

**TREBA LI IŠTA MIJENJATI U ZAKONU O KRETANJU I  
BORAVKU STRANACA I AZILU BIH ?  
(JAVNA KAMPANJA ATF BIH)**

## **ŠTA JE SVRHA OVE JAVNE KAMPANJE ?**

Ova javna kampanja je rezultat potrebe da se bar djelimično ukaže na pravni okvir proizašao iz činjenice da je ogroman broj građana koji je ranije imao državljanstvo SFRJ, sada sa statusom stranca na većem dijelu područja bivše zajedničke države, s nepovoljnim pravnim reperkusijama koje iz toga proizilaze.

## **ŠTA JE BOSANSKOHERCEGOVAČKI TIM ZA ZAGOVARANJE ?**

Tim za zagovaranje BiH (Advokasy Task Force, ATF BiH) je grupa domaćih nevladinih organizacija članica Mreže za pomoć izbjeglicama u Jugoistočnoj Evropi (SEE-RAN). Članice ATF su International lex Banja Luka, Job22 Sarajevo, Bospo Tuzla i Žena BiH Mostar. Tim kroz svoje aktivnosti identifikuje potrebe i zagovara promjene domaćeg zakonodavstva ili prakse na svim nivoima, a u interesu izbjeglih i raseljenih lica u regionu.

## **CILJEVI AKTIVNOSTI ATF BIH U 2004. GODINI**

U tekućoj godini ATF BiH analizira pravni okvir i prati primjenu sledećih zakona:

- A) Zakoni o izbjeglicama i raseljenim licima (državni i entitetski nivoi),
- B) Zakona o državljanstvu (državni i entitetski nivo)
- C) Zakona o prebivalištu i boravištu stranaca i azilu BiH.

Osim analitičkih materijala koji se tiču pomenute grupe zakona izradiće se i Monitoring izvještaj koji obrađuje individualne sudske i upravne slučajeve koji se odnose na primjenu ciljnih zakona.

Navedeni materijali su dokumentaciona osnova za javnu kampanju usmjerenu na promjene pravnog okvira i prakse i adresiranu na relevantne državne i entitetske organe.

## **KAKVA JE SVRHA OVOG PROMOTIVNOG MATERIJALA**

Svrha ovog materijala jeste da informiše javnost o osnovnim saznanjima do kojih je došao ATF BiH kroz Analizu zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH (Analiza). Dalja je svrha zagovaranje promjene jednog broja zakonskih rješenja i vršenje uticaja na relevantna državna ministarstva u tom pravcu.

Analiza pruža informaciju o važećim rješenjima u navedenom Zakonu. U ovom dokumentu se pokušalo ukazati na relevantne međunarodne standarde u vezi s postojećim domaćim pravnim okvirom i data ocjena u kojoj mjeri ih anticipira pozitivno zakonodavstvo u BiH. Posebno su sagledana pozitivno-pravna rješenja u odnosu na Sporazum o pitanjima sukcesije koji su u Beču zaključile republike (danas samostalne države) bivše SFRJ. Ovaj Sporazum o pitanjima sukcesije ratifikovale su sve bivše ex-jugoslovenske republike, uključujući i Republiku Hrvatsku čija ratifikacija je stupila na snagu 03. juna 2004.godine.

## **KO JE PRIPREMIO ANALIZU ZAKONA O KRETANJU I BORAVKU STRANACA I AZILU BIH ?**

Ovaj Materijal je pripremila domaća nevladina organizacija **International lex** Banja Luka, u saradnji s ostalim članicama ATF BIH.

## **ŠTA JE PREDMET ZAKONA O KRETANJU I BORAVKU STRANACA I AZILU**

Bosna i Hercegovina je tokom 2003. godine donijela novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu koji je stupio na pravnu snagu 14. oktobra 2003. godine.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu se uređuju mnoga važna pitanja. Ona se odnose na uslove i postupak boravka stranaca u 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.

## **KAKVO JE MIŠLJENJE ATF BIH U VEZI SA ZAKONOM O KRETANJU I BORAVKU STRANACA I AZILU ?**

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. 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.

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.

U odnosu na eventualna ograničenja za strance, suštinski domašaj Zakona prvenstveno će zavisi od toga kako će se u praksi primjenjivati standardi "prijetnja nacionalnoj bezbjednosti, pravnom poretku i javnom redu BiH" (čl. 11(1)f). 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 Zakonu 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 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.

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.

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).

## **KOME SU NAMIJENJENE PORUKE KOJE SE ODOSE NA PROMJENE KOJE SE ZAGOVARAJU KAO I EFIKASNIJU PRIMJENU ZAKONA ?**

Za provođenje Zakona nadležni su ne samo državni već i entitetski organi. Zato su ove poruke namijenjene:

- Savjetu ministara BiH,
- Ministarstvu bezbjednosti BiH,
- Ministarstvu inostranih poslova BiH,
- Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice,
- Ministarstvu unutrašnjih poslova Federacije BiH,
- Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske i
- Policiji Brčko Distrikta BiH.

## **GDJE SE MOGU DOBITI DODATNE INFORMACIJE O ANALITIČKIM MATERIJALIMA KOJE JE PRIPREMIO ATF BIH ?**

"INTERNATIONAL LEX", Banja Luka  
ul. Branka Majstorovića br. 3.  
78 000 Banja Luka  
Tel. + 387 (0) 51 207 191  
Fax. + 387 (0) 51 218 006

BOSPO Tuzla  
ul. Petra Kočića 8.  
75 000 Tuzla  
Tel/fax. + 387 (0) 35 26 42 57

JOB22 Sarajevo  
Husrefa Redžića 7.  
71 000 Sarajevo  
Tel/fax. +387 (0) 33 44 36 04

ŽENA BIH Mostar  
Trg Ivana Krndelja 3.  
88 000 Mostar  
Tel/fax. + 387 (0) 36 55 03 39

Projekat ATF BiH se implementira u sastavu Mreže za jugoistočnu Evropu za pomoć izbjeglicama (SEE-RAN) koju kroz program FRESTA finansiraju Danski izbjeglički savjet i Ministarstvo inostranih poslova Kraljevine Danske.

[www.see-ran.org](http://www.see-ran.org)

Maj/svibanj 2004 (I)