

**AZIL U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA I EVROPSKOJ
UNIJI, SA OSVRTOM NA NORMATIVNA RJEŠENJA U BOSNI
I HERCEGOVINI**

**ASYLUM IN INTERNATIONAL DOCUMENTS AND THE
EUROPEAN UNION WITH EMPHASIS ON NORMATIVE
RULES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sažetak

U radu se ukazuje na problem normativnog utemeljenja azila u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, a u skladu s međunarodnim standardima, prije svega onim koji su proizašli iz pravnih dokumenata Evropske unije. Ovaj fenomen aktueliziran je u postratnim procesima usklađivanja pravnih normi s evropskim i svjetskim uzusima i uz poštovanje deklarativnih odredaba Unije o općim pravima čovjeka. U radu se naglašava potreba bržeg usvajanja spomenutih standarda i njihovo provođenje u pravnoj teoriji Bosne i Hercegovine kao bitnog preduvjeta evropskog usmjerenja naše države ka Evropskoj uniji.

Ključne riječi: azil, međunarodni dokumenti, Evropska unija, normativna rješenja, Bosna i Hercegovina

Summary

The paper points at the problem of normative grounds of asylum in the legal system of B&H in accordance with international standards, above all those arising from the EU legal documents. This phenomenon has been actualized in the post war process of harmonization with European legal norms and mores and global mores with respect to declarative Union provisions on general human rights. The paper emphasizes the need for faster adoption of said standards and their implementing in the legal B&H's theory as a necessary precondition of our country's European orientation towards the EU.

Keywords: asylum, international documents, European Union, normative solutions, Bosnia and Herzegovina

Azil u međunarodnim dokumentima

Kada se azil promatra u skladu s postavljenim naslovom, treba kazati da je pravo na azil normirano u članu 14. **Opće deklaracije o pravima čovjeka** (u daljem tekstu: Deklaracija), što će se u ovaj rukopis unijeti u izvornom značenju kako slijedi:

„1. Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama utočište pred progonima.

2. Na to se pravo ne može pozivati u slučaju progona koji su zaista izazvani nepolitičkim zločinima ili djelima suprotnim ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.“¹

Deklaracija nema neposrednu obaveznu snagu, već ima deklaratorni karakter, ali je uslijed svoje duge primjene postala jednom vrstom minimuma ili standarda ispod kojeg civilizirane države ne mogu ići. Iako nema obaveznu snagu, deklaracija je lapidaran dokument čije odredbe imaju političku i moralnu snagu, koje su općeprihvaćene od civiliziranog svijeta. Deklaracija predstavlja razradu osnovnih prava i sloboda, pa tako i prava na azil, to jest prava svakoga da traži i uživa utočište u drugim zemljama od progona. Nakon usvajanja Deklaracije na međunarodnom planu došlo je do rada na izradi i zaključivanju niza međunarodnih ugovora koji su predstavljali razradu njenih načela i odredaba, pa tako i Konvencije o statusu izbjeglica, Deklaracije o teritorijalnom azilu i niza drugih ugovora sve do današnjih dana.

Kada se tumači član 14. stav 1. Deklaracije, uočljivo je da u takvoj formulaciji norme imamo riječ „svako“, što znači da svako ima pravo tražiti azil, a što je odraz principa jednakosti i nediskriminacije. Dakle, to pravo ima svaka osoba bez ikakvih ograničenja ili favoriziranja nekih grupa ili pojedinaca u pogledu konzumiranja predviđenog prava. Međutim, tom pravu svakoga da traži azil s druge strane ne korespondira obaveza države da tom pravu odgovori obavezom udovoljenja pružanja utočišta. Deklaracija samo daje mogućnost da neka osoba ima pravo tražiti azil, a da li će ga uživati u drugim zemljama to je isključivo suvereno pravo zamoljene države ili diskreciono pravo države kojoj se ta osoba obratila, jer odredba člana 14. ne predviđa obavezu države da tom pravu i udovolji. Stoga se može zaključiti da je termin „uživa“ neobavezujući i neodređen.

¹ Ljudska prava, Odabrani međunarodni dokumenti i Ministarstvo inostranih poslova BiH, Sarajevo, 1996, 385.

Pravo da traži i uživa azil u drugim zemljama ima osoba koja je napustila domicilnu državu ili državu posljednjeg prebivališta uslijed opravdanog straha od progona na rasnoj, vjerskoj, nacionalnoj osnovi, ili uslijed pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog uvjerenja. Član 14. stav 2. Deklaracije određuje da pravo traženja azila ne mogu konzumirati a niti se na njega pozivati osobe koje su progonjene iz razloga jer su počinile nepolitička krivična djela ili djela kao što su zločin protiv mira, ratni zločin i zločin protiv čovječnosti, ili osobe koje su krive za postupke koji su u suprotnosti s ciljevima i načelima UN-a. Dakle, stav 2. postavlja ograničenja u pogledu pozivanja na pravo azila za osobe koje su počinile zločine protiv čovječnosti i međunarodnog prava.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: Pakt)² dokument je koji na širi i sveobuhvatan način razrađuje veliki broj prava koja se nalaze u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka. Pakt ne predviđa pravo na azil, ali u članu 12. stav 1. određuje da svaka osoba koje se zakonito nalazi na teritoriji neke države ima pravo da se slobodno kreće po njoj te da može po svojoj volji izabrati mjesto stanovanja, prilikom čega ponovo naglašava i afirmira slobodu kretanja i izbora mjesta stanovanja iz člana 13. Opće deklaracije o pravima čovjeka kao jedno od fundamentalnih prava čovjeka. Naprijed navedeno pravo ograničava se ako je takvo ograničenje predviđeno u zakonu, ako se ograničava iz razloga zaštite nacionalne sigurnosti, javnog reda, javnog zdravlja i morala ili prava i slobode drugih osoba, i ako je u saglasnosti sa ostalim pravima koja priznaje Pakt.

Pakt dalje u članu 13. razrađuje pitanje protjerivanja stranaca koji se zakonito nalaze na teritoriji neke države, saglasno kojem stranac može biti protjeran samo na osnovu zakonite odluke, a prilikom čega se nužni razlozi nacionalne sigurnosti ne protive takvoj odluci. Dakle, član 13. Pakta samo određuje postupak, ali ne i uvjete pod kojim će se protjerivanje izvršiti. Kod donošenja odluke o protjerivanju strancu treba biti osigurana mogućnost da istakne svoje razloge koji se protive protjerivanju, da se njegov slučaj razmatra pred nadležnim vlastima i da mu se osigura zastupnik (član 13).

Pakt ne predviđa pravo stranaca da borave na teritoriji druge države članice jer države same o tome odlučuju, odnosno donose odluku, što je njihovo diskreciono pravo. Stranac će uživati zaštitu Pakta iz člana 12. samo ukoliko je njegov boravak na teritoriji strane države zakonit, odnosno ukoliko je njegov

² Međunarodni pravni dokumenti o pravima čovjeka, JRKK, 1/1989, 9.

boravak legalan ili zasnovan na nekoj pravnoj osnovi. Saglasno tome, osobe koje se nalaze ilegalno na teritoriji neke države ili su ostale mimo dozvoljenog roka ne uživaju zaštitu koja je predviđena u članu 13. Pakta. Država ne smije protjerati strance ukoliko bi oni bili izloženi nehumanom, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju odnosno kažnjavanju.

Deklaracija o teritorijalnom azilu (i daljem tekstu: Deklaracija)³ predstavlja zauzimanje stava o teritorijalnom azilu, saglasno kojem je dodjeljivanje azila nekoj osobi prije svega miroljubiv i human čin koji se kao takav ne može smatrati neprijateljskim. Zemljama potpisnicama Deklaracije preporučuje da se prilikom uređenja pitanja koja se tiču azila, statusa izbjeglica i osoba bez državljanstva rukovode principima koji su navedeni u članu 1. Deklaracije:

„1. Azil koji dodjeljuje jedna država, primjenjujući svoj suverenitet, osobama koje se imaju pravo pozvati na član 14. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, uključujući i osobe koje se bore protiv kolonijalizma, bit će poštivan od svake druge države.

2. Nijedna se osoba ne može pozivati na pravo traženja i uživanja azila ako postoje ozbiljnirazlozi da se za nju smatra da je počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protivčovječnosti, kao što je definirano međunarodnim dokumentima koji su sačinjeni u smisluodredbi koje se odnose na ovu vrstu zločina.

3. Zemlja koja pruža azil je ta koja odlučuje o osnovama za pružanje azila.“

Ujedinjeni narodi u članu 2. Deklaracije pozivaju države da u duhu međunarodne solidarnosti podjednako snose teret kada se neka država suočava s problemima prilikom pružanja ili produžavanja azila. Ukoliko se nekoj osobi saglasno odredbi člana 1. Deklaracije pruži azil ili se osoba koja traži azil već nalazi na teritoriji države, država neće moći protjerati tu osobu ili je prisilno vratiti s granice jer se u članu 3. stav 1. potvrđuje princip *non-refoulement*. Odstupanje od principa *non-refoulement* dozvoljeno je državi samo ukoliko je riječ o nacionalnoj sigurnosti i u slučaju velikog priliva osoba, što je predviđeno u stavu 2. istog člana. Država koja u opravdanim slučajevima odluči da odstupi od principa *non-refoulement* dužna je da tim osobama omogući odlazak u drugu zemlju na način da im osigura privremeni azil ili neki drugi način, što

³ Međunarodni dokumenti koji se odnose na izbjeglice i osobe bez državljanstva, Ured visokog komesara za izbjeglice Ujedinjenih naroda, Nezavisni biro za humanitarna pitanja, Sarajevo, 1996, 67.

proizlazi iz odredbe člana 3. stav 3. Države koje pruže azil osobama dužne su saglasno odredbi člana 4. Deklaracije da tim osobama ne dopuste da se bave aktivnostima koje bi bile u suprotnosti s ciljevima i principima Ujedinjenih naroda.

Deklaracija u svojoj suštini nije donijela neke velike promjene u poređenju s Konvencijom o statusu izbjeglica i Protokolom o statusu izbjeglica, već samo potvrđuje ranije usvojena rješenja i naglašava njihov značaj formulirajući ih u načela koja se preporučuju državama. Naime, Deklaracija preporučuje kao načelo državama kada se bave pitanjima azila, statusa izbjeglica i osoba bez državljanstva da osobama koje se bore protiv kolonijalizma omoguće azil, a što je preuzeto iz Konvencije Organizacije afričkog jedinstva kojom se uređuju specifični aspekti izbjegličkih problema u Africi. Deklaracija i dalje stoji na stanovištu da države neće dodijeliti azil osobi za koju se može ozbiljno smatrati da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, kao što je to utvrđeno u članu 1. F. Konvencije o statusu izbjeglica.⁴

Deklaracija ističe princip ravnomyerne raspodjele tereta, gdje su države dužne da saglasno načelu međunarodne solidarnosti podjednako snose teret kada se neka država suočava s dolaskom velikog broja osoba prilikom pružanja ili produženja azila. Ona ponovo naglašava fundamentalni značaj načela *non-refoulement*, od kojeg se dozvoljava odstupanje samo u slučaju nacionalne sigurnosti i velikog priliva osoba, a što je diskreciono pravo svake države kada odlučuje u takvim situacijama. Tom prilikom država je u obavezi da toj osobi pruži bar privremeni azil ili neku drugu mogućnost kako bi otišao u drugu državu.

Azil u pravu Evropske unije

Pravo azila u Evropskoj uniji je regulirano Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Dablinskom konvencijom, koja je na osnovu člana 24. zamijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. godine, kojom se uspostavljaju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je državljanin neke treće zemlje podnio u jednoj od država članica, unutrašnjim pravom država članica, Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine, međunarodnim dokumentima čije

⁴ Međunarodni dokumenti koji se odnose na izbjeglice i osobe bez državljanstva, Ured visokog komesara za izbjeglice Ujedinjenih naroda, Nezavisni biro za humanitarna pitanja, Sarajevo, 1996, 31.

su potpisnice, kao i nizom drugih dokumenata odnosno uredbi i direktiva donesenih pod okriljem Evropske unije. Propisi Evropske unije kada se gledaju na duže vrijeme trebaju da uspostave zajednički postupak azila, kao i jedinstveni položaj u cijeloj Zajednici svima onima kojima je azil odobren.

Ukoliko EU želi da odgovori pozitivnim socijalnim, ekonomskim i kulturnim obavezama, onda u centar ljudskih prava mora neizostavno uključiti jednakost kao njihov fundament na osnovu kojeg će svi aplikanti za azil i izbjeglice imati ista ljudska prava. Ako bi se stavio prigovor ili kontrateza da je u korpus ljudskih prava, odnosno njen centar EU, stipulirao jednakost, onda treba reći da je sudska i upravna praksa EU-a sasvim drugačija jer njene članice selektivno i neprincipijelno primjenjuju EU *acquis* čiji je rezultat progon kako pojedinaca tako i masovnog protjerivanja stranaca, što je notorna činjenica koju ne treba posebno dokazivati.

Migracijsku politiku odnosno izbjegličku problematiku neki teoretičari (F. Fukuyama) smatraju jednim od triju glavnih problema na globalnom planu, pored iscrpljivanja zaliha nafte i terorizma. Migracije su prvorazredni politički problem koje pored unutrašnje sigurnosti i vanjske politike zauzimaju izuzetno značajno mjesto u životu svake države ili zajednice kao što je u ovom slučaju Evropska unija.

Zašto se države tako ponašaju, odnosno zašto normativna rješenja (unutrašnje pravo i međunarodni dokumenti) ne mogu da odgovore zahtjevima aplikantata za azil i izbjeglica? Odgovor treba tražiti u previsoko postavljenim ciljevima koje države same sebi postavljaju u unutrašnjem zakonodavstvu odnosno regionalna ili međunarodna zajednica na regionalnom nivou (EU), ili na nivou Ujedinjenih naroda. Takva normativna rješenja prelaze stvarno društveno stanje jer ih države ne primjenjuju ili ih partikularno primjenjuju, te na takav način politika azila odnosno izbjeglička regulativa postaje utopija ili mrtvo slovo na papiru, na što upućuje stara ali i danas aktuelna Remarkova misao: Prazne zastave čovjekovih prava.

Ljudska prava imaju mnogo širi značaj i domet od pukog skupa pravnih pravila kojima su regulirana. Ona zahtijevaju jedinstvenu a ne selektivnu primjenu, kao što to čine neke evropske zemlje. Naprimjer, Francuska je nedavno protjerala Rome porijeklom iz Rumunije i Bugarske, a visoka predstavnica Evropske unije za vanjsku politiku i sigurnost Catherine Ashton je nedavno (1. decembra 2011.) zatražila od ministara vanjskih poslova da ponude azil nekim od 3.400 iranskih disidenata koji se nalaze u kampu Ašraf u Iraku koji treba da se zatvori.

Kada je u pitanju realizacija ljudskih prava, u ovom razmatranju realizacije prava na azil treba naglasiti potrebu da ta prava moraju biti praćena materijalnim mogućnostima, odnosno finansijskom podrškom sredine u kojoj se ostvaruju jer bez tog bitnog elementa nema njihovog ostvarenja u punom kapacitetu. Svaka druga teza ili ugao promatranja vodili bi u utopiju, odnosno takva normativna rješenja bi ostala samo prazna priča koja nema valjano obrazloženje. Pored finansijske odnosno materijalne podrške, prilikom realizacije politike azila ne manje bitan razlog za njeno uspješno provođenje je svakako politička volja, odnosno konsenzus država članica Evropske unije. Danas se može slobodno istaknuti da politička volja nije uvijek jedinstvena i da politički interesi kao i obično nisu koherentni, odnosno oni su partikularni.

Ovakvu tezu naprimjer potvrđuje postupanje Danske, koja ne učestvuje u primjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. godine, kojom se uspostavljaju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je državljanin neke treće zemlje podnio u jednoj od država članica.

Evropska unija ne smije dozvoliti da se univerzalnost koja je imanentna karakteristika ljudskih prava nagriža principom teritorijalne supremacije iz kojeg će se kad-tad pojaviti svi mogući pogubni efekti koji slijede iz pojedinačnog ili „elitno zatvorenog društva privilegija“, a zanemarujući opće i zajedničko. Zbog značaja politike azila i izbjegličke problematike, cijeneći da su problem cijele međunarodne zajednice, treba im omogućiti interdisciplinarn pristup i izučavati ih s više aspekata, i to ne samo s međunarodnopravnog nego i s ekonomskog, socijalnog, sociološkog, demografskog i drugih aspekata.

Evropski sistem azila kao dio zajedničke politike Evropske unije još uvijek se razvija, s tendencijom da se u potpunosti harmonizira. Velika mu se pažnja poklanja iz razloga njegove važnosti za Evropsku uniju koja proistječe iz sigurnosnih a zatim i ekonomskih odnosno socijalnih razloga. Da li će se i kada će se uspostaviti željeni balans (u procedurama i kriterijima koje treba da sadrže propisi koji normiraju politiku azila) između potreba tražitelja azila, s jedne, političkih ili ekonomskih interesa države koja odlučuje o aplikaciji azila, s druge, i Evropske unije kao zajednice, s treće strane, teško je dati odgovor, ali se sada može potvrditi teza supremacije pojedinačnih nad toliko željenim zajedničkim interesima.

Azil u pravu Bosne i Hercegovine

Pravo na azil kao ljudsko pravo nije navedeno u Ustavu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav)⁵ u članu II 3.a/ do m), ali je stavljeno u isključivu nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, što proizlazi iz odredbe člana III 1.f). Ustava, a ne u nadležnost entiteta. U nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine su politika i reguliranje pitanja imigracija, izbjeglica i azila, što je jedna od deset funkcija (član III 1.a) do j) koje su od vitalnog značaja za funkcioniranje Bosne i Hercegovine kao moderne države. Bosna i Hercegovina i njeni entiteti dužni su da na osnovu člana II Ustava osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava, kao i prava i sloboda određenih u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda s njenim protokolima i koji će imati prioritet nad svakim drugim zakonima.

Pored ove obaveze, Bosna i Hercegovina je dužna da primjenjuje i međunarodne konvencije i ugovore koji su navedeni u Aneksu I – Dodatni sporazum o ljudskim pravima, koji će biti primjenjivani u Bosni i Hercegovini.⁶ Ovakvim ustavnim okvirom organi nadležni za provođenje i odlučivanje o pravu na azil u Bosni i Hercegovini dužni su da pored Evropske konvencije o osnovnim pravima i slobodama primjenjuju najviše standarde i instrumente kao što su Konvencija o statusu izbjeglica, Protokol o statusu izbjeglica i druge međunarodne odnosno regionalne konvencije i ugovore.

Postojeća ustavna rješenja daju mogućnost Bosni i Hercegovini i njenim organima da na jedinstven način reguliraju politiku azila, a ne da na partikularan način ta pitanja uređuju entiteti ukoliko bi se reguliranje politike azila stavilo u njihovu nadležnost.

Osim navedenim međunarodnim dokumentima, pravo na azil u Bosni i Hercegovini je regulirano zakonima i drugim podzakonskim aktima.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu (u daljem tekstu: Zakon)⁷ uređuju se uvjeti i procedure za ulazak i boravak stranaca u Bosni i Hercegovini, vizni i bezvizni režim, prihvati i udaljenje stranaca iz zemlje, putne isprave za strance i stavljanje stranaca pod nadzor, međunarodna zaštita, kao i privremena zaštita stranaca u slučaju masovnog priliva stranaca, nadležnost organa prilikom primjene zakona i druga pitanja. Kao i svaki drugi zakon, i ovaj zakon propisuje kaznene odredbe u slučaju njegovog nepoštivanja. Aktuelni zakon je na sveobuhvatan, kompleksan i pravno sistematski način uredio

⁵ Dejtonski mirovni sporazum, JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo, 1996, 53.

⁶ Dejtonski mirovni sporazum, JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo, 1996, 65-66.

⁷ Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, Službeni glasnik BiH, br. 36/08.

oblasti kojima se bavi, za razliku od ranijih zakona. Zakonska rješenja su rezultat značaja politike azila i imigracija, kao i jačanja institucija države Bosne i Hercegovine.

Za razliku od prijašnjih zakona, naprimjer, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu iz 2003. godine imao je 105 članova, dok važeći zakon ima 163 člana, što samo po sebi ukazuje na činjenicu da je cjelokupan. U pogledu organa koji su nadležni za provođenje Zakona treba reći da su to Vijeće ministara BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH, ostali policijski organi u Bosni i Hercegovini i drugi nadležni organi.

Kad se govori o ostvarivanju prava na međunarodnu i privremenu zaštitu (azil) u Bosni i Hercegovini, treba reći da je važeći zakon sveobuhvatan i moderan jer se temelji na evropskim i drugim pravnim rješenjima (Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951., Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine, Evropska konvencija o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda i dr.), prilikom čega se oslanja na općusvojene principe iz međunarodnih dokumenata (princip zabrane vraćanja – *non-refoulement* i dr.), a što je uočljivo iz usvojenih zakonskih formulacija.

Sadašnji zakon u svojim odredbama (članovi 5. i 105.) ne daje definiciju osoba koje traže azil kao što su to činili raniji zakoni⁸ ili kao što je to učinila Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. godine, kojom se uspostavljaju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je državljanin neke treće zemlje podnio u jednoj od država članica⁹, ili kao što to čini Republika Hrvatska u Zakonu o azilu¹⁰ koji je više puta mijenjan¹¹ i sadrži 108 članova jer ne sadrži odredbe

⁸ Naprimjer, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (Službeni glasnik BiH, br. 29/03) određuje definiciju podnosioca zahtjeva za azil u članu 4. (Definicije) pod „e) podnosiocem zahtjeva za azil smatra se svaki stranac koji traži azil, bez obzira da li je stranac zatražio azil na graničnom prelazu ili po ulasku na teritoriju BiH“.

⁹ Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. kojom se uspostavljaju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je državljanin neke treće zemlje podnio u jednoj od država članica. Poglavlje I član 2.d) „podnositelj zahtjeva“ ili „tražitelj azila“ označava državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za azil o kojem još nije donesena konačna odluka; „Priručnik o azilu u Bosni i Hercegovini“, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, UNHCR, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 2007, 277.

¹⁰ Zakon o azilu, Narodne novine, br. 79/07, 88/10.

¹¹ Zakon o azilu, Narodne novine, br. 103/03.

o strancima koje su unesene u poseban Zakon o strancima¹², ili kao što to čini Republika Srbija u Zakonu o azilu u članu 2.¹³

Osim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, pravo na azil u Bosni i Hercegovini je

regulirano i Zakonom o službi za poslove sa strancima (u daljem tekstu: Zakon).¹⁴ Zakonom je ustanovljena Služba za poslove sa strancima (u daljem tekstu: Služba) koja je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine i nadležna je za upravne poslove u prvom stepenu koji su u vezi sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, između ostalog i za podnošenje zahtjeva za azil u Bosni i Hercegovini.

Protiv odluka koje donosi Služba u upravnim stvarima po zahtjevima iz svoje nadležnosti odlučuje Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine kao drugostepeno tijelo u žalbenom postupku, čije su odluke konačne, ali se može pokrenuti upravni spor.

Ako je neka osoba u postupku traženja azila u Bosni i Hercegovini ili u njoj već uživa pravo azila, a u toku je postupak za njegovu ekstradiciju u neku drugu državu saglasno odredbi tačke b) stav 1. člana 34. Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, takva činjenica predstavlja smetnju za izručenje te osobe.¹⁵

Zaključak

Prilikom donošenja zaključka u pogledu zakonodavnog okvira odnosno normativnih rješenja u pogledu prava na azil u Bosni i Hercegovini potrebno je postaviti osnovno pitanje:

Da li su zakonska rješenja kako s materijalnog tako i s procesnog aspekta u pogledu azila jasna, dovoljna i kompatibilna s pravnom stečevinom EU-a (*acquis communautaire*), pravom susjednih država, kao i s međunarodnim pravom, prije svega s Konvencijom o statusu izbjeglica i njenim Protokolom o statusu izbjeglica, odnosno kako se pravo azila realizira u sudskoj i upravnoj praksi Bosne i Hercegovine?

¹² Zakon o strancima, Narodne novine, br. 89/07.

¹³ Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109/07.

¹⁴ Zakon o službi za poslove sa strancima objavljen je u Službenom glasniku BiH, br. 54/05, 9. augusta 2005.

¹⁵ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik BiH, br. 53/09.

Kada je u pitanju normativni okvir, to jest važeća zakonska rješenja (*de lege lata*) koja se odnose na azil, treba reći da je Bosna i Hercegovina prihvatila relevantne međunarodne standarde i principe koji su sastavni dio njenog pravnog poretka.

Da je Bosna i Hercegovina prihvatila relevantne međunarodne standarde i principe, na to ukazuju odredbe člana 7. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu¹⁶ (u daljem tekstu: Zakon), kojim je strancima zagwarantirana sloboda kretanja, člana 12. kojim je strancima omogućeno da budu obaviješteni u toku postupka po njihovom zahtjevu za azil o pravima i obavezama na jeziku koji razumiju, člana 91. kojim je potvrđen princip zabrane vraćanja ili *non-refoulement* i drugi standardi koji su stipulirani u Zakonu.

Također treba odgovoriti na pitanje na osnovu kojih parametara ili mjerila Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine utvrđuje kada neka osoba predstavlja prijetnju sigurnosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju u BiH ili međunarodnim odnosima BiH?

Tim više jer je izvještaj koji je podnijela Obavještajno-sigurnosna agencija BiH Sudu BiH snabdjevena oznakom određenog stepena tajnosti koji može vidjeti samo sudeći sudija, ali ga ne može provjeriti jer nema instrumentarij za takve radnje, već ga je dužan prihvatiti i na osnovu njega odlučiti da li je neki pojedinac opasan ili nije, a što je sa aspekta suda kao tradicionalnog čuvara ljudskih prava u ovoj pravnoj situaciji neprihvatljivo. Na prvi pogled ovakvim zakonskim rješenjem sudska vlast je servis i poslušnik izvršne vlasti, što je nedopustivo sa aspekta podjele vlasti, a neodrživo je i sa aspekta zaštite osnovnih prava i sloboda pojedinca. Procjenu ili izvještaj koji sačini Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine zbog stepena tajnosti kojim je taj izvještaj snabdjeven ne može vidjeti ni branilac odnosno pravni zastupnik azilanta. Ovim zakonskim rješenjem pravo na odbranu ili zastupanje takvih osoba u postupku azila je ograničeno i svodi se na formalno zastupanje ili odbranu koje ne doprinosi nikome, a najmanje pojedincu koji zahtijeva da u postupku traženja azila iznese svoje razloge i argumente. Ovakvo zakonsko rješenje samo po sebi treba izmijeniti i dopuniti u smislu da se izgradi instrumentarij kako bi sud a tako i branilac/pravni zastupnik mogao provjeriti na adekvatan način navode iz takvog izvještaja, U suprotnom će Sud BiH biti puki izvršilac takvih odluka izvršne vlasti, a pojedinac umjesto da bude subjekt postupka na ovakav način se pretvorio u objekt postupka.

¹⁶ Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, Službeni glasnik BiH, br. 36/08.

Pored ovih nedosljednosti, a u smislu bolje jasnoće odnosno konzistentnosti i preglednosti *de lege lata*, trebalo bi predložiti u daljnjoj evaluaciji *de lege ferenda* da osnovna načela u postupku azila budu koncentrirana na jednom mjestu u Zakonu, kao što je to učinila Republika Srbija u posebnom poglavlju „Osnovna načela“ u članovima od 6. do 19. Zakona o azilu.¹⁷

Treba napomenuti da postupak povodom zahtjeva za azil koji se vodi u Bosni i Hercegovini traje duže od drugih postupaka prije svega zbog njegove specifičnosti, a sve zbog potrebe provjere podataka iz različitih zemalja, tako da je dužina trajanja postupka kao i rokova u predmetima azila relativna kategorija, osim onih koji su ekstremno kratki.

Sektor za azil UNHCR-a je omogućavao uspostavljanje komunikacije sa tražiocima azila odnosno međunarodne zaštite, vršio je uvid u predmete, prisustvovao intervjuima, kao što je i iznosio primjedbe u nekim od faza postupka, što potvrđuju izvršena istraživanja. Saradnja UNHCR-a s Ministarstvom sigurnosti – Sektorom za azil, dosta je važna i bila je na potrebnom nivou, ali nije bila zadovoljavajuća sa Sudom BiH jer je izostala. Tu bi komunikaciju u daljnjoj saradnji trebalo poboljšati.

¹⁷ Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109/2007.

Literatura

1. Ljudska prava, Odabrani međunarodni dokumenti i Ministarstvo inostranih poslova BiH, Sarajevo, 1996.
2. Međunarodni pravni dokumenti o pravima čovjeka, JRKK, 1/1989.
3. Međunarodni dokumenti koji se odnose na izbjeglice i osobe bez državljanstva, Ured visokog komesara za izbjeglice Ujedinjenih naroda, Nezavisni biro za humanitarna pitanja, Sarajevo, 1996.
4. Dejtonski mirovni sporazum, JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo, 1996.
5. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, Službeni glasnik BiH, br. 36/08.
6. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, Službeni glasnik BiH, br. 29/03.
7. Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. „Priručnik o azilu u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, UNHCR, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 2007.
8. Zakon o azilu, Narodne novine, br. 79/07, 88/10.
9. Zakon o azilu, Narodne novine, br. 103/03.
10. Zakon o strancima, Narodne novine, br. 89/07.
11. Zakon o azilu, Službeni glasnik RS”, br. 109/2007.
12. Zakon o službi za poslove sa strancima, Službeni glasnik BiH, br. 54/05.
13. Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik BiH, br. 53/09.
14. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, Službeni glasnik BiH, br. 36/08.
15. Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109/2007.