međunarodnim dokumentima (npr. čl. 13, čl. 72. i sl.). Osim toga, najveći broj zakonskih odredbi predstavlja direktnu recepciju formulacija iz međunarodnih ugovora i drugih dokumenata. Ovakav pristup otvara vrlo fleksibilne mogućnosti za stvaralačku interpretaciju u praksi (living law), a iziskuje i vrlo kvalifikovane kadrove koji će rješavati o pravima građana u pojedinačnim predmetima.

Kada su u pitanju pojedinačna zakonska rješenja sigurno je da su neke odredbe mogle biti jasnije definisane, a može se istaći i dosta čisto nomotehničkih prigovora, što sve ne umanjuje visoku vrijednost Zakona.

U načelu, imajući u vidu okruženje i posebno izražen političko-pravni zahtjev pojačane borbe protiv terorizma, čini se da je Zakon dosta liberalan. No, kada su u pitanju eventualna ograničenja za strance, njegov suštinski domašaj prvenstveno će zavisiti od toga kako će se u praksi primjenjivati standardi "prijetnja nacionalnoj bezbjednosti, pravnom poretku i javnom redu BiH" (čl. 11(1)f)<sup>14</sup>). Doduše, navedenu sintagmu u nekim odredbama Zakon definiše i samo kao "prijetnja javnom redu i nacionalnoj bezbjednosti BiH" (čl. 27 (1)h)) ili "...zaštitu nacionalne bezbjednosti i pravnog poretka BiH" (čl. 11(2)) ili "...narušava ustavni poredak ili bezbjednost BiH..." (čl. 47(1)a) i sl. Postoje i druge nedosljednosti koje nisu samo terminološke, a može se uočiti sporadično nepotrebno ponavljanje, tautologija i sl. Svakako, važan je i sadržaj koji će se dati u praksi drugim pravnim standardima koje reguliše Zakon.

Ozbiljniji prigovor bi se mogao odnositi na ovlaštenje Savjeta ministara da propisuje posebne uslove za ulazak stranaca, upravo kada to zahtijevaju "...razlozi zaštite nacionalne bezbjednosti i pravnog poretka BiH, ili drugi razlozi koji proističu iz međunarodnih obaveza..." (čl. 11(2) Zakona). Čini se vjerovatnim da ovakvo ovlaštenje nije kompatibilno pomenutom standardu koji propisuje međunarodni Pakt o političkim i građanskim pravima (1966) u odredbi čl. 12(3) i 13. Ove odredbe impliciraju samo ograničenja predviđena pravnim aktom hijerarhijske vrijednosti "zakona", ali ne i nekim aktom niže pravne snage. Kako je donošenje zakona rezervisano samo za najviša zakonodavna tijela (a ne izvršnu vlast) navedeno ovlaštenje Savjeta ministara BiH čini se diskutabilnim. Posebno zabrinjava okolnost da i samo Ministarstvo bezbjednosti BiH podzakonskim aktom može propisati dodatna ograničenja (v. npr. čl. 47(1)i) Zakona). Osvojeni standardi ljudskih prava predstavljaju najviše civilizacijske vrijednosti pa ništa ne bi trebalo biti izgovor za uspostavljanje ograničenja, mimo međunarodnih standarda na koje se ukazuje i koji obavezuju BiH.<sup>15</sup>

Što se tiče pomenutog Sporazuma o sukcesiji može se konstatovati da instaliranje principa reciprociteta između država nasljednica, u pogledu pristupa građana organima pojedine države (čl. 8. Sporazuma), nema posebnog opravdanja. Institut reciprociteta je arhaičan i više je izraz nacionalizma u pravu nego li stvarne potrebe, posebno u situaciji uređivanja odnosa na jednom području koje je doskora bilo jedinstvena država. Riječ je o tome da su ljudi iz te činjenice (jedinstvenog pravnog područja) imali određene blagodeti odnosno konkretna prava koja im se ne mogu uskratiti zabranom (uslovom) zvanom reciprocitet iz razloga što je standard stečenog prava nadnacionalan i kao takav ne može se braniti principom reciprociteta.

## VI ZAKLJUČNA RAZMATRANJA – - PREPORUKE

Radi korektno implementacije Sporazuma, promjena ili donošenje novih internih zakona biće neophodno, posebno u nekim državama nasljednicama.



Nova zakonska regulativa je neohodna i u dijelu koji se tiče kretanja i boravka stranaca, kao i sticanja azila, što se i događa<sup>16)</sup>.

Analizirani Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu u BiH u najopštijem smislu je prihvatljiv sa normativnog stanovišta. No biće potrebna promjena neprihvatljive prakse u mnogim situacijama. Od ove okolnosti će u mnogome zavisiti stvarna primjena Zakona odnosno efektivno ostvarivanje prava mnogih lica oštećenih prošlim ratom.

Ipak, radi potpunije implementacije Zakona predlaže se njegova djelimična izmjena kako je navedeno u kritičkom osvrtu na pojedina rješenja (pasus četvrti i peti poglavlja V ovog materijala).

Takođe, čini se vjerovatnim da bi brže etabliranje nekoliko organizacionih jedinica Ministarstva bezbjednosti BiH unutar BiH unaprijedilo primjenu Zakona, zbog ovlaštenja koje ovo Ministarstvo ima u njegovoj primjeni. Te organizacione jedinice bi mogle biti u većim regionalnim centrima (Banja Luka, Mostar, Tuzla, Trebinje, Bijeljina, Zenica).

\* \* \* \* \*

Napomena uz bilješke iz teksta:

<sup>1)</sup>Objavljen u "Službenom glasniku BiH" br. 29/2003 od 06. oktobra 2003. godine.

<sup>2)</sup>Objavljen u "Službenom glasniku BiH" br. 23/1999 od 23. decembra 1999. godine.

<sup>3)</sup>Ovaj multilateralni međunarodni sporazum BiH je ratifikovala 28. decembra 2001. godine, a objavljen je u "Službenom glasniku BiH" (dodatak: Međunarodni ugovori) br. 10/2001).

<sup>4)</sup>Prema izjavi aktuelnog hrvatskog premijera gosp. Ive Sanadera i Republika Hrvatska će u najskorije vrijeme izvršiti njegovu ratifikaciju (izvor: "Nezavisne novine", Banja Luka, 03. februara 2004. godine).

<sup>5)</sup>Raniji zakon je bio kraći, s manje potpunom i manje preciznom regulativom. Sadržavao je ukupno 64 odredbe smještene u osam poglavlja.

<sup>6)</sup>U suštini čl. 72. Zakona parafrazira navedenu odredbu čl. 1.A(2) Konvencije o statusu izbjeglica koja glasi: "U svrhe ove konvencije, izraz "Izbjeglica" će se primjenjivati na svako lice:...Koje se, uslijed događaja nastalih prije 1. januara 1951. godine radi opravdanog straha os proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ima i koje ne može ili, zbog tog 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, uslijed takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati."

<sup>7)</sup>V. Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (iz 1948, stupila na snagu 1951. godine).

V. Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (ICTY).

V. Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda ("Službeni glasnik BiH-Međunarodni ugovori" br. 2-2002).

<sup>8)</sup>U ovom momentu Ministarstvo bezbjednosti BiH još nema organizacione jedinice izvan centrale u Sarajevu. S druge strane, i MUP FBiH, kao i MUP RS imaju organizacione jedinice u svakoj opštini.

<sup>9)</sup>Ovaj princip je formulisan u odredbi čl. 60. Zakona koji glasi: "Stranci neće, ni na koji način, biti vraćeni ili protjerani na granicu teritorije gdje bi im život ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog mišljenja, bez obzira da li su zvanično dobili azil. Zabrana protjerivanja ili vraćanja odnosi se i na lica za koja postoji osnovana sumnja da bi bila u opasnosti da budu podvrgnuta mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju. Stranci se, takođe, ne mogu poslati u zemlju u kojoj nisu zaštićeni od slanja na takvu teritoriju".

<sup>10)</sup>Riječ je o pravima koja su sadržana u čl. 3. do 34. ove Konvencije.

<sup>11)</sup>Uporedi npr. Zakon o izbjeglicama i raseljenim licima BiH.

<sup>12)</sup>V. Prilog A uz Konvenciju o statusu izbjeglica koji se odnosi na putne isprave. Ovaj prilog sadržava 16. odredbi, kao i obrazac putne isprave koja se izdaje na dva jezika (od kojih je jedan engleski ili francuski).

<sup>13</sup>Prema čl. 35. Konvencije o statusu izbjeglica "Države ugovornice se obavezuju da će saradivati sa Visokim predstavnikom UN za izbjeglice ili svakom drugom ustanovom UN koja bi ga zamijenila, u vršenju njegovih dužnosti i posebno da bi mu olakšale njegov zadatak nadzora nad primjenom odredaba ove Konvencije".

<sup>14</sup>Kao što je napomenuto Zakon nije dosljedan u nomotehničkom pristupu. Tako je umjesto standarda prijetnje "pravnom poretku i javnom redu u BiH" uobičajeniji standard "prijetnja javnom poretku" jer termin "javni poredak" ima jasno značenje u međunarodnom pravu.

<sup>15</sup>Ilustrativan je primjer tzv. "Alžirske grupe" u kojem slučaju je Dom za ljudska prava BiH konstatovao kršenje Evropske konvencije od strane vlasti BiH.

<sup>16</sup>Tako je npr. Republika Hrvatska 02. jula 2003. godine donijela novi Zakon o strancima, koji se primjenjuje počev od 01. januara 2004. godine.

\* Ovaj materijal je rad Radne grupe za zagovaranje iji je koordinator za BiH Lex International Banja Luka, u okviru programa FRESTA.