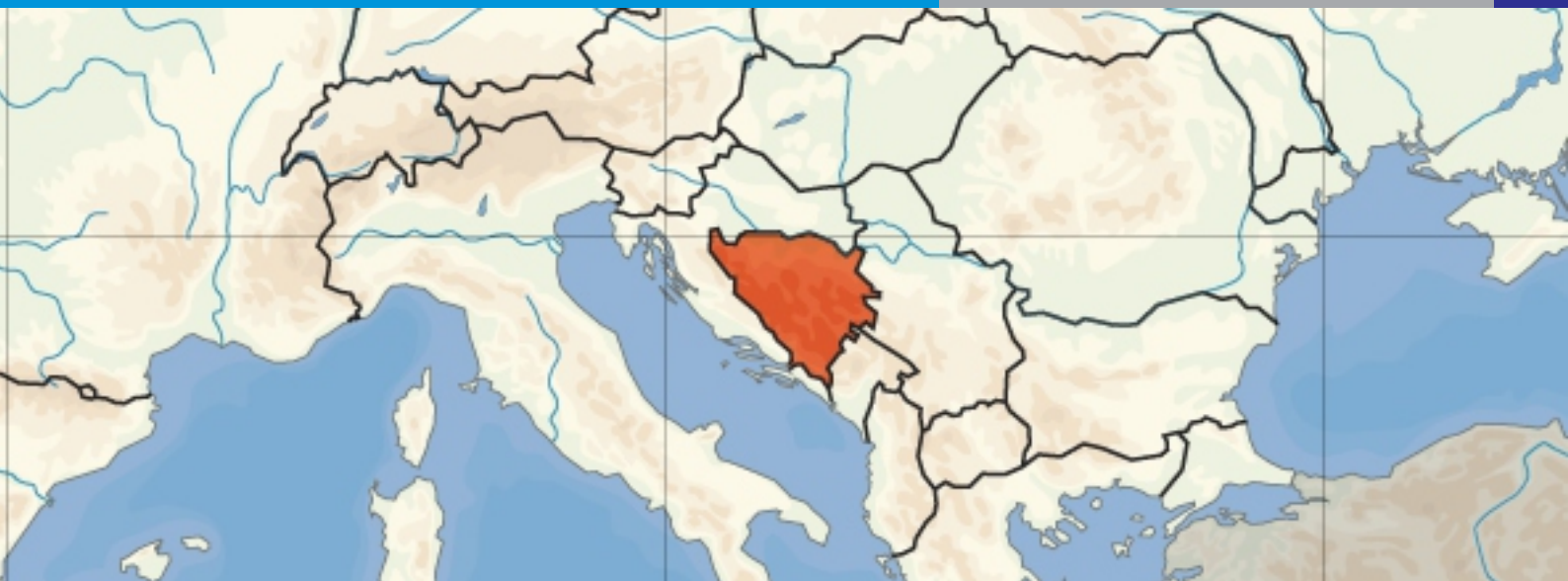


ANALIZA

ZAKONA O AZILU



Bosne i Hercegovine

ANALIZA ZAKONA O AZILU BiH

Sarajevo, 2016.

UVOD

U procesu reformi migracionog sistema Bosne i Hercegovine raniji Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH¹ prestao je da važi donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o strancima BiH² i Zakona o azilu BiH.³

Zakonom o strancima BiH propisuju se uvjeti i postupak ulaska stranaca u BiH, uključujući vizni i bezvizni režim, putne isprave za strance, boravak i udaljavanje stranaca, prihvata i stavljanje stranaca pod nadzor, kao i nadležnosti tijela vlasti u primjeni zakona⁴, dok se Zakonom o azilu BiH propisuju nadležni organi za provođenje zakona, principi, uslovi i postupak za odobravanje izbjegličkog statusa i statusa supsidijarne zaštite, privremena zaštita, identifikacioni dokumenti, prava i obaveze tražitelja azila, izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, kao i druga pitanja iz oblasti azila.⁵

Cilj analize jeste da se ukaže na značajne promjene koje su nastupile donošenjem novog Zakona o azilu, kao i negativne aspekte za koje novi propis nije pružio adekvatno rješenje, ili ih je riješio na način nepovoljniji od onog reguliranog starim zakonom.

Analiza je rezultat zajedničkog rada nevladinih organizacija specijaliziranih za pružanje besplatne pravne pomoći udruženja “Vaša prava BiH” i Fondacije lokalne demokratije.

¹ Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 36/08, 87/12).

² Zakon o strancima BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 88/15).

³ Zakon o azilu BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 11/16, 16/16).

⁴ Član 1. Zakona o strancima BiH.

⁵ Član 1. Zakona o azilu BiH.

SADRŽAJ

OPĆE ODREDBE.....	4
IZBJEGLIČKI STATUS I STATUS SUPSIDIJARNE ZAŠTITE	6
<i>Uslovi za dodjelu izbjegličkog statusa i statusa supsidijarne zaštite</i>	<i>6</i>
POSTUPAK PO ZAHTJEVU ZA AZIL	7
<i>Iskazivanje namjere za podnošenje zahtjeva za azil i izdavanje potvrde</i>	<i>7</i>
<i>Garancije u postupku</i>	<i>8</i>
<i>Podnošenje zahtjeva za azil, registracija i intervju</i>	<i>9</i>
<i>Prijava boravišta, prebivališta i promjene adrese stanovanja</i>	<i>10</i>
<i>Donošenje odluka po zahtjevu za azil.....</i>	<i>11</i>
PRIZNAVANJE IZBJEGLIČKOG STATUSA I STATUSA SUPSIDIJARNE ZAŠTITE	12
ODBIJANJE ZAHTJEVA ZA AZIL U UBRZANOM POSTUPKU.....	13
OBUSTAVA POSTUPKA I ODBACIVANJE ZAHTJEVA ZA AZIL	15
SIGURNA ZEMLJA PORIJEKLA, SIGURNA TREĆA ZEMLJA, I PRVA ZEMLJA AZILA	17
PRAVNI LIJEK.....	18
PRESTANAK I UKIDANJE AZILA, TE DOSTAVLJANJE ODLUKA.....	20
PRIVREMENA ZAŠTITA	21
OGRANIČENJE KRETANJA	22
IDENTIFIKACIONI DOKUMENTI.....	24
PRAVA I OBAVEZE TRAŽITELJA AZILA I OSOBA SA PRIZNATIM STATUSOM	25
SLUŽBENE EVIDENCIJE, PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE.....	26

OPĆE ODREDBE

U poglavlju opće odredbe novog Zakona o azilu, članom 2. definisani su pojedini zakonski izrazi i u odnosu na stari zakon uvode se nove definicije pojmova. Uvodi se pojam „tražitelja azila“ umjesto pojma „podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu“, te se nadalje uvode definicije pojmova: zahtjev za azil, članovi porodice, rasa, vjera nacionalnost, političko mišljenje, određena društvena grupa, ranjive grupe i drugi.

Definicija izbjeglice koja je data u ovom članu (izbjeglica je stranac ili lice bez državljanstva kojem je Ministarstvo sigurnosti BiH priznalo izbjeglički status u skladu s Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine i ovim zakonom) nije u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951., te je išla na štetu definicije u ranijem zakonu. Priznavanje statusa izbjeglice je u suštini deklarativan čin, to jest njime se saopštava činjenica da je određeno lice izbjeglica, odnosno time to lice formalno dobija status izbjeglice.⁶ U tom smislu definicija izbjeglice u članu 2. zakona u potpunosti se kosi sa definicijom iz Konvencije.

U ovom članu nedostaje značenje izraza „Stranca koji je iskazao namjeru za podnošenje zahtjeva za azil“, obzirom da se u cijelom tekstu zakona pravi razlika između stranca koji je iskazao namjeru i tražitelja azila. Problematika se javlja u tome da se pojedinim odredbama garantuju određena prava i osobi koja je iskazala namjeru i to u pogledu prava na informisanje, prava na smještaj, određivanje staratelja, a zakon nije dao značenje tog izraza.⁷ Takođe problematika se javlja i kod značenja izraza ‘zahjtev za azil’ (*zahtjev za azil je zahtjev koji podnosi stranac, a smatra se zahtjevom za priznavanje izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite u BiH*). Ovakvo značenje nije u potpunosti u skladu sa Direktivom o postupku azila, u skladu sa kojom se zahtjevom za međunarodnu zaštitu smatra zahtjev stranca ili lica bez državljanstva koji može biti shvaćen (za kojeg se može smatrati) da traži izbjegličku ili supsidijarnu zaštitu. U tom smislu Direktiva u članu 6. jasno razlikuje situaciju podnošenja aplikacije za azil, koji slučaj obuhvata iskazivanje zahtjeva pred drugim organima koji nisu nadležni za registrovanje zahtjeva(granična policija i sl) i formalnog podnošenja aplikacije za azil pred nadležnim organom za registraciju.⁸ Stoga bi u skladu sa Direktivom, definicija zahtjeva za azil u novom zakonu trebala podrazumjevati i radnju iskazivanja namjere za traženje azila, što nije slučaj, jer se definicija ograničava na formalni zahtjev („koji se smatra zahtjevom“).

Novim zakonom su nadalje obuhvaćene odredbe koje su ranije bile propisane Pravilnikom o azilu. To su odredbe u članu 11. (najbolji interes djeteta), članu 12.(starateljstvo), članu 13 (spajanje porodice), članu 14. (održavanje porodičnog jedinstva izbjeglice i stranca pod supsidijarnom zaštitom), Član 15. (informiranje).

U članu 12. značajna novina je da zakon utvrđuje pravo na postavljanje staratelja i maloljetnom strancu koji je iskazao namjeru u odnosu na stari zakon koji je predviđao tražitelja azila. Međutim i dalje ono što zakon propisuje ostaje veoma neodređeno, što ostavlja

⁶ Priručnik o postupku i kriterijima za određivanje izbjegličkog statusa, UNHCR, Ženeva, januar 1988. godine, par. 28

⁷ vidi član 12, 15, 34 Zakona o azilu BiH.

⁸ vidi član 2. i član 6. stav 1. i 2. Direktive 2013/32/EU

prostora za zloupotrebe. Također, ne ističe se da primjena postupka provjere starosne dobi maloljetnika ne smije povređivati dostojanstvo tražitelja azila.

U odnosu na član 13. značajno je da je sada propisan i postupak podnošenja zahtjeva i donošenja odluke za spajanje sa porodicom. Jasnije je definisano da se radi o spajanju sa članovima porodice koji se nalaze van teritorije BiH. Takođe je izmijenjena odredba u smislu da izbjeglica podnosi zahtjev za spajanje sa porodicom, dok prema važećim podzakonskim odredbama zahtjev podnose članovi porodice. Ono što je nedostatak je što je spajanje porodice i dalje jedino pravo priznate izbjeglice, dok osobe pod subsidijarnom zaštitom ne uživaju ovo pravo.

U pogledu na član 14. pravo na održavanje porodičnog jedinstva izbjeglice i stranca pod supsidijarnom zaštitom je sada zasebno zakonski propisano. Iz ovog člana prozilaži da se porodično jedinstvo omogućava svakom članu porodice izbjeglice i stranca pod supsidijarnom zaštitom koji se nalazi na teritoriji BiH. Razliku u odnosu na spajanje sa porodicom čini element „da se nalazi na teritoriji BiH“ kao i to da se garantuje osobama sa priznatim statusom što uključuje i osobe pod subsidijarnom zaštitom. Zakonskom odredbom jasno je propisana garancija članovima porodice izbjeglice i stranca pod supsidijarnom zaštitom na isti status, što je u velikoj mjeri usklađeno sa Kvalifikacijskom direktivom.⁹

U odnosu na član 15. (informiranje) novog zakona, nedostatak predstavlja nepreciziranje prava na besplatno pravno savjetovanje, kao i pristup nevladinim organizacijama koje nude pomoć, strancima koji iskažu namjeru da traže azil, tražiteljima azila i osobama pod međunarodnom zaštitom. U ovom pogledu dolazi do izražaja problem neusklađenosti pojmova formalnog podnošenja zahtjeva za azil i iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva, odnosno razlikovanje osobe koja iskaže namjeru za traženje azila i tražitelja azila. U takvoj situaciji prema zakonu, tražitelj azila koji je formalno podnio zahtjev za azil uživa veće garancije u postupku od osobe koja je iskazala namjeru, iako bi to trebalo biti izjednačeno. Ipak prednost u odnosu na stari zakon predstavlja činjenica da se ovo pravo sada garantira i osobama koje iskažu namjeru.

U članu 16. zakona, saradnja s UNHCR-om je više precizirana u odnosu na raniji zakon, što je vidljivo iz stavova (3), (4) i (5), kao i stava (6).

Član 17. novog zakona proširen je u odnosu na raniji član 115. obzirom da se princip povjerljivosti i zabrane otkrivanja informacija proteže na širi krug korisnika (stranac koji iskaže namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, tražitelj azila, izbjeglica..). Prednost je također što se informacije do kojih se u postupcima dođe smatraju povjerljivim, a ne tajnim kao u ranijem zakonu, te što će se na svaku obradu, pristup i korištenje ličnih podataka primjenjivati Zakon o zaštiti ličnih podataka, za razliku od ranije preciziranog Zakona o zaštiti tajnih podataka.

Novinu predstavlja uvođenje stava (2) kojim se regulira zabrana prikupljanja informacija od pretpostavljenih počinitelja progona ili teške povrede ako bi na taj način počinioci bili obaviješteni o činjenici da je zahtjev podnesen od konkretnog tražitelja azila....., što predstavlja svojevrsnu kontradiktornost u odnosu na stav (1) . Tumačenje stava (2) ostavlja mogućnost da se se informacije mogu prikupljati ukoliko pretpostavljeni počinioci progona ili teške povrede ne bi bili obaviješteni o činjenici da je zahtjev podnesen od konkretnog

⁹ Vidi član 23. Direktive 2011/95/EU

tražitelja azila ili mu je dodijeljen azil.....Ova odredba je skoro u potpunosti preuzeta iz Direktive o postupku azila.

Član 18. pod nazivom (Provjera stranca) novost je u odnosu na raniji zakon u smislu njegovog izdavanja kao posebnog člana. U ZKBSA ova oblast je bila regulirana članom 7. (Sloboda kretanja). Ovdje ostaje problem osoba proglašanih prijetnjom po nacionalnu sigurnost i uskraćivanja za činjenice i informacije kojima raspolaže OSA.

Značajne promjene

- U odnosu na stari zakon sada se utvrđuje pravo na postavljanje staratelja još u fazi iskazivanja namjere maloljetnog stranca;
- Jasnije je propisan postupak podnošenja zahtjeva i donošenja odluke za spajanje sa porodicom;
- Jasnije je propisano pravo na održavanje porodičnog jedinstva izbjeglice i stranca pod supsidijarnom zaštitom ;
- Prednost u odnosu na stari zakon predstavlja činjenica da se pravo na informisanje sada garantira i osobama koje iskažu namjeru;
- U članu 17. informacije do kojih se u postupcima dođe smatraju se povjerljivim, a ne tajnim kao u ranijem zakonu, te se primjenjuje Zakon o zaštiti ličnih podataka;

Problematični aspekti

- Definicija izbjeglice nije u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica;
- Nedostaje definicija „osobe koja iskaže namjeru da traži azil“;
- Definicija „zahtjeva za azil“ nije u skladu sa Direktivom o postupku azila;
- Odredbe koje se odnose na starateljstvo neodređene i kao takve ostavljaju prostor za potencijalne zloupotrebe;
- Spajanje porodice i dalje jedino pravo priznate izbjeglice, osobe pod supsidijarnom zaštitom ne uživaju ovo pravo;
- U odnosu na pravo na informiranje (član 15) nije jasno precizirano na što se informiranje odnosi, pa tako nije istaknuto pravo na besplatno pravno savjetovanje, kao i pristup nevladinim organizacijama koje nude pomoć;

IZBJEGLIČKI STATUS I STATUS SUPSIDIJARNE ZAŠTITE

Uslovi za dodjelu izbjegličkog statusa i statusa supsidijarne zaštite

Zakon o azilu unosi nove odredbe u članu 20. (Djela progona) kojima se eksplicitno definiira koja se djela smatraju progonom u smislu člana 19 zakona, a u skladu sa Kvalifikacijskom direktivom. Nadalje zakon u članu 21. i članu 23. odvaja razloge za isključenje iz izbjegličkog statusa i isključenje iz supsidijarne zaštite. U odnosu na član 21. kao razlog za isključenje iz izbjegličke zaštite, novi zakon predviđa dodatni osnov, a to je slučaj *kada postoje opravdani razlozi zbog kojih se stranac može smatrati opasnim za sigurnost BiH ili je pravosnažno osuđen za teško krivično djelo i predstavlja opasnost za BiH*. Ovaj osnov je u suprotnosti sa definicijom iz člana 1 (F) Konvencije o status izbjeglica iz 1951. godine., koja ne predviđa navedeno kao osnov za isključenje, kao i Kvalifikacijskom direktivom.¹⁰ I u ranijem zakonu

¹⁰ Vidi član 12. Kvalifikacijske direktive 2011/95/EU

ovaj osnov bio je propisan članom 106. (*Razlozi za isključenje primjene međ.zaštite*) sa malom razlikom, jer je podпадаo u skupinu osnova zbog kojih se zahtjev za azil neće odobriti, što je bitno drugačije u odnosu na značenje isključenja kada se odredbe o izbjegličkoj zaštiti uopće ne primjenjuju, a što za posljedicu ima neulaženje u ispitivanje osnovanosti zahtjeva za azil.¹¹ U slučaju odbijanja zahtjeva za azil po ovom osnovu, kako je to u praksi i ranije bio slučaj, novi zakon sada potvrđuje mogućnost da se osnovanost zahtjeva za azil uopće ne ispituje.

Nadalje zakon u članu 23. propisuje i osnove za isključenje iz supsidijarne zaštite, te pored gore pomenutog osnova 'opasan po nacionalnu sigurnost' propisuje još jedan dodatni osnov 'da je *počinio krivično djelo prije ulaska u BiH, ako je u BiH propisana kazna zatvora za to djelo i ako je zemlju porijekla napustio samo radi izbjegavanja kazne propisane u toj zemlji*'. Ova odredba takođe nije u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine., koja ne predviđa navedeno kao osnov za isključenje, kao i Kvalifikacijskom direktivom, te je u potpunosti nejasna čime ostavlja mogućnost zloupotrebe.

Nadalje, novi zakon u članu 24. propisuje krug lica/subjekata koji mogu biti počinioci progona ili teške povrede, što je u skladu sa Kvalifikacijskom direktivom. Takođe za razliku od ranijeg zakona, novi zakon u članu 25. eksplicitno propisuje koji subjekti mogu pružiti zaštitu od progona ili teške povrede, kao i šta podrazumjeva pružanje zaštite. Takođe, članom 25. (zaštita unutar države) zakon jasno definiše šta podrazumjeva zaštita unutar države.

Novim Zakonom o azilu definiran je princip „sur place“ odnosno mogućnost da tražitelj azila osnovan strah od progona ili stvarni rizik of teške povrede zasniva na događajima, te aktivnostima koje su nastale nakon napuštanja zemlje porijekla.¹²

Značajne promjene

- Propisano je šta se smatra progonom, ko su akteri progona i subjekti zaštite, šta se smatra zaštitom unutar države, te definiran princip „sur place“;

Problematicni aspekti

- Zakon predviđa dodatne osnove za isključenje iz izbjegličkog statusa, te supsidijarne zaštite koji nisu u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica i Kvalifikacijskom direktivom.

POSTUPAK PO ZAHTJEVU ZA AZIL

Iskazivanje namjere za podnošenje zahtjeva za azil i izdavanje potvrde

Stranac može iskazati namjeru za podnošenje zahtjeva za azil Graničnoj policiji BiH, na Graničnom prijelazu ili organizacionim jedinicama Službe za poslove sa strancima¹³, kako je bilo propisano i Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH, međutim novina je što se

¹¹ Vidi član 106 stav 5. ZKBSA

¹² Član 27. Zakona o azilu BiH.

¹³ Član 31., st. 1. Zakona o azilu BiH.

Graničnoj policiji i organizacionoj jedinici Službe dodatno stavlja u obavezu da stranca koji je iskazao namjeru za podnošenje zahtjeva za azil upozna s postupkom traženja azila, te njegovim pravima i obavezama.¹⁴ Granična policija je dužna „odmah“ obavijestiti mjesno nadležnu organizacionu jedinicu Službe koja dalje preuzima stranca, čime se omogućava hitno postupanje bez odlaganja što je prednost ove odredbe. Zakon više ne podrazumijeva striktno obraćanje pažnje na princip non-refoulement u ovom dijelu, te i dalje ne razjašnjava šta je zapravo namjera i kako se iskazuje, naročito u situacijama pred Graničnom policijom. Po iskazanoj namjeri izdaje se potvrda čiji se vremenski rok valjanosti novim Zakonom produžava za 1 dan, te u tom smislu sada važi osam dana umjesto ranijih sedam¹⁵, s tim što se kao izuzetak u slučaj velikog broja istovremeno iskazanih namjera za podnošenje zahtjeva za azil, rok valjanosti potvrde može produžiti na 14 dana¹⁶. Organizaciona jedinica Službe je dužna originalnu potvrdu dostaviti Ministarstvu sigurnosti BiH u roku od 3 dana od iskazane namjere, što je novina obzirom da se u ranijem periodu originalna potvrda izdavala strancu koji iskaže namjeru.

Značajne promjene

- Jasno istaknuta obaveza organizacione jedinice Službe za poslove sa strancima i Granične policije da stranca koji je iskazao namjeru za podnošenje zahtjeva za azil upozna s postupkom traženja azila;
- Obaveza Granične policije da bez odlaganja obavještava nadležnu organizacionu jedinicu Službe o strancu koji je iskazao namjeru;

Problematicni aspekti

- Zakon i dalje ne razjašnjava pojam namjere i način njenog iskazivanja;

Garancije u postupku

U odnosu na ranije zakonsko rješenje garancije u postupku¹⁷ kojim se definišu prava tražitelja azila za vrijeme trajanja procedure su eksplicitno obuhvaćene jednim članom zakona. Među proceduralnim garancijama je pravo na besplatnu pravnu pomoć, koje pojmovno predstavlja šire mogućnosti korištenja usluga pravne pomoći u odnosu na ranije propisano pravo na pravnog ili drugog savjetnika. Prava na informisanje i komunikaciju tražitelja azila sa UNHCR-om dodatno su propisani i elaborirani posebnim članovima u Općim odredbama Zakona.¹⁸

Stranac koji je iskazao namjeru za podnošenje zahtjeva ima pravo i na smještaj u Centru za prihvata i smještaj tražitelja azila, koji je osnovan u okviru Ministarstva sigurnosti BiH, međutim u slučaju vanrednih okolnosti povećanog broja zahtjeva za azil, prihvata i smještaj

¹⁴ Član 31. st. 3. Zakona o azilu BiH.

¹⁵ Član 32. st. 4. Zakona o azilu BiH.

¹⁶ Član 32. st. 5. Zakona o azilu BiH.

¹⁷ Član 29. Zakona o azilu BiH.

¹⁸ Član 15. (Informisanje) i član 16. (Saradnja s UNHCR-om) Zakona o azilu BiH.

tražitelja azila mogu se osigurati u privatnim kućama, stanovima, hotelima i drugim prostorijama prilagođenim za tu namjenu.¹⁹U okviru prava na smještaj dalje se ovim licima osigurava zaštita njihovog porodičnog jedinstva, komunikacije sa srođnicima, pravnim savjetnicima, predstavnicima UNHCR-a i nevladinim organizacijama. Predviđa se također održavanje adekvatnih obuka za zaposlenike centra za rad sa specifičnim uvjetima rada sa strancima i ranjivim kategorijama, kao i poklanjanje posebne pažnje sprječavanju nasilnog ponašanja u prostorima za prihvata i smještaj.²⁰

Značajne promjene

- Garancije u postupku propisane na sveobuhvatan način, među kojima i pravo na besplatnu pravnu pomoć, umjesto ranijeg prava na pravnog ili drugog savjetnika;
- U slučaju vanrednih okolnosti postoji mogućnost prihvata i smještaja tražitelja azila u privatnim kućama, stanovima, hotelima i drugim prostorijama prilagođenim za tu namjenu;
- Zakonski precizirana obaveza educiranja zaposlenika centra za prihvata i smještaj;

Podnošenje zahtjeva za azil, registracija i intervju

Zahtjev za azil podnose punoljetna lica lično, dok za maloljetne osobe zahtjev podnosi zakonski zastupnik odnosno staratelj. Novi Zakon predviđa izuzetak od ove odredbe te daje mogućnost maloljetnim osobama koje imaju više od 16 godina, ukoliko je u bračnoj ili vanbračnoj zajednici.²¹Novost je također izuzetak da će se ukoliko stranac bez opravdanih razloga ne podnese zahtjev za azil, smatrat će se da je odustao od iskazane namjere o čemu će Ministarstvo sigurnosti BiH obavijestiti Službu za poslove sa strancima.²²

Postupak zaprimanja zahtjeva za azil stranaca koji se nalaze u imigracionom centru, pritvoru, zatvoru ili ustanovi za smještaj trgovine ljudima odvija se u pomenutim ustanovama.²³ Zakon nije precizirao raniju odredbu navedenu Pravilnikom o azilu da se garancije koje se primjenjuju na sve tražitelje azila primjenjuju i na tražitelje azila koji se nalaze u imigracionom centru, zatvoru ili pritvoru.

Novim Zakonom o azilu se ne navodi da **registracija** tražitelja azila predstavlja pripremni postupak u odnosu na odredbu člana 21. st. 5. Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu).²⁴ U skladu sa prethodno pomenutim izmjenama iz člana 35. Zakona, i u postupku registracije se navodi da se registracijski obrazac popunjava za svakog punoljetnog tražitelja azila i maloljetnog tražitelja azila starijeg od 16 godina ukoliko je u braku ili vanbračnoj zajednici. Od maloljetnog tražitelja azila bez pratnje, mlađeg od 14 godina Ministarstvo će uzeti izjavu o

¹⁹ Član 34. st. 2. Zakona o azilu BiH.

²⁰ Član 34. st. 4., 5., i 6. Zakona o azilu BiH.

²¹ Član 35. st. 1. Zakona o azilu BiH.

²² Član 35. st. 2. Zakona o azilu BiH.

²³ Član 33. Zakona o azilu BiH.

²⁴ Pravilnik o međunarodnoj zaštiti (azilu) BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 37/09, 85/10, 63/13).

razlozima napuštanja zemlje porijekla koja je prilagođena njegovom uzrastu i psihičkoj zrelosti. Detaljno se navode osobe koje pored tražitelja azila i službenog lica Ministarstva mogu prisustvovati postupku registracije (zakonski zastupnik, odnosno staratelj, punomoćnik, prevodilac, odnosno tumač, te predstavnik UNHCR-a).²⁵

Intervju se kao i registracija može obaviti i s maloljetnim licem koje je starije od 16 godina, ako je u braku ili vanbračnoj zajednici, te s maloljetnikom bez pratnje uz obavezu Ministarstva da vodi računa o njegovom uzrastu, nivou intelektualnog razvoja i mogućnostima da shvati značaj postupka.²⁶ Tražitelj azila i njegov punomoćnik imaju pristup zapisniku s obavljenog intervju²⁷, međutim ne navodi se ranija mogućnost da voditelj postupka tražitelju azila mora omogućiti pristup raspoloživim dokazima uvidom u spis, pa se postavlja pitanje šta konkretno podrazumijeva pristup zapisniku i da li to izuzima mogućnost uvida u spis radi informisanja o drugim dokumentima i dokazima.

Značajne promjene

- Ukoliko stranac bez opravdanih razloga ne podnese zahtjev za azil smatrat će se da je odustao od iskazane namjere;
- Zahtjev za azil mogu podnijeti maloljetna lica starija od 16. godina koja su u bračnoj ili vanbračnoj zajednici;
- Tražitelj azila i njegov punomoćnik imaju pravo pristupa zapisniku s obavljenog intervju;
- Detaljno preciziran krug osoba koji pored tražitelja azila i službenog lica Ministarstva sigurnosti BiH mogu prisustvovati intervju;

Problematicni aspekti

- U odnosu na strance smještene u Imigracioni centar, pritvor odnosno zatvor zakon ne precizira raniju odredbu Pravilnika o azilu da se garancije koje se primjenjuju na sve tražitelje azila primjenjuju i na tražitelje azila koji se nalaze u imigracionom centru, zatvoru ili pritvoru;
- Ne navodi se precizno ranija mogućnost da voditelj postupka tražitelju azila mora omogućiti pristup raspoloživim dokazima uvidom u spis;

Prijava boravišta, prebivališta i promjene adrese stanovanja

Boravak stranca koji je iskazao namjeru podnošenja zahtjeva za azil smještenog u centar za prihvata i smještaj tražitelja azila prijavljuje službeno lice centra, dok je stranac u privatnom smještaju dužan u roku od tri dana izvršiti prijavu svog boravišta. Rok prijave boravka je smanjen sa ranijih osam na tri dana. Izbjeglica je dužna prijaviti prebivalište, odnosno promjenu adrese stanovanja u roku od osam dana, dok je obaveza tražitelja azila i osoba pod supsidijarnom zaštitom da promjenu adrese prijave u roku od tri dana pa se postavlja pitanje da li postoji opravdanje za različito postupanje.

²⁵ Član 36. Zakona o azilu BiH.

²⁶ Član 39. st. 1. Zakona o azilu BiH.

²⁷ Član 39. st. 6. Zakona o azilu BiH.

Problematični aspekti

- skraćeni rokovi za prijavu boravišta;
- nejednako regulirani rokovi za promjenu adrese izbjeglica, tražitelja azila i osoba pod supsidijarnom zaštitom.

Donošenje odluka po zahtjevu za azil

Prilikom donošenja odluke po zahtjevu vrši se procjena činjenica i okolnosti u skladu s članom 40. Zakona o azilu koji predstavlja novinu, obzirom da konkretnije precizira što će se sve cijeliti, odnosno uzeti u obzir počev od činjenica koje se odnose na zemlju porijekla, zatim relevantnih izjava i dokaza koje je iznio tražitelj azila, njegovog položaja i ličnih okolnosti, procjene efikasnosti zaštite do drugih činjenica koje mogu biti relevantne za donošenje odluke.²⁸ Međutim, Zakon nije naveo rješenje koje je bilo predviđeno članom 28. st. 6. Pravilnika o azilu BiH, a u kojem se navodi da ovlaštena službena osoba Sektora za azil pored ostalih informacija iz različitih izvora pribavlja i informacije UNHCR-a, odnosno da nadležni organ nakon pribavljanja i ispitivanja svih dokaza, te uvjerenosti u opći kredibilitet tražitelja azila treba primijeniti princip „in dubio pro reo“ što se smatra nedostatkom.

Zakonom o azilu propisuje se ispitivanje osnovanosti zahtjeva u jedinstvenom postupku²⁹, što podrazumijeva ispitivanje uvjeta za dodjelu izbjegličkog statusa na prvom mjestu, a zatim ukoliko nisu ispunjeni uvjeti, ispitivanje uvjeta za dodjelu statusa supsidijarne zaštite. Iako je ovakav način ispitivanja uvjeta Ministarstvo sigurnosti BiH (Sektor za azil) praktično primjenjivalo i u skladu s ranije važećim zakonom, sam postupak nije formalno nazivan jedinstvenim postupkom.

Za razliku od Zakona o boravku i kretanju stranaca i azilu, novi Zakon „izbjegava“ pojam međunarodna zaštita, tako i u članu 41. umjesto ranijeg člana 116. (Odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu) navodi odluke po zahtjevu za azil. Ministarstvo sigurnosti može donijeti dvije vrste odluka kojim se usvaja zahtjev za azil i to ***odluku kojom usvaja zahtjev i priznaje status izbjeglice i odluku kojom usvaja zahtjev i priznaje status supsidijarne zaštite.*** Raniji zakon je predviđao također dvije vrste odluka kojim se usvaja zahtjev i to odluku kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu usvaja i strancu priznaje izbjeglički status i odluku kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu usvaja, ne priznaje izbjeglički status i priznaje status supsidijarne zaštite, u čemu se i ogleda osnovna razlika.

Novi Zakon propisuje rok od 6 mjeseci u okviru kojeg Ministarstvo sigurnosti BiH mora donijeti odluku po zahtjevu, koji se produžava na 18 mjeseci ukoliko je utvrđivanje činjenica na kojima se zasniva zahtjev za azil otežano, odnosno ukoliko veliki broj stranaca podnese zahtjev za azil u određenom periodu, te drugih objektivnih razloga.³⁰ Radi se o novini, obzirom da ranije nisu bili jasno precizirani rokovi za donošenje odluke. Bilo je navedeno da se postupak po zahtjevu za azil vodi kao poseban ispitni postupak, te se posredno zaključivalo da je rok za donošenje odluke 60 dana prema Zakonu o upravnom postupku.

²⁸ Član 40. st. 1. Zakona o azilu BiH.

²⁹ Član 30. Zakona o azilu BiH .

³⁰ Član 42. st. 1 i st. 2. Zakona o azilu BiH.

Značajne promjene

- Zakon predviđa donošenje odluke kojom se usvaja zahtjev i priznaje status izbjeglice, odnosno odluke kojom se usvaja zahtjev i priznaje status supsidijarne zaštite;
- jasno propisani rokovi za donošenje odluke po zahtjevu za azil;

Problematicni aspekti

- nije navedena obaveza nadležnog organa da pored ostalih informacija iz različitih izvora pribavlja i informacije UNHCR-a, kao ni da nakon uvjerenosti u opći kredibilitet tražitelja azila treba primijeniti princip „in dubio pro reo“;

PRIZNAVANJE IZBJEGLIČKOG STATUSA I STATUSA SUPSIDIJARNE ZAŠTITE

U skladu sa principom jedinstvenosti postupka po zahtjevu za azil,³¹ Ministarstvo u jedinstvenom postupku ispituje osnovanost zahtjeva za azil, i to tako što prvo ispituje uslove za dodjelu izbjegličkog statusa, a ukoliko oni ne postoje, onda uslove za dodjelu supsidijarne zaštite. Naravno, Ministarstvo je pored navedenog dužno posebno ispitati i da li je primjenjiv princip zabrane vraćanja, i pored neispunjavanja općih uslova za dodjelu izbjegličkog statusa i statusa supsidijarne zaštite,³² te ukoliko to propusti uraditi organ uprave načiniti će povredu pravila upravnog postupka,³³ te ujedno i povredu proceduralnih aspekata prava na život i zabranu mučenja.³⁴

Odredba člana 43. Zakona o azilu predstavlja proceduralni iskaz rezultata jedinstvenog postupka po zahtjevu o azilu. Novi Zakon propisuje da se supsidijarna zaštita produžava na dvije godine,³⁵ umjesto na jednu kako je bio slučaj u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu, što predstavlja povoljnije rješenje za osobe sa priznatom međunarodnom zaštitom u BiH. Odredba člana 43. novog Zakona u suštini pokriva prve dvije odluke po zahtjevu za azil.³⁶ Zakon o azilu na drugom mjestu propisuje da strancu čiji je zahtjev za azil pravosnažno odbijen ili ukinut dodjeljeni izbjeglički status, odnosno status supsidijarne zaštite, ali za koga se u postupku utvrdi da ne može biti udaljen iz BiH, iz razloga propisanih principom zabrane vraćanja, da će se dozvoliti ostanak u BiH u skladu sa zakonom kojim se regulira oblast kretanja i boravka stranaca.³⁷ Navedeno upućuje na primjenu Zakona o strancima, koji nadležnost za regulisanje ove situacije prebacuje na Službu za poslove sa strancima. Naime, Zakon o strancima propisuje da strancu koji se nalazi u gore opisanoj situaciji Služba, na njegov zahtjev, a na osnovu preporuke organa nadležnog za poslove azila, izdaje potvrdu o ostanku kojim se strancu dozvoljava ostanak u BiH dok se ne osiguraju uslovi za povratak i

³¹Čl. 30. Zakona o azilu.

³²Čl. 6. Zakona o azilu.

³³Presuda Suda BiH, br. S1 3 U 0017159 14 U, 17.aprila2015.

³⁴ Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. AP-555/09, od 30. maja 2009.

³⁵Čl. 43. stav 2. Zakona o azilu.

³⁶Vidi čl. 41. Zakona o azilu.

³⁷Čl. 7. Zakona o azilu.

služi mu kao identifikacioni dokument. Navedena potvrda se izdaje na period najduže od jedne godine i može se produžavati na zahtjev stranca pod uslovima pod kojima je izdata i uz preporuku organa nadležnog za poslove azila.³⁸ Navedeno ponavlja i Zakon o azilu,³⁹ s tim da unosi određenu nejasnoću budući da sugeriše da Ministarstvo samo podnosi preporuku Službi o zabrani vraćanja stranaca po pravosnažno okončanom postupku, dok Zakon o strancima sugeriše da se to čini nakon što stranac pokrene navedeni postupak svojim zahtjevom. Novi način regulisanja navedene situacije je nepovoljniji za stranca, budući da njegova zaštita od kršenja prava na zabranu vraćanja nije stvar automatizma, već zavisi od njegovog zahtjeva, i pored činjenice da su nadležni organi svjesni stvarne prijetnje po njegov život u zemlji porijekla, budući da su u posebnom ispitnom postupku morali ispitati i tu okolnost.

Pozitivne promjene:

- Supsidijarna zaštita produžava se na dvije godine

Problematici aspekti:

- Novi način regulisanja odluka koje donosi Ministarstvo nakon okončanja postupka, kad je primjenjiv princip zabrane vraćanja u slučaju odbijanja zahtjeva i ukidanja statusa. Postoji djelimična neusklađenost Zakona o strancima i Zakona o azilu po ovom pitanju, te u svakom slučaju status navedenih osoba u BiH je još uvijek veoma problematičan, jer iako imaju dozvolu boravka u BiH do protjerivanja, nisu im zagarantovana bilo kakva druga prava, što ih izlaže veoma nezahvalnoj situaciji

ODBIJANJE ZAHTJEVA ZA AZIL U UBRZANOM POSTUPKU

U taksativno propisanim slučajevima Ministarstvo odbija zahtjev za azil u ubrzanom postupku u roku od 30 dana.⁴⁰ Iako Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu nije izričito koristio izraz 'ubrzan postupak', on je suštini sadržavao isti, sa istim rokom donošenja odluke, u slučajevima 'neosnovanih zahtjeva'.⁴¹ Razlozi za primjenu ubrzanog postupka u novom i starom zakonu nisu identični, nisi su isti onima u novoj direktivi o azilskoj proceduri, čemu ćemo posvetiti naročitu pažnju.⁴²

Pojedina od ovih razmimoilaženja mogu se objasniti činjenicom da BiH nije dio zajedničkog azilskog sistema EU, recimo u odnosu na osnov koji se tiče situacije kada podnositelj zahtjeva odbija ispuniti obvezu davanja otisaka svojih prstiju u skladu sa odredbama EURODAC-a. Ipak, moglo bi se tvrditi da Zakon o azilu zauzima još restriktivniji stav, ukoliko se nedavanje otisaka prstiju može tumačiti kao nesarađivanje sa Ministarstvom tokom postupka, u kojem

³⁸Čl. 110. stav 5 i 6. Zakona o strancima.

³⁹Čl. 46. Zakon o azilu.

⁴⁰Čl. 45, u vezi sa članom 42. stav 3. Zakona o azilu.

⁴¹Čl. 110, u vezi sa članom 109. stav 6. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁴² Čl. 31. stav 8. Direktive vijeća 2013/32/EU od 26.06.2013. godine o zajedničkim procedurama za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (nova).

slučaju Ministarstvo zaključkom u potpunosti obustavlja postupak.⁴³ Problematično je što je Zakon o azilu pratio regulisanje ove materije po staroj direktivi o azilskoj proceduri, a ne novoj, koja je u pojedinim aspektima povoljnija za tražitelja azila.

Tako prvi osnov u **tački a)** propisuje da se zahtjev odbija u ubrzanom postupku ne samo kada je tražitelj azila iznio informacije koje 'nisu značajne' za priznanje statusa, već i kada su 'minimalno značajne', što je nova direktiva ispustila. U odnosu na drugi osnov u **tački b)**, koja se tiče dovođenja u zabludu nadležnog organa, odnosno otuđivanja i prikrivanja dokumenata, nova direktiva o azilskoj proceduri dodaje uslov 'što bi moglo negativno utjecati na odluku'. Što se tiče otuđivanja i prikrivanja dokumenata bitno je istaći da nova direktiva propisuje uslov da je takvo postupanje bilo 'zlonamjerno', što ograničava destruktivne posljedice takvog ponašanja tražitelja azila. Ovo uzima u obzir realnost u kojoj se često nalaze tražitelji azila zbog čega su ponekad primorani uništavati dokumente, odnosno uzima u obzir opći princip isključenja primjene sankcija za nezakonit ulazak u državu.⁴⁴ S tim u vezi, osnov iz **tačke e)** ujedno se odnosi na situaciju kada tražitelj azila ne postupi po prethodnoj uputi da se bez odlaganja prijavi nadležnim organima i podnese zahtjev za azil, s tim da ne navodi dodatnu kvalifikaciju iz nove direktive, naime: '[O]visno o okolnostima svog slučaja'.⁴⁵ Što se tiče osnova pod **tačkom c)** koja se odnosi na situaciju kada tražitelj azila dao 'očigledno nedosljedne i kontradiktorne, nemoguće ili malo vjerovatne izjave koje su u suprotnosti s informacijama o zemlji porijekla', dok nova direktiva o azilskoj proceduri u odnosu na informacije o zemlji porijekla dodatno propisuje da moraju biti 'dovoljno provjerene', što je svakako povoljnije za tražitelja azila. Osnov u **tački d)** odnosi se na situaciju kada je tražitelj azila podnio zahtjev 'kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje odluke o protjerivanju ili ekstradiciji'. Nova direktiva o proceduri na ovom mjestu čini jednu korekciju, utoliko što dodatno propisuje da se mora raditi o izvršenju 'prijašnje ili neposredne odluke'. Osnov u **tački f)** odnosi se na tražitelja azila za kojeg se može 'iz osnovanih razloga smatrati opasnim za sigurnost BiH ili javni red ili ako je bio prisilno protjeran zbog sigurnosti BiH ili javnog reda'.⁴⁶ Nije sasvim jasno šta se ima smatrati 'osnovanim razlogom', te da li je samo označavanje tražitelja azila takvim od strane Obavještajno sigurnosne agencije dovoljno. Tačka 24. preambule nove direktive o azilskoj proceduri propisuje da '[p]ojam javnog reda može, između ostalog, pokrivati osuđujuću presudu za počinjenje teškog krivičnog djela'. Konačno, osnov iz **tačke g)** odnosi se na tražitelja azila koji 'dolazi iz sigurne zemlje porijekla, a nije dokazao da ta zemlja za njega nije sigurna'. Nužno je istaći da odluku o tome koje se zemlje smatraju sigurnim zemljama porijekla donosi Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva, a uz pribavljeno mišljenje Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva pravde BiH,⁴⁷ a što još nije učinjeno, te ovaj osnov još uvijek nije primijenjiv u

⁴³ Čl. 47. stav 1. tačka b) Zakona o azilu.

⁴⁴ Čl. 8. Zakona o azilu, u vezi sa čl. 31. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine.

⁴⁵ Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da primjena ove odredbe nije nužno suprotna standardima ljudskih prava iz Evropske konvencije o ljudskim pravima. Vidi: *ME protiv Francuske*, aplikacija br. 50094/10, od 6. juna 2013, para. 66. Za suprotne zaključke, s obzirom na posebne okolnosti slučaja, vidi: *IM protiv Francuske*, 9152/09, 2. februar 2012, para. 147; *AC protiv Španije*, aplikacija br. 6528/11, od 22. aprila 2014, para. 100.

⁴⁶ Nova direktiva o azilskoj proceduri ističe da je i protjerivanje moralo biti iz 'ozbiljnih razloga nacionalne sigurnosti'.

⁴⁷ Čl. 49. stav 3. Zakon o azilu.

praksi. U svakom slučaju tražitelju azila će se omogućiti da dokaže da ispunjava uslove za izbjeglički status i status supsidijarne zaštite.⁴⁸

Bitna izmjena u odnosu na Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu jeste ograničena primjenjivost ubrzanog postupka na maloljetnike bez pratnje. Izuzetno, na takvog maloljetnika mogu se primijeniti osnovi iz tačke f) i g) iznad, ako maloljetnik ima opunomoćenika. Nužno je spomenuti da za razliku od člana 24. stav 3. nove direktive o azilskoj proceduri Zakon o azilu izričito ne propisuje da se na ranjive skupine ne primjenjuje ubrzana procedura, ako im se ne može pružiti odgovarajuća pomoć. U odnosu na čitavu proceduru ubrzanog postupka nužno je podsjetiti da tačka 20. preambule direktive propisuje da primjena te procedure ne smije ‘dovoditi u pitanje valjanost i sistematičnost razmatranja koje je povod [primjene ubrzane procedure], te učinkovit pristup podnositelja zahtjeva do osnovnih načela i osiguranja iz ove Direktive’. Navedeno je potvrdio i Sud pravde Evropske unije u svojoj praksi.⁴⁹ Naime, uvođenje ubrzane procedure je u direktivi ostavljeno na diskreciju državama članicama, a isto važi i za rok u kojem se donosi odluka, s tim da on ‘mora biti razuman’.

Problematični aspekti:

- Osnovi za ubrzani postupak u Zakonu nisu usklađeni sa novom direktivom o azilskoj proceduri, a koja sadrži formulacije u većini osnova koji su povoljniji sa tražitelja azila (npr. kod osnova koji se tiče sakrivanja ili uništavanja ličnih dokumenata, gdje direktiva zahtjeva „zlonamjernost“, za razliku od Zakona o azilu)
- Rokovi za ulaganje pravnog lijeka protiv odluka donesenih u ubrzanom postupku su izrazito kratki (8 dana) te dovode u pitanje učinkovitost ovog pravnog lijeka

OBUSTAVA POSTUPKA I ODBACIVANJE ZAHTJEVA ZA AZIL

U suštini slučajevi u kojima se postupak po zahtjevu za azil obustavlja zaključkom u Zakonu o azilu⁵⁰ slični su onima prethodno sadržanim u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu. Zakon o azilu propisuje dodatni osnov, naime da tražitelj azila ne boravi na posljednjoj prijavljenoj adresi, a nadležni organ nije obavjestio o promjeni adrese u roku od tri dana.⁵¹ U odnosu na osnov u tački d), novi Zakon o azilu je nepovoljniji po tražitelja azila, budući da se odnosi na situaciju kada se ne odazove na poziv za saslušanje, a svoje odsustvo ne opravda, dok je Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu propisivao da će se postupak obustaviti tek kada se podnositelj zahtjeva ne odazove ni na drugi poziv za razgovor.⁵² Suprotno tome, osnov iz tačke c) Zakona o azilu, koji se tiče njegovog napuštanja teritorije BiH, povoljniji je za tražitelja azila, budući da je Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu propisivao obustavu postupka i za sam pokušaj napuštanja BiH. Konačno, nužno je podsjetiti da je prošli Zakon izričito propisivao da se protiv zaključka ne može žaliti, ali je moguće pokrenuti

⁴⁸Čl. 45. stav 3. Zakon o azilu.

⁴⁹Case C-175/11 *HID* [2013] OJ C 86/3, para. 74.

⁵⁰Čl. 47. Zakona o azilu.

⁵¹Čl. 47. stav 1. tačka e) , u odnosu na čl. 38. stav 4. Zakona o azilu.

⁵²Čl. 112. stav 1. tačka a) Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

upravni spor pred Sudom BiH,⁵³ što Zakon o azilu izričito ne čini. Međutim, u svakom slučaju se Zakon o upravnom postupku primijenjuje supsidijarno.⁵⁴ S obzirom na navedeno

U odnosu na odbacivanje zahtjeva za azil zaključkom Zakon o azilu proširuje osnove za to u odnosu na prijašnji zakon,⁵⁵ i to na način da dolazak tražitelja azila iz sigurne treće zemlje, a da nije dokazao da ta zemlja za njega nije sigurna, nije više osnov za odbijanje zahtjeva, kako je bio slučaj ranije,⁵⁶ već za njegovo odbacivanje. Slično i sa osnovom da je tražitelju azila zaštitu priznala druga zemlja i u mogućnosti je da se vrati u tu zemlju i koristi zaštitu u njoj, što je osnov za odbacivanje zahtjeva.⁵⁷ Prvi osnov, naime da je raniji zahtjev za azil tražitelja u BiH bio odbijen, a da nije priložio dokaze da su se okolnosti na kojima je zasnovao prethodni zahtjev bitno promijenile, ostao je osnov za odbacivanje, kao i prije.⁵⁸ Slično kao i kod obustavljanja postupka Zakon o azilu ne propisuje izričito koji se pravni lijekovi mogu koristiti protiv zaključka o odbacivanju zahtjeva za azil, ali se svakako primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku.⁵⁹ Potrebno je napomenuti da i dalje postoji nedostatak u slučaju kada dođe do obustave postupka zbog napuštanja teritorije onda kada zahtjev još nije bio odbijen. U odredbama o odbacivanju zahtjeva stoji da će se ponovni zahtjev odbaciti onda kada je raniji zahtjev bio odbijen a tražitelj azila nije podnio dokaze da su se okolnosti bitno promijenile. Stoga ostaje problematično pitanje podnošenja novog zahtjeva koji mora biti opravdan bitno promijenjenim okolnostima, onda kada je postupak prekinut i nije donešena odluka, a to je situacija kada je tražitelj azila napustio teritoriju pa se ponovo vratio. U skladu sa ovim odredbama morao bi podnijeti novi zahtjev i dokazivati da su se okolnosti promijenile iako ni o prvom zahtjevu nije odlučeno. Najpozitivnije rješenje bi bilo kada bi zakon propisao da se u ovom slučaju postupak nastavlja, nakon što je obustavljen,⁶⁰ što je u skladu sa članom 122. i 123. ZUP BiH.

Za razliku od nove direktive o azilskoj proceduri Zakon o azilu izričito ne ističe da se zahtjev za azil maloljetnika bez pratnje može odbaciti samo ako postoji sigurna treća zemlja za njega, a imajući u vidu da je to i u najboljem njegovom interesu.⁶¹ Nadalje, direktiva propisuje da države članice podnositeljima zahtjeva omogućavaju i da predstave svoje mišljenje o primjeni razloga za odbacivanje zahtjeva u svojim posebnim okolnostima prije nego što tijelo odlučivanja odluči o dopustivosti zahtjeva za azil. U tu svrhu, propisuje se nadalje, države

⁵³Čl. 112. stav 2. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁵⁴Čl. 5. Zakona o azilu.

⁵⁵Čl. 48. Zakona o azilu.

⁵⁶Čl. 110. stav 2. tačka e) Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁵⁷Čl. 48. stav 1. tačka c) Zakona o azilu.

⁵⁸Uporedi čl. 48. stav 1. tačka a) Zakona o azil, te čl. 113. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁵⁹Suprotno u čl. 113. stav 2. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁶⁰Navedeno bi bilo u skladu sa odredbama čl. 122. i 123. Zakona o upravnom postupku BiH.

⁶¹ Čl. 26. stav 6. tačka c) Direktive vijeća 2013/32/EU od 26.06.2013. godine o zajedničkim procedurama za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (nova).

članice obavljaju intervju o dopustivosti zahtjeva, te se izuzetak može napraviti samo u odnosu na naknadni zahtjev za azil.⁶²

Problematični aspekti:

- Dodatni osnov za obustavu postupka (nije obavješten organ o promjeni adrese);
- Dodatni osnov za odbacivanje zahtjeva (dolazak iz sigurne treće zemlje), u kojem slučaju se donosi zaključak, te gdje pravni lijek nema suspenzivno dejstvo.
- Nije riješen problem situacije kada je obustavljen postupak zbog napuštanja teritorije, a tražitelj azila se potom ponovo podnese zahtjev za azil u BiH.

SIGURNA ZEMLJA PORIJEKLA, SIGURNA TREĆA ZEMLJA, I PRVA ZEMLJA AZILA

Odredbe Zakona o azilu o konceptu sigurne zemlje porijekla, te sigurne treće zemlje,⁶³ suštinski odgovaraju relevantnim odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. U odnosu na kriterije koji određuju šta je sigurna zemlja porijekla, Zakon o azilu je nešto konkretniji u odnosu na prethodni zakon, naročito što izričito propisuje da će se uzeti u obzir poštivanje prava i sloboda iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, te poštivanje principa zabrane vraćanja.⁶⁴ Ne smatramo osnovanim ne uzimanje u obzir stabilnosti zemlje, te općenito demokratskih procesa, a što je bio dio prošlog zakona.⁶⁵ Odredbe o konceptu sigurne treće zemlje su u suštini identične odredbama iz prethodnog zakonodavstva, kao i odredbe o tome ko donosi odluku o tome koje se države imaju smatrati sigurnim zemljama porijekla i sigurnim trećim zemljama. Novina je u tome što Zakon o azilu propisuje da se ocjena o tome zasniva na informacijama dobivenim iz različitih i pouzdanih izvora, te da Ministarstvo prati stanje u sigurnim zemljama porijekla i sigurnim trećim zemljama i predlaže revidiranje te odluke.⁶⁶ Poput prijašnjeg režima, ni nakon usvajanja novog zakona još uvijek nisu donesene odluke o tome koje se države imaju smatrati sigurnim zemljama porijekla, odnosno sigurnim trećim zemljama.

Zakon o azilu u posebnoj odredbi reguliše koncept prve zemlje azila, a što je u suštini država gdje je tražitelj azila već dobio neki oblik zaštite, te još uvijek može koristiti tu zaštitu. Navedeni koncept je relevantan za primjenu jednog osnova za odbacivanje zahtjeva za azil.⁶⁷

Značajnije novine:

- Manje korekcije u odnosu na Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁶² Čl. 34. Direktive vijeća 2013/32/EU od 26.06.2013. godine o zajedničkim procedurama za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (nova).

⁶³ Čl. 49. Zakona o azilu.

⁶⁴ Čl. 49. stav 1. Zakona o azilu.

⁶⁵ Čl. 111. stav 1. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁶⁶ Čl. 49. stav 3. i 4. Zakona o azilu.

⁶⁷ Čl. 50., u vezi sa čl. 48. stav 1. tačka c) Zakona o azilu.

PRAVNI LIJEK

Zakon o azilu sadrži odredbu o sistemu pravnih lijekova koji se mogu koristiti protiv odluka po podnesenom zahtjevu za azil.⁶⁸ U suštini sve odluke po zahtjevu za azil su konačne, protiv njih nije moguće uložiti žalbu, ali se može voditi upravni spor pred Sudom BiH. Značajnija razlika u odnosu na Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu jeste sveopće smanjivanje rokova za pokretanje upravnog spora pred Sudom BiH, sa šezdeset na petnaest dana, dok su rokovi za odluke donesene u ubrzanom postupku ostali isti, to jeste osam dana.⁶⁹ Ujedno se propisuje i rok u kojem Sud BiH donosi odluku od prijema tužbe, i to u roku od četrdeset i pet dana u upravnim sporovima protiv odluka donesenih u redovnoj proceduri, odnosno u roku od trideset dana u upravnim sporovima protiv odluka donesenih u ubrzanom postupku.

Navedeno radikalno skraćivanje rokova za korištenje pravnih lijekova predstavljao je pokušaj zakonodavca da riješi prethodni problem u praksi u pogledu osoba kojima je priznata međunarodna zaštita sastoji se u neizdavanju izbjegličkog kartona, odnosno kartona o supsidijarnoj zaštiti po konačnosti rješenja kojim se priznaje status, već tek po isteku roka za pokretanje upravnog spora, odnosno 60 dana, kako je bilo po Zakonu o kretanju stranaca i azilu. Naime, prethodni zakonski⁷⁰ i podzakonski akti⁷¹ propisivali su da protiv rješenja Ministarstva sigurnosti-Sektor za azil žalba nije dopuštena, te se analogno tome imaju primjenjivati relevantne odredbe Zakona o upravnom postupku, a koje se odnose na konačnost rješenja.⁷² Navedeno tumačenje je i u skladu sa standardima Evropske unije kojim se zahtijeva da se osobama kojima je dodijeljena međunarodna zaštita, izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite, izda dozvola boravka što je prije moguće nakon dodjele statusa.⁷³ Ipak, Ministarstvo sigurnosti-sektor za azil je bilo stanovišta da takvo tumačenje nije dozvoljeno,⁷⁴ s obzirom da relevantni podzakonski akti⁷⁵ propisuju da se izbjeglički karton, odnosno karton supsidijarne zaštite izdaje licu kome je status priznat pravosnažnom odlukom organa. Kao razlog se ističe i to da osobe kojima je priznat status supsidijarne zaštite imaju pravo pokretanja upravnog spora, što navodno stvara pravnu nesigurnost. I tada je upitno bilo da li je organ morao podzakonskim aktom izmijeniti jasnu normu zakona contra legem, i to još na štetu stranke, naročito ukoliko Zakon o upravnom postupku izričito propisuje da se pravila o konačnosti mogu mijenjati samo zakonom. Zakon o azilu ispravio je apsurdnost koja

⁶⁸Čl. 51. Zakona o azilu.

⁶⁹Uporedi sa čl. 109. stav 7. i 8. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁷⁰ Član 109., stav 7. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁷¹ Član 35., stav 1. Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu) u BiH.

⁷²Član 209a Zakona o upravnom postupku ("Konačno je rješenje koje se više ne može pobijati žalbom. Od nastupanja pravnog djelovanja konačnosti stranka može ostvarivati svoja prava, ako zakonom nije drugačije određeno").

⁷³ Član 24. Direktive Vijeća 2011/95/EU od 13.12.2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili osobe koje imaju pravo na supsidijarnu zaštitu, i za sadržaj date zaštite (nova).

⁷⁴ Vidi, npr.: Odgovor na zahtjev, Ministarstvo sigurnosti BiH, br. 07-41-1-1379/16 od 15.2.2016; Rješenje Ministarstva sigurnosti BiH, br. UP-1-07/1-41-1-42-8/15, od 24.3.2016.

⁷⁵ Član 44, stav 1, tačka b, Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu) u BiH.

je vezana za nemogućnost automatskog ostvarivanja prava po konačnosti rješenja kojim je priznat izbjeglički status, budući da Zakon sada propisuje da tužba protiv takvog rješenja ne odgađa izvršenje rješenja.⁷⁶ I dalje je nesvrishodno čekati protek roka do nastupanja pravosnažnosti rješenja kojim je priznat status supsidijarne zaštite.⁷⁷ Razlog zahtjeva za izdavanjem kartona supsidijarne zaštite upravo je u tome što prava koja uživaju osobe pod supsidijarnom zaštitom i tražioci međunarodne zaštite nisu ista.

Novo rješenje je imalo naročito destruktivne posljedice po pravo na uživanje učinkovitog pravnog lijeka, budući da su rokovi za njihovo korištenje značajno smanjeni. U kompleksnim predmetima rokovi od petnaest dana, a naročito osam, kako je u ubrzanom postupku, nipošto nisu razumni. Treba podsjetiti da nova direktiva o azilskoj proceduri izričito propisuje da države članice trebaju utvrditi razumne rokove i druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek, te da 'rokovi ne smiju onemogućiti ili učiniti posebno teškim takvo ostvarivanje prava'.⁷⁸ Sud pravde Evropske unije ispitivao je da li je rok za tužbu od 15 dana u ubrzanom postupku razuman, te je istako da se 'ne čini, općenito, da je nedovoljan u praktičnom smislu za pripremanje i podnošenje učinkovite tužbe i čini se razumnim i proporcionalnim u odnosu na prava i interese koji su u pitanju'.⁷⁹ Na istom mjestu Sud je naznačio da nacionalni sud treba vratiti preispitati predmet u redovnoj (ne-ubrzanom) proceduri ako se ukaže nužnim u pojedinačnim slučajevima. Navedeno ozbiljno dovodi u pitanje da li je rok od osam dana u ubrzanom postupku razuman, ali u svakom slučaju ostavlja mogućnost isticanja tvrdnje da je došlo do kršenja prava na učinkovit pravni lijek, a naročito u odnosu na rok od petnaest dana u upravnom sporu protiv rješenja donešenog u redovnoj proceduri.

Treba podsjetiti i da za razliku od Zakona o azilu, direktiva propisuje i to šta se treba očekivati od sudske kontrole u upravnom sporu. Tako se propisuje da države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek 'u potpunosti i u *ex nunc* razmatranju činjeničnih i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, barem u žalbenim postupcima pred prvostepenim sudom'.⁸⁰

Problematici aspekti:

- Značajno skraćen rok za pokretanje upravnog spora protiv odluka donesenih u redovnom postupku (15 dana), što ozbiljno dovodi u pitanje učinkovitost ovog

⁷⁶Čl. 51. stav 1. Zakona o azilu.

⁷⁷S navedenim se u suštini slaže i Žalbeno vijeće Vijeća ministara BiH. Vidi: Rješenje Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara, br. 09-07-3-91/14, od 22.05.2014.

⁷⁸Čl. 46. stav 4. Direktive Vijeća 2011/95/EU od 13.12.2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili osobe koje imaju pravo na supsidijarnu zaštitu, i za sadržaj date zaštite (nova).

⁷⁹Case C-69/10 *Samba Diouf* [2011] ECR I-07151, para. 67.

⁸⁰ Čl. 46. stav 3. Direktive Vijeća 2011/95/EU od 13.12.2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili osobe koje imaju pravo na supsidijarnu zaštitu, i za sadržaj date zaštite (nova).

pravnog lijeka, jer ne omogućava dovoljno vremena za pripremu kvalitetne tužbe, pribavljanje i prevođenje eventualno novih dokaznih materijala i sl.;

- Budući da tužba protiv rješenja kojim je priznat izbjeglički status ne odgađa izvršenje rješenja, može se odmah tražiti izdavanje kartona bez čekanja protoka roka za tužbu; ostaje već postojeći problem kod supsidijarne zaštite, budući da se sve do pravosnažnosti smatra da je osoba i dalje tražitelj azila.

PRESTANAK I UKIDANJE AZILA, TE DOSTAVLJANJE ODLUKA

U odnosu na slučajeve u kojima Ministarstvo donosi odluku o prestanku priznatog statusa međunarodne zaštite Zakon o azilu uvodi tri dodatna osnova, u odnosu na Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu,⁸¹ i to smrt stranca, odricanje od statusa, te kada izbjeglica ili stranac pod supsidijarnom zaštitom boravi van BiH duže od šest mjeseci u kontinuitetu, a tome nije obavijestio Ministarstvo.⁸² Drugih osam osnova su identični kao i ranije, s tim da je u slučaju koji je propisivao da ako se lice sa priznatim statusom dobrovoljno vratio radi nastanjenja u zemlju koju je napustio i izvan koje je živio iz straha od progona, dodaju riječi 'ili teške povrede', što je opravdano zbog osoba pod supsidijarnom zaštitom.⁸³ Slično i sa slučajem kada osoba ne može i dalje odbijati uživanje zaštite zemlje čiji je državljanin, gdje se dodaju riječi 'ili u kojoj je imao uobičajeno mjesto boravka'.⁸⁴ Konačno, Zakon o azilu sada propisuje da će Ministarstvo kod ocjene uslova, iz tački d)-f), razmotriti da li je promjena okolnosti na osnovu kojih je dodijeljena zaštita značajna i trajnog karaktera.⁸⁵

Zakon o azilu sadrži iste odredbe o ukidanju izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite kao i Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu.⁸⁶ Prošli zakon je izričito propisivao da ukidanje priznatog statusa ne utječe na prava predviđena principom o zabrani vraćanja, iako se to podrazumijeva i za Zakon o azilu. Što se tiče samog postupka prestanka ili ukidanja priznatog statusa Zakon o azilu propisuje da se rješenje o tome sada može donijeti i po zahtjevu same stranke.⁸⁷ U slučaju isključenja Zakon o azilu sada propisuje proceduru izdavanja preporuke Službi ako su primjenjivi uslovi za zabranu vraćanja,⁸⁸ te također propisuje i izuzetke od nemogućnosti prisilnog udaljenja iz BiH prije pravosnažnosti, i to u situacijama prestanka statusa kod sticanja državljanstva, odricanja, boravka izvan BiH duže od 6 mjeseci bez javljanja, te smrti stranca.⁸⁹ I po novom Zakonu stranac ima pravo da se izjasni o razlozima zbog kojih mu status ne treba prestati ili biti ukinut, s tim da Zakon o azilu

⁸¹Čl. 123. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁸²Čl. 52. stav 1. tačka h), i) i j) Zakona o azilu.

⁸³Čl. 52. stav 1. tačka d) Zakona o azilu.

⁸⁴Čl. 52. stav 1. tačka e) Zakona o azilu.

⁸⁵Čl. 52. stav 2. Zakon o azilu.

⁸⁶Uporedi čl. 53. Zakona o azilu i čl. 124. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁸⁷Čl. 54. stav 1. Zakona o azilu.

⁸⁸Čl. 54. stav 2. Zakona o azilu.

⁸⁹Čl. 54. stav 6. Zakona o azilu.

propisuje dodatnu garanciju, naime da Ministarstvo 'prilikom donošenja odluke o prestanku ili ukidanju statusa uzima u obzir opće i specifične informacije o zemlji porijekla dobivene iz različitih i pouzdanih izvora'.⁹⁰ Konačno, Zakon o azilu izričito propisuje da osobe u ovim postupcima imaju pristup besplatnoj pravnoj pomoći.⁹¹

U odnosu na odredbe o dostavljanju Zakon o azilu sada propisuje da se dostavljanje vrši oponomoćeniku, a strancu lično tek ako nema opunomoćenika, za razliku od prošlog zakona koje je propisivao da se rješenje 'u pravilu' dostavlja podnosiocu zahtjeva lično.⁹² U praksi nismo imali problema ni kod primjene prošlog zakona, nakon što smo preko upravnog spora uspjeli navesti organe uprave na dosljedno primjenjivanje odredbe Zakona o upravnom postupku, budući da su odluke dostavljane punomoćnicima.

Značajnije novine:

- Tri nova osnova za prestanak izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite (smrt, odricanje, boravak van BiH u periodu od 6 mjeseci, bez obavještanja Ministarstva);
- Pojačane garancije u postupku prestanka ili ukidanja statusa (ispitivanje informacija iz zemlje porijekla);
- Dostavljanje rješenja se vrše stranci lično samo ako nema punomoćnika.

Problematični aspekti:

- Nametanje obaveze osobe sa priznatim statusom međunarodne zaštite da obavještava Ministarstvo o namjeri boravka van BiH duže od šest mjeseci, što ako ne učini predstavlja osnov za donošenje odluke o prestanku statusa, moglo bi predstavljati problem, imajući u vidu da će takve osobe imati pravo na slobodu kretanja, pa i izvan BiH, a ovdje se radi o automatizmu.

PRIVREMENA ZAŠTITA

Zakon o azilu u principu prati rješenja iz Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, s tim da reguliše ovu materiju nešto detaljnije.⁹³ Što se tiče ukupnog trajanja privremene zaštite, uključujući produžavanja, ona je po Zakonu o azilu kraća za pola godine, te iznosi tačno tri godine. Međutim, prvo odobrenje privremene zaštite sada se daje odmah za godinu dana.⁹⁴ U odnosu na razloge za neodobravanje privremene zaštite Zakon o azilu izostavlja jedan osnov koji je postojao u prošlom zakonu, i to da je stranac pravosnažno osuđen za krivično djelo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od tri godine ili teža kazna (teško krivično djelo), a nije nastupila rehabilitacija brisanjem osude iz krivične evidencije.⁹⁵ Zakon o azilu

⁹⁰Čl. 54. stav 5. Zakona o azilu.

⁹¹Čl. 54. stav 7. Zakona o azilu.

⁹²Čl. 55. stav 1. Zakona o azilu. Uporedi sa čl. 109. stav 5. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁹³Čl. 57-65. Zakona o azilu. Uporedi sa čl. 126-137. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁹⁴Čl. 59. Zakona o azilu.

⁹⁵Čl. 129. stav 1. tačka c) Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

također sada izričito propisuje da prestanak privremene zaštite ne utiče na pravo stranca da podnese zahtjev za azil.⁹⁶

Zakon o azilu proširuje spektar prava stranaca pod privremenom zaštitom, te tako sad ističe da imaju pravo na staratelja, ako je stranac pod privremenom zaštitom maloljetnik bez pratnje ili poslovno nesposobno lice.⁹⁷Pravo na spajanje porodice je postavljeno liberalnije u novom zakonu, te se ne ističe da će to biti slučaj 'ako je to pravno moguće ostvariti jedino u BiH', kako je bilo ranije.⁹⁸Došlo je i do korekcija u navođenju drugih prava, te se ističe da osobe pod privremenom zaštitom imaju pravo na *primarnu* zdravstvenu zaštitu, *tebesplatnu* pravnu pomoć. Također, izostavlja se pravo na slobodu vjeroispovijesti, što se izričito garantovalo Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, iako je to, kao i druga temeljna prava i slobode, svakako zagarantovano svim strancima na teritoriji BiH Evropskom konvencijom o ljudskim pravima koja se primjenjuje na *sve* osobe na teritoriji BiH, a ne samo državljane.

Značajnije novine:

- Odobrava se prvobitno odmah na šest mjeseci;
- Ukidanje jednog osnova za neodobravanje (teško krivično djelo);
- Izričito propisano da ne utječe na pravo da se podnese zahtjev za azil;
- Pravo na staratelja za maloljetnika bez pratnje ili poslovno nesposobno lice; liberalnije postavljeno pravo na spajanje sa porodicom

OGRANIČENJE KRETANJA

Treba podsjetiti da Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. propisuje slobodu kretanja izbjeglica koje se zakonito nalaze na teritoriju države ugovornice,⁹⁹ odnosno da države ugovornice neće nametati kazne na račun nezakonitog ulaska ili boravka onim izbjeglicama koje dolaze direktno sa teritorije gdje im prijete postupanje od kojeg ih štiti Konvencija, pod uvjetom da se bez odlaganja prijave vlastima i izlože im valjane razloge za svoj bespravni ulazak u zemlju.¹⁰⁰ Također, propisuje se da države ugovornice neće na kretanje izbjeglica primjenjivati neka druga ograničenja osim onih koja su neophodna, te da će se ta ograničenja primjenjivati samo dok se u prihvatnoj zemlji ne regulira njihov status ili dok ih uspješno ne prihvati neka druga zemlja. Ako prethodno dovedemo u vezu za međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava na snazi u BiH možemo zaključiti da uskraćivanje slobode mora biti posljednja mjera, nakon što su se ispitale i iscrpile mogućnosti izricanja manje intruzivnih mjera.

Iako Zakon o azilu sve mjere prema tražiteljima azila, u ovom odjeljku, karakteriše kao „ograničenje kretanja“, jasno je da pojedine od njih, naročito ograničenje kretanja u

⁹⁶Čl. 61. stav 3. Zakona o azilu.

⁹⁷Čl. 62. Zakona o azilu. Odredba čl. 63. Zakona o azilu detaljnije reguliše pitanje spajanja stranca pod privremenom zaštitom s porodicom.

⁹⁸Čl. 132. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁹⁹ Član 26. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.

¹⁰⁰ Član 31, stav 1, Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. Vidi, također: čl. 8. Zakona o azilu.

imigracionom centru, predstavljaju lišavanje slobode.¹⁰¹ Zakon sada ograničava mjesta gdje se može izvršiti ograničenje kretanja, te više ne može i zabranom kretanja van određenog prostora organizacione jedinice Službe, odnosno zabranom kretanja van određenog graničnog prijelaza, ako je smještaj tamo omogućen, kako je bilo propisano prošlim zakonodavstvom.¹⁰² Zakon sada propisuje kada se može izvršiti zabrana kretanja izvan imigracionog centra, a kada te izvan određenog mjesta. U imigracionom centru će se to izvršiti uvijek kada je protiv tražitelja azila izrečena mjera protjerivanja i on predstavlja opasnost po sigurnost BiH.¹⁰³ U prethodnom slučaju organima vlasti nije ostavljena diskrecija („ograničit će se“) u odlučivanju, dok je u drugim Zakonom propisanim osnovima ostavljena diskrecija („može se ograničiti“) da li da ograniče kretanje na imigracioni centar ili ne. U ovom dijelu Zakon o azilu proširuje osnove za ograničenje kretanja u imigracionom centru u odnosu na sve osnove radi kojih je moguće rješavati zahtjev za azil u ubrzanom postupku, a ne samo kada se radi o očiglednoj obmani ili zloupotrebi postupka, kao ranije.¹⁰⁴

Zakon sada izričito propisuje da će Ministarstvo donijeti odluku o ograničenju kretanja „cijeneći individualne okolnosti svakog pojedinačnog slučaja i vodeći računa o nužnosti i razmjernosti izrečene mjere i razloga za ograničenje“, što će služiti i kao standard za kontrolisanje prikladnog korištenja diskrecije.¹⁰⁵ Za razliku od podzakonskih akata, Zakon o azilu sada izuzetno dopušta lišavanje slobode maloljetnom tražitelju azila u imigracionom centru, ali „samo u krajnjem slučaju i nakon što Ministarstvo utvrdi da se druge mjere ne mogu primijeniti“, odnosno da takvo „ograničenje kretanja traje što je moguće kraće“ uz dužnost Ministarstva da smjesti maloljetnika na adekvatan način „u najkraćem roku“. ¹⁰⁶ Nije sasvim izvjesno da li će Zakon o azilu riješiti prethodne probleme kod utvrđivanja nadležnosti između Ministarstva i Službe za poslove sa strancima, naročito u slučajevima lišavanja slobode u imigracionom centru. Zakon propisuje da će u slučaju ograničenja kretanja tražitelja azila Ministarstvo obavijestiti Službu,¹⁰⁷ iako se često dešava da tražitelji azila tek nakon donošenja mjere nadzora smještanjem u imigracioni centar od strane Službe iskazuju namjeru za azil, u kojem slučaju nadležnost automatski ne prelazi na Ministarstvo, već se izričito

¹⁰¹ Na uskraćivanje slobode je svakako primjenjiva odredba čl. 5. stav 1. tačka f) Evropske konvencije o ljudskim pravima. Također: UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>

¹⁰²Čl. 114. stav 2. tačka c) i d) Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

¹⁰³Čl. 66. stav 2. Zakona o azilu.

¹⁰⁴Čl. 66. stav 3. tačka b) Zakona o azilu. Uporedi sa: čl. 114. stav 1. tačka c) Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

¹⁰⁵Čl. 66. stav 5. Zakona o azilu.

¹⁰⁶Čl. 66. stav 7. Zakona o azilu. Uporedi sa čl. 39, stav 6, Pravilnika o međunarodnoj zaštiti. Vidi također predmete gdje je Evropski sud za ljudska prava utvrđivao kršenje prava na slobodu i sigurnost ličnosti zbog lišavanja slobode maloljetnika migranata/tražitelja azila: *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, aplikacija br. 13178/03, od 12.10.2006., para. 102; *Muskhadyhiyeva i drugi protiv Belgije*, aplikacija br. 41442/07, od 19.01.2010; *Kanagaratnam protiv Belgije*, aplikacija br. 15297/09, 13.12.2011; *Rahimi protiv Grčke*, aplikacija br. 8687/08, 5.7.2011; *Popov protiv Francuske*, aplikacija br. 39472/07 i 39474/07, 19.01.2012.

¹⁰⁷Čl. 66. stav 6. Zakona o azilu.

propisuje da u tom slučaju „iskazivanje namjere ne utiče na izvršenje i tok nadzora“.¹⁰⁸ Ovo je značajno i kod korištenja pravnih lijekova, budući da kod „ograničenja kretanja“ u imigracionom centru tražitelj azila nema pravo na žalbu, već može pokrenuti upravni spor u roku od osam dana od prijema rješenja, dok u slučaju stavljanja pod nadzor u imigracioni centar ima pravo na žalbu, nakon čega može pokrenuti upravni spor u roku od tri dana od prijema negativnog rješenja drugostepenog organa uprave.¹⁰⁹ U oba slučaja Sud BiH će saslušati tražitelja azila koji je lišen slobode u imigracionom centru. Dužina trajanja mjere ograničenja kretanja ostala je ista, to jeste ukupno 180 dana.¹¹⁰

Pozitivne novine:

- Kretanje se ne može više ograničavati na organizacione jedinice Službe, te van određenog graničnog prijelaza;

Problematični aspekti:

- Izričit osnov u Zakonu za (izuzetno) lišavanje slobode maloljetnika u imigracionom centru;
- Obavezno lišavanje slobode tražitelja azila koje su označene kao prijetnja po nacionalnu sigurnost BiH;
- Drugačije regulisanje osnova za lišavanje slobode tražitelja azila u imigracionom centru, odnosno ograničavanje kretanja izvan određenog mjesta.

IDENTIFIKACIONI DOKUMENTI

Za razliku od prethodnog zakonodavstva gdje su pitanja vezana za identifikacione dokumente najvećim dijelom bila regulisana podzakonskim propisima, sada sam Zakon o azilu detaljnije reguliše ovu materiju. Zakon sada izričito propisuje da se karton tražitelja međunarodne zaštite izdaje najkasnije u roku od tri dana od registracije,¹¹¹ te također izričito propisuje da se kartonom tražitelja azila ne potvrđuje nužno njegov identitet, dok je Pravilnik isticao da ukoliko se njegov identitet utvrdi na temelju njegove izjave a ne na temelju identifikacionog dokumenta, da se na kartonu konstatira ta činjenica.¹¹² Dok je Pravilnik propisivao da produženje važnosti roka kartona tražitelja međunarodne zaštite vrši organizaciona jedinica Službe, Zakon o azilu propisuje da to radi organizaciona jedinica Službe samo ako tražitelj azila nije smješten u centar za prihvata i smještaj tražitelja azila.¹¹³ U odnosu na popunjenost rubrika kartona, te gubitka kartona Zakon o azilu sadrži iste odredbe kao i Pravilnik.¹¹⁴

¹⁰⁸Čl. 67. stav 6. Zakona o azilu.

¹⁰⁹Uporedi čl. 67. stav 4. i 5. Zakona o azilu i čl. 120. stav 5-7. Zakona o strancima.

¹¹⁰Čl. 67. Stav 2. Zakona o azilu.

¹¹¹Čl. 69. stav 1. Zakona o azilu.

¹¹²Uporedi čl. 69. stav 2. Zakona o azilu i čl. 22. stav 4. Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu). U kartonu se sada evidentira i činjenica ograničenja kretanja (čl. 69. stav 5. Zakona o azilu).

¹¹³Uporedi čl. 69. stav 4. Zakona o azilu i čl. 25. Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu).

U odnosu na izdavanje kartona osobama kojima je priznata međunarodna zaštita, sada će ta procedura biti olakšana za osobe kojima je priznat izbjeglički status, budući da će se izdavati po konačnosti rješenja, za razliku od supsidijarne zaštite gdje će se kartoni i dalje izdavati tek po pravosnažnosti rješenja; već smo ukazali na problematičnost ove prakse.¹¹⁵ U odnosu na određivanje jedinstvenog matičnog broja za izbjeglice Zakon o azilu preciznije reguliše rokove, tako propisuje da Ministarstvo u roku od 30 dana od donošenja odluke o priznavanju statusa podnosi zahtjev Ministarstvu civilnih poslova za određivanje i dodjeljivanje JMB, dok Ministarstvo civilnih poslova potom ima 15 dana da odredi i dodijeli JMB.¹¹⁶ Bitna novina u Zakonu o azilu jeste što u slučaju promjene adrese stanovanja, stranac s priznatim statusom, odnosno staratelj, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranca kojem je status priznat dužan obavijestiti Ministarstvo o promjeni adrese stanovanja radi evidentiranja te činjenice u ranije izdatom kartonu,¹¹⁷ umjesto da mora vaditi novi karton.

Značajnije novine:

- Karton tražitelja međunarodne zaštite se izdaje najkasnije u roku od tri dana od registracije;
- Izbjeglički karton se izdaje odmah po konačnosti rješenja o priznavanju statusa;
- Preciznije određeni rokovi u proceduri određivanja i poništenja JMB;
- U slučaju promjene adrese stanovanja obaviještava se Ministarstvo radi evidentiranja te činjenice u ranije izdatom kartonu, umjesto da se vadi novi.

PRAVA I OBAVEZE TRAŽITELJA AZILA I OSOBA SA PRIZNATIM STATUSOM

Za razliku od prethodnog zakonodavstva prava i obaveze tražitelja azila su detaljnije regulisana samim zakonom. Zakonom o azilu se sada garantuju i neka dodatna prava. Prvobitno tu je pravo na informisanje o pravima, obavezama i proceduri,¹¹⁸ zatim pravo na srednjoškolsko obrazovanje, na pristup tržištu rada, te psihosocijalnu pomoć.¹¹⁹ U odnosu na pravo na obrazovanje precizira se da maloljetnik najkasnije u roku od 3 mjeseca od podnošenja zahtjeva ostvaruje to pravo, odnosno da mu neće biti uskraćeno pravo na srednjoškolsko obrazovanje ako je tokom trajanja postupka po zahtjevu za azil postao punoljetan.¹²⁰ Pravo na pristup tržištu rada omogućava se tek ako Ministarstvo odluku po zahtjevu nije donijelo u roku od 9 mjeseci od podnošenja zahtjeva za azil, a razlozi zbog kojih odluka nije donesena ne mogu se staviti na teret tražitelju azila.¹²¹ Više se izričito ne garantuje pravo na

¹¹⁴Čl. 70. Zakona o azilu.

¹¹⁵Pogledaj komentar analize u poglavlju „Pravni lijekovi“.

¹¹⁶Čl. 72. Zakona o azilu. Uporedi sa čl. 44c. Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu).

¹¹⁷Čl. 74. stav 4. Zakona o azilu.

¹¹⁸Detaljnije u čl. 15. Zakona o azilu.

¹¹⁹Čl. 76. stav 1. Zakona o azilu. Uporedi sa čl. 40. Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu).

¹²⁰Čl. 76. stav 3. Zakona o azilu.

¹²¹Čl. 76. stav 4. Zakona o azilu.

privremenog staratelja, ali se podrazumijeva ako su ispunjeni uslovi; također, umjesto prava na usluge tumača i prevoditelja, sada se precizira da ima pravo na praćenje toka postupka na jeziku koji razumije ili za koji se osnovano pretpostavlja da razumije; konačno sada se garantuje „pristup besplatnoj pravnoj pomoći“, za razliku od prava na „pravnog savjetnika“ kako je bilo prije. Zakon o azilu predviđa nove obaveze za tražitelje azila i to dužnost saradnje s nadležnim organima radi utvrđivanja indentiteta, te podnošenje dokumenata koje ima na raspolaganju, a koji su potrebni za razmatranje zahtjeva.¹²²

Zakon o azilu, za razliku od prethodnog zakonodavstva, više ne upućuje na primjenu odredbama Konvencije o pravima izbjeglica iz 1951. godine, po pitanju ostvarivanja prava osobama sa priznatim statusom,¹²³ već taksativno nabraja prava koja uživaju.¹²⁴ Za razliku od prethodnog zakona koji je isticao da će se osobama sa priznatim statusom omogućiti pristup integracijskim olakšicama, što je uvijek bilo mrtvo slovo na papiru, novi Zakon pak nudi jednako maglovito pravo na „pomoć pri uključivanju u bh. društvo“.¹²⁵ Ni novi Zakon ne garantuje osobama sa priznatim supsidijarnim statusom pravo na spajanje porodice ili putnu ispravu. U odnosu na obaveze izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom Zakon o azilu isto reguliše detaljnije nego prošli zakon, a koja se odnosi na dužnost obavještanja Ministarstva o različitim promjenama svoj ličnog stanja.¹²⁶ Nužno je napomenuti da izbjeglice i stranci pod supsidijarnom zaštitom nemaju izričito pravo na besplatnu pravnu pomoć, što smatramo nedostatkom, budući da te osobe često neće ni govoriti zvanične jezike BiH, niti dovoljno dobro poznavati bosanskohercegovački pravni sistem da bi mogli samostalno ostvarivati svoja prava.

Značajnije novine:

- Dodatna prava i obaveze tražiteljima azila;
- Taksativno nabranje prava i obaveza osoba sa priznatim statusom.

SLUŽBENE EVIDENCIJE, PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Pitanje regulisanja službenih evidencija uređeno je suštinski isto kao i ranije, s tim da se sada (ponovo) uspostavlja i Centralna baza podataka o strancima.¹²⁷ Što se tiče podzakonskih akata, relevantna ministarstva imaju dužnost ima dužnost da ih donesu u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona o azilu.¹²⁸ Konačno, po pitanju prelaznih i završnih odredaba nužno je spomenuti da svi predmeti koji do stupanj na snagu Zakona o azilu nisu bili

¹²²Čl. 77. stav 1. tačka b) i d) Zakona o azilu.

¹²³Čl. 120. stav 1. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

¹²⁴Čl. 78. Zakona o azilu.

¹²⁵Uporedi čl. 120. stav 6. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i čl. 78. stav 1. tačka h) Zakona o azilu.

¹²⁶Čl. 79. Zakona o azilu. Uporedi sa čl. 122. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

¹²⁷Uporedi čl. 80. Zakona o azilu i čl. 48. Pravilnika o međunarodnoj zaštiti (azilu). U suštini i Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu propisivao je isto, ali ne znamo da li je navedena baza podataka o strancima ikada uspostavljena u praksi.

¹²⁸Čl. 81. Zakona o azilu.

pravosnažno okončani trebaju biti završeni po odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, a u predmetima u kojima do stupanja na snagu Zakona o azilu nije doneseno prvostepeno rješenje da će se postupak nastaviti po novom zakonu.¹²⁹

¹²⁹Čl. 82. stav 3. Zakona o azilu.

