

# Analiza usklađenosti Zakona o azilu BiH sa pravnom stečevinom EU

Darko Pandurević

**Sarajevski otvoreni centar**

[www.soc.ba](http://www.soc.ba)

[www.lgbti.ba](http://www.lgbti.ba)

Sarajevo, septembar, 2017.

ISSN 2303-6079

## Sadržaj

1. Uvod	3
2. Poglavlje I – Opće odredbe	5
3. Poglavlje II – Izbjeglički status i status supsidijarne zaštite	8
4. Poglavlje III – Privremena zaštita	11
5. Poglavlje IV – Ograničenje kretanja	12
6. Poglavlje V – Identifikacioni dokumenti	14
7. Poglavlje VI – Prava i obaveze	14
8. Poglavlja VII i VIII – Službene evidencije, Prijelazne i završne odredbe	15
9. Lista predloženih amandmana na postojeći Zakon	16
10. Politički sistem BiH	20
11. O autoru	22
12. O Sarajevskom otvorenom centru	23

Edicija Human Rights Papers Sarajevskog otvorenog centra

Broj izdanja: 30

Naslov: Analiza usklađenosti Zakona o azilu BiH sa pravnom stečevinom EU  
Autorica: Darko Pandurević  
Urednica: Inela Hadžić  
Lektura: Sandra Zlotrg  
Prelom i dizajn: Lejla Huremović  
Izdavač: Sarajevski otvoreni centar, [www.soc.ba](http://www.soc.ba)  
Za izdavača: Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar

Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova je poželjno, uz prethodno pismeno informisanje izdavača na mail: [office@soc.ba](mailto:office@soc.ba).

Publikacija je rezultat rada Sarajevskog otvorenog centra na ljudskim pravima žena i LGBTI osoba, te na praćenju procesa integracija Bosne i Hercegovine u EU, koji je podržala Fondacija Heinrich Boell. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost izdavača i ni na koji način ne odražava stavove donatora.

## 1. UVOD

Potpisivanjem Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju, Bosna i Hercegovina se obavezala da usaglasila svoje zakonodavstvo sa pravnom stečevinom Evropske unije. Savremeni migracijski tokovi i potreba da države članice što adekvatnije reaguju na nastale okolnosti rezultirali su dodatnim izmjenama zakonodavstva Evropske unije. Posljedično, stvorila se potreba da se izmijene odredbe starog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu<sup>1</sup> te da se one usklade sa *acquis-em*. Novi Zakon o azilu Bosne i Hercegovine donesen je 2016. godine.

Zakon donosi nove definicije usklađene sa direktivama EU koje tretiraju ovu oblast, uvode se novi principi kao što je princip „*sur place*“, reguliše se status izbjeglice i status supsidijarne zaštite, navode se prava tražitelja azila na rad, srednjoškolsko obrazovanje, uvode se novine u pravu na informisanje, pravnu pomoć, psihosocijalnu pomoć itd.

Ovaj tekst ima za cilj da analizira sadržaj zakonskog teksta poredeći ga sa relevantnim aktima EU zakonodavstva te da u konačnici skrene pažnju na moguća odstupanja ili nepodudaranja sa EU *acquis-om* i time ukaže na prostor za moguća poboljšanja samog Zakona.

Pravni akti EU na koje će se pozivati ova analiza su prije svega pet direktiva koje tretiraju oblast azila i međunarodne zaštite:

- Direktiva Vijeća 2001/55/EZ, od 21. jula 2001. godine, o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba i mjerama za promicanje ravnoteže među državama članicama u vezi sa naporima koje one ulažu prilikom prihvata takvih osoba i snošenje posljedica tog čina;
- Direktiva Vijeća 2003/86/EZ, od 22. septembra 2003. godine, o pravu na spajanje s porodicom;
- Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Vijeća, od 13. decembra 2011. godine, o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje

<sup>1</sup> Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu ("Sl. glasnik BiH", broj 36/08 i 87/12)

međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite;

- Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Vijeća, od 26. juna 2013. godine, o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite;
- Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Vijeća, od 26. juna 2013. godine, o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Od međunarodnih dokumenata posebno je potrebno istaći Ženevsku konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine.

Tokom zakonodavne procedure Nacrt Zakona iz 2015. godine proslijeđen je i Direkciji za evropske integracije da da mišljenje o njegovoj usklađenosti sa *acquis-em*. Direkcija je konstatovala djelimičnu usklađenost ustvrdivši da *određene odredbe nisu podesne za usklađivanje u datoj fazi procesa pridruživanja EU, dok će pojedine odredbe biti preuzete podzakonskim aktima.*

Dalje u tekstu fokus će biti na onim odredbama u kojima postoji određeni stepen odstupanja od odredbi sadržanih u direktivama EU.

## 2. POGLAVLJE I – OPĆE ODREDBE

Opće odredbe zakona sadrže definicije izraza iz ovog zakona, opšta načela i principe poput principa „non-refoulement“, zabrane diskriminacije, najboljeg interesa djeteta, slobode kretanja, prava na informiranje i drugo.

Pojedine definicije izraza u Zakonu nisu usklađene sa direktivama EU koje regulišu ovu oblast. To su:

Čl. 2, st. e) **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.

Ova definicija nije u skladu sa direktivama EU, tačnije Direktivom 2011/95/EU koja definiše izbjeglicu kao *državljanina treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu.* Ovako definisan pojam izbjeglice je preuzet iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. i njenih protokola. Nigdje se ne spominje uslov da nadležni organ prizna izbjeglički status budući da se osoba smatra izbjeglicom ako ispunjava kriterije sadržane u definiciji i prije nego što se njen status formalno odredi.<sup>2</sup>

Čl. 2, st. i) **privremena zaštita** je zaštita hitnog i privremenog karaktera koja se odobrava strancu u situacijama masovnog priliva, u skladu s ovim zakonom.

Direktiva EU koja tretira ovu oblast nudi nešto opširniju definiciju ovog pojma te ga definiše kao *izvanredni postupak kojim se u slučaju masovnog priljeva ili neizbježnog masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla predviđa*

<sup>2</sup> Priručnik o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice prema Konvenciji iz 1951. i Protokolu iz 1967. godine o statusu izbjeglica

*neodgodiva i privremena zaštita za takve osobe, posebno ako postoji i rizik od toga da se sustavom azila neće moći riješiti priljev bez negativnih posljedica za njegovo uspješno djelovanje, u interesu dotičnih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu.*<sup>3</sup>

**Čl. 2. st. hh) određena društvena grupa** je grupa lica koja dijele zajedničku karakteristiku, a da to nije rizik od proganjanja ili koja njihovo društvo percipira kao posebnu grupu. Karakteristika često može biti urođena, nepromjenjiva ili na drugi način fundamentalna za ljudsko dostojanstvo, svijest ili uživanje ljudskog prava.

Ova definicija društvene grupe je nejasna i odstupa od terminologije iz Direktive 2011/95/EU u kojoj stoji da će se grupa osoba smatrati da formira određenu društvenu grupu kada:

- članovi te grupe dijele zajedničke urođene osobine ili zajedničko porijeklo koje se ne može izmijeniti, ili imaju karakteristike i uvjerenja koja su toliko značajna za njihov identitet ili svijest da ih se ne bi smjelo prisiliti da ih se odreknu
- da grupa posjeduje poseban identitet u zemlji porijekla jer je društvo koje je okružuje smatra različitom.

*Ovisno o okolnostima u zemlji podrijetla, određena društvena skupina može označavati i skupinu koja se temelji na zajedničkim karakteristikama seksualne orijentacije. Seksualnom orijentacijom ne mogu se smatrati djela koja se smatraju kaznenim djelima sukladno zakonodavstvu države članice. Značajke vezane za spol, uključujući rodni identitet, moraju se uzeti u obzir za potrebe određivanja pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili utvrđivanja osobina takve skupine.*

Primjerice, ova odredba je u potpunosti preuzeta u hrvatski Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. U Zakonu o azilu BiH, osim što se koristi nešto drugačija terminologija pri definisanju društvene skupine, u potpunosti je izostavljen drugi paragraf koji eksplicitno navodi potrebu za uzimanjem u obzir spola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta prilikom utvrđivanja pripadnosti određenoj društvenoj grupi.

<sup>3</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba

Postojanje ovakve odredbe je od velikog značaja budući da su u BiH već zabilježeni slučajevi traženja azila na osnovu seksualne orijentacije.

### Član 13. Spajanje porodice

Ovaj član predviđa pravo na spajanje izbjeglice sa članovima svoje porodice koje se nalaze van teritorija BiH. Ovo pravo Zakon daje samo izbjeglicama, a ne i osobama pod supsidijarnom zaštitom. Direktiva 2003/86 EU koja upravo tretira oblast spajanja porodice pod međunarodnom zaštitom navodi da se ovo pravo ne primjenjuje prema osobama koje uživaju supsidijarnu zaštitu.<sup>4</sup> Iako kasnije direktive ne obavezuju eksplicitno, ipak naglašavaju značaj očuvanja porodičnog jedinstva i potrebu za preduzimanjem odgovarajućih mjera kako bi se sačuvalo jedinstvo porodice i pri tome ne prave razliku između izbjeglice i supsidijarne zaštite. Većina država članica EU je, na tom tragu, omogućila pravo spajanja porodice i osobama pod supsidijarnom zaštitom.

### Čl. 15. Informiranje

Ova odredba garantuje strancima koji iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za azil pravo da budu informisani na jeziku koji razumiju o postupcima, pravima i obavezama koje proizilaze iz njihovog statusa. Ovo je jedna od obaveza koja je višestruko propisana i samim direktivama EU. Ipak, prilikom donošenja Zakona, zakonodavac je propustio da uvrsti odredbu predloženu od strane civilnog društva da tražitelj bude obaviješten o drugim organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom prava izbjeglica ili pojedinih ranjivih grupa.

Ova odredba sadržana je i u Direktivi EU koja kaže da *Države članice osiguravaju da podnosioci zahtjeva dobiju sve informacije o organizacijama ili skupinama osoba koje pružaju posebnu pravnu pomoć i organizacijama koje bi im mogle pomoći ili ih obavijestiti o raspoloživim uvjetima prihvata, uključujući zdravstvenu skrb.*<sup>5</sup> Informisanje podnosioca zahtjeva o ovakvim organizacijama i skupinama je izuzetno važno za marginalizirane grupe, s obzirom na to da je neophodno da s njima razgovaraju senzibilisane osobe koje im mogu pružiti odgovarajuću podršku.

<sup>4</sup> Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji I, čl. 3, st. (c)

<sup>5</sup> Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnosioca zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka) – II čl.(5)(2)

### 3. POGLAVLJE 2 – IZBJEGLIČKI STATUS I STATUS SUPSIDIJARNE ZAŠTITE

U ovom poglavlju definiše se izbjeglički status, status supsidijarne zaštite, preciziraju se uslovi za oba statusa kao i razlozi isključenja. Definišu se detaljnije djela progona, počinioci progona, subjekti zaštite, kao i sve vezano za samu proceduru.

#### **Odjeljak A – Uslovi za dodjelu izbjegličkog statusa i statusa supsidijarne zaštite**

Odredbe u ovom odjeljku gotovo su u potpunosti prenesene iz Direktive 2011/95/EU u dijelu u kojem se preciziraju uslovi za dodjelu izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite te navode djela progona. Ipak, moguće je uočiti da je izostavljeno poglavlje *Razlozi progona s obzirom na sadržaj pojmova* u Direktivi, u kojem se definišu pojmovi rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja, društvene skupine. Zakonodavac je ovaj dio prenio u Član 2. Zakona sa ostalim definicijama, što je prihvatljivo rješenje osim što, kako smo već ranije rekli, društvene skupine nisu adekvatno definisane.

#### **Član 27. Princip „sur place“**

Princip „sur place“ uveden je u naše zakonodavstvo donošenjem Zakona o azilu 2016. godine. Sastoji se u mogućnosti da tražitelj azila osnovanost svog straha od progona zasniva na činjenicama koje su se desile nakon što je napustio zemlju porijekla. Ovaj princip stoji i u Direktivi 2011/95/EU odakle je identično preuzet i u Zakon o azilu. Ipak, zakonodavac iz nekog razloga nije preuzeo posljednji stav odredbe sadržane u Direktivi koji glasi:

*Ne dovodeći u pitanje Ženevsku konvenciju, države članice mogu odrediti da se podnositelju zahtjeva koji naknadno podnese zahtjev u pravilu neće priznati status izbjeglice ako se opasnost od proganjanja temelji na okolnostima koje je podnositelj zahtjeva stvorio svojom*



*vlastitom odlukom nakon što je napustio zemlju podrijetla.*

Ova odredba sadržana je i Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti Republike Hrvatske.

## **Odjeljak B – Uslovi po zahtjevu za azil**

Naknadni zahtjev – jedna od izostavljenih odredbi sadržanih u predloženim amandmanima je mogućnost naknadnog zahtjeva. Ova odredba regulisana je Direktivom 2013/32/EU koja spomenuto pitanje definiše kao *zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito odustao od svog zahtjeva te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegovog izričitog odustanka u skladu kako je to uređeno ovom Direktivom.*

Predloženi amandman preuzet je iz hrvatskog zakona i glasilo je:

*(1) Naknadni zahtjev podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nakon izvršne odluke kojom je u skladu s odredbama ovog Zakona prijašnji:*

*1. zahtjev odbijen ili*

*2. postupak obustavljen.*

*(2) Obrazloženje naknadnog zahtjeva predaje se u centru za prihvrat neposredno u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik ako je osoba nepismena. Ministarstvo odlučuje o naknadnom zahtjevu najkasnije u roku od 15 dana od dana njegovog zaprimanja.*

*(3) Naknadni zahtjev mora biti razumljiv i sadržavati bitne činjenice i dokaze nastale nakon izvršnosti odluke ili koje tražitelj iz opravdanih razloga nije predočio u prijašnjem postupku, a odnose se na utvrđivanje ispunjavanja uslova za odobrenje azila.*

*(4) Dopuštenost naknadnog zahtjeva ocjenjuje se na temelju sadržanih činjenica i dokaza, a u vezi s već upotrijebljenim činjenicama i*

*dokazima u prijašnjem postupku.*

- (5) Ako se utvrdi da je naknadni zahtjev dopušten, ponovno će se odlučivati o osnovanosti zahtjeva, a prijašnja odluka će se ukinuti.*
- (6) Naknadni zahtjev će se odbaciti ako se utvrdi da je nedopušten u skladu sa stavovima 3. i 4. ovoga člana.*

## 4. POGLAVLJE III – PRIVREMENA ZAŠTITA

Ovo poglavlje definiše kompletnu oblast masovnog priliva stranaca u BiH. Odredbe poglavlja, pored nešto drugačije definicije, prate Direktivu<sup>6</sup> koja reguliše ovu oblast, te prepuštaju daljnje regulisanje ove oblasti, ukoliko bude bilo potrebe, podzakonskim propisima.

Strancima pod privremenom zaštitom garantuje se pravo na boravak, osnovne uslove za život i smještaj, identifikacione dokumente, primarnu zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, besplatnu pravnu pomoć, pristup tržištu rada, spajanje s porodicom, pravo na staratelja, čime su ove odredbe u velikoj mjeri usklađene s odredbama spomenute Direktive.

<sup>6</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba

## 5. POGLAVLJE IV – OGRANIČENJA KRETANJA

Poglavlje Ograničenje kretanja u ovom Zakonu reguliše oblast privremenog ograničenja kretanja tražitelja azila za vrijeme boravka na teritoriji Bosne i Hercegovine. Ovo je veoma osjetljiva oblast budući da, kako je ukazano u pojedinim analizama, neke od ovih odredbi zapravo predstavljaju lišenje slobode.<sup>7</sup> Direktiva 2013/33/EU posebno tretira ovu tematiku kroz čl. 7–11. Iako se u Direktivi kaže da se razlozi zadržavanja uređuju nacionalnim pravom, čime se ostavlja prostor da države same urede ovu oblast, navodi se da se podnosioci zahtjeva mogu zadržati samo radi utvrđivanja njihovog identiteta ili državljanstva; radi određivanja elemenata bitnih za međunarodnu zaštitu koji se ne mogu odrediti na drugačiji način ili kad postoji opasnost od bijega podnosioca; u okviru odlučivanja o pravu podnosioca zahtjeva da uđe na državno područje; u slučaju postupka vraćanja i konačno, kada to zahtjeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda. Naš zakon prati ove smjernice te utvrđuje da se mjera ograničenja kretanja može odrediti u slučajevima izricanja mjere protjerivanja, ako nije utvrđen identitet tražitelja azila, ako je izrečena mjera protjerivanja uz sumnju da se radi o odbijanju zahtjeva za azil u ubrzanom postupku, odnosno, ako je:

- a) tražitelj azila iznio informacije koje nisu značajne ili su minimalno značajne za priznavanje izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite;ž
- b) tražitelj azila doveo u zabludu Ministarstvo podnošenjem netačnih informacija ili nevjerodostojnih dokumenata ili je prešutio važne informacije ili uništio, otuđio odnosno prikrrio dokumente za utvrđivanje svog identiteta i/ili državljanstva;
- c) tražitelj azila dao očigledno nedosljedne i kontradiktorne, nemoguće ili malo vjerovatne izjave koje su u suprotnosti s informacijama o zemlji porijekla;
- d) tražitelj azila zahtjev za azil podnio kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje odluke o protjerivanju ili ekstradiciji;

<sup>7</sup> Analiza Zakona o azilu BiH, Sarajevo: Vaša prava, 2016.

- e) tražitelj azila nezakonito ušao na teritoriju BiH ili produžio svoj boravak na teritoriji BiH, a nije se bez odgađanja prijavio nadležnim organima i podnio zahtjev za azil;
- f) tražitelj azila 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;
- g) tražitelj azila dolazi iz sigurne zemlje porijekla, a nije dokazao da ta zemlja za njega nije sigurna.

## 6. POGLAVLJE V – IDENTIFIKACIONI DOKUMENTI

Poglavlje pokriva način izdavanja identifikacionih dokumenata, rokove podnošenja zahtjeva za njihovo izdavanje, rokove njihove važnosti, postupanje u slučaju gubitka ili uništenja ovih dokumenata kao i druga tehnička pitanja.

## 7. POGLAVLJE VI – PRAVA I OBAVEZE

Ovo poglavlje sadrži pododredbe kojima se definišu pripadajuća prava i obaveze tražitelja azila, priznatih izbjeglica i osoba sa priznatim statusom supsidijarne zaštite te organe koji su zaduženi za osiguranje propisanih prava.

Član 76.

**(Prava tražitelja azila)**

**Tražitelj azila ima pravo na**

- d) primarnu zdravstvenu zaštitu**
- g) pristup besplatnoj pravnoj pomoći**

Zakon ne uređuje pitanje zdravstvene zaštite dalje od prostog izlistavanja prava koje tražitelj azila ima. Potrebno je uvrstiti odredbe koje garantuju jednak pristup tražiteljima azila kao i državljanima BiH te posebnu pažnju obratiti na pojedine društvene grupe s obzirom na njihove okolnosti kao što su: dob, spol, seksualna orijentacija, rodni identitet, invaliditet, teške bolesti, mentalno zdravlje ili posljedice mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja.

Besplatna pravna pomoć je u Zakonu pomenuta isključivo kroz ovu odredbu koja navodi besplatnu pravnu pomoć kao pravo tražitelja azila. Direktiva 2013/32/EU mnogo opširnije reguliše ovo pitanje. Tako, primjerice, kaže da *države članice mogu dozvoliti nevladinim organizacijama pružanje besplatne pravne pomoći i/ili zastupanja*

za podnositelje zahtjeva. Ovakva odredba o direktnom uključivanju pojedinih nevladinih organizacija značila bi dodatnu zaštitu i podršku marginaliziranim grupama. Stoga bi bilo svrsishodno ovo pitanje regulisati ekstenzivnije uzimajući u obzir sve specifičnosti vezane za podnositelje zahtjeva. To podrazumijeva davanje mogućnosti nevladinim organizacijama, stručnjacima iz vladinih tijela ili specijaliziranih državnih službi da pružaju ovakvu vrstu pomoći. Posebno je značajan mogući doprinos nevladinih organizacija koje se bave marginaliziranim skupinama da daju psiho-socijalnu podršku tražiteljima azila.

## 8. POGLAVLJE VII i VIII – SLUŽBENE EVIDENCIJE; PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Ovo poglavlje određuje koje vrste službenih evidencija Ministarstvo sigurnosti BiH vodi, koji su podaci iz ovih službenih evidencija sadržani u Centralnoj bazi podataka uspostavljenoj u skladu s novim Zakonom o strancima kao i obaveza donošenja niza podzakonskih akata koji će pokriti niz relevantnih pitanja s aspekta međunarodne zaštite i približiti regulaciju ovog pitanja potpunoj usklađenosti sa *acquis-em*.

Potrebno je ponovo naglasiti činjenicu da je zakonodavac ostavio veliki broj pitanja da se riješe podzakonskim aktima. Tome ide u prilog i dato mišljenje Direkcije za evropske integracije na sam prijedlog zakona da je veća usklađenost s *acquis-om* moguća tek donošenjem svih spomenutih akata. Otvorena pitanja za koja je zakonodavac obavezao nadležna tijela da riješe podzakonskim aktima su:

- način iskazivanja namjere i podnošenja zahtjeva za azil, izgled i sadržaj obrazaca koji se koriste u postupku, postupak i uslovi za dodjelu azila u BiH, izgled, sadržaj i način izdavanja identifikacionih dokumenata
- forma, sadržaj, potrebni dokumenti koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje putne isprave za izbjeglice, postupanje kod izdavanja i druga tehnička pitanja vezana za putne isprave za izbjeglice

- izgled i sadržaj zahtjeva za izdavanje putne isprave za izbjeglice, dokumenti koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje putne isprave za izbjeglice
- način upravljanja, uslovi finansiranja, standardi funkcioniranja, način osiguranja posebnih uslova za korisnike centra za prihvrat i smještaj tražitelja azila kao i druga pitanja vezana za rad ove specijalizirane ustanove
- sadržaj, način vođenja i korištenja službenih evidencija
- način pristupa i ostvarivanja prava izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u BiH

## 9. LISTA PREDLOŽENIH AMANDMANA NA POSTOJEĆI ZAKON

### I – OPĆE ODREDBE

#### **Dosadašnji Član 2, st. e) mijenja se i glasi:**

Čl. 2., st. e) izbjeglica je stranac koji je zbog osnovanog straha od progona zbog svoje rase, religije, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi izvan zemlje svog državljanstva i koji ne može ili, zbog tog straha, ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje; ili koji se, budući da nema državljanstvo, a kao rezultat tih događaja, nalazi izvan zemlje svog prethodnog uobičajenog boravka, te ne može ili, zbog tog straha, ne želi da se u nju vrati.

#### **Dosadašnji Član 2, st. i) mijenja se i glasi:**

Privremena zaštita je izvanredni postupak kojim se u slučaju masovnog priliva ili neizbježnog masovnog priliva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju porijekla predviđa neodgodiva i privremena zaštita za takve osobe, posebno ako postoji i rizik od toga da se sustavom azila neće moći riješiti priliv bez negativnih posljedica za njegovo uspješno djelovanje, u interesu dotičnih osoba i drugih osoba



koje traže zaštitu.

**Dosadašnji Član 2, st. hh) mijenja se i glasi:**

Određena društvena grupa je grupa osoba koje dijele zajedničku karakteristiku, a da to nije rizik od proganjanja, ili koju njihovo društvo percipira kao posebnu grupu. Karakteristika često može biti urođena, nepromjenjiva ili na drugi način fundamentalna za ljudsko dostojanstvo, svijest ili uživanje ljudskog prava;

Ovisno o okolnostima u zemlji porijekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se temelji na zajedničkim karakteristikama seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili spolnih karakteristika. Seksualnom orijentacijom ne mogu se smatrati djela koja se smatraju kaznenim djelima sukladno zakonodavstvu BiH. Značajke vezane za spol, uključujući rodni identitet i spolne karakteristike, moraju se uzeti u obzir za potrebe određivanja pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili utvrđivanja osobina takve grupe.

## II – IZBJEGLIČKI I STATUS SUPSIDIJARNE ZAŠTITE

**Članu 15. Informiranje dodaje se stav (3) koji glasi:**

(3) Osobama iz stava (1) bit će omogućen kontakt sa organizacijama civilnog društva koje se bave pravima izbjeglica ili pojedinim ranjivim skupinama.

**Dodaje se član 49a i glasi:**

Čl. 49a – Naknadni zahtjev

(1) Naknadni zahtjev podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nakon izvršne odluke kojom je u skladu s odredbama ovog Zakona prijašnji:

1. zahtjev odbijen ili
2. postupak obustavljen.

(2) Obrazloženje naknadnog zahtjeva predaje se u centru za prihvrat

neposredno u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik ako je osoba nepismena. Ministarstvo odlučuje o naknadnom zahtjevu najkasnije u roku od 15 dana od dana njegovog zaprimanja.

- (3) Naknadni zahtjev mora biti razumljiv i sadržavati bitne činjenice i dokaze nastale nakon izvršnosti odluke ili koje tražitelj iz opravdanih razloga nije predočio u prijašnjem postupku, a odnose se na utvrđivanje ispunjavanja uslova za odobrenje azila.
- (4) Dopuštenost naknadnog zahtjeva ocjenjuje se na temelju sadržanih činjenica i dokaza, a u vezi s već upotrijebljenim činjenicama i dokazima u prijašnjem postupku.
- (5) Ako se utvrdi da je naknadni zahtjev dopušten, ponovno će se odlučivati o osnovanosti zahtjeva, a prijašnja odluka će se ukinuti.
- (6) Naknadni zahtjev će se odbaciti ako se utvrdi da je nedopušten u skladu sa stavovima 3. i 4. ovoga člana.

**Iza Člana 60. dodaje se novi član koji glasi:**

**Član 60.a**

(Besplatna pravna pomoć)

- (1) Pravo na besplatnu pravnu pomoć u provedbi ovoga Zakona ima tražitelj azila, osoba pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, osoba u postupku protjerivanja, apatrid i žrtva trgovine ljudima.
- (2) Pravna pomoć iz stava 1. ovoga člana obuhvata:
  - a) opće informacije o pravima i obavezama;
  - b) pomoć u popunjavanju obrazaca;
  - c) pravne savjete;
  - d) pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta podnesaka;
  - e) zastupanje pred tijelima uprave i upravnim organizacijama i institucijama Bosne i Hercegovine;
  - f) zastupanje pred Sudom;
  - g) sastavljanje priziva;
  - h) pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija);

i) sastavljanje podnesaka koji se dostavljaju.

(3) Pružatelji pravne pomoći su odvjetnici i pravnici iz organizacija i udruženja registriranih za pružanje pravne pomoći u ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa.

## VI – PRAVA I OBAVEZE

### **Članu 76. dodaju se stavovi (6), (7) i (8) koji glase:**

(6) Zdravstvena zaštita tražitelja obuhvaća hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja.

(7) Posebnim postupovnim i prihvatnim jamstvima pruža se odgovarajuća podrška tražiteljima s obzirom na njihove osobne okolnosti, između ostalog, dob, spol, seksualna orijentacija, rodni identitet, invaliditet, teške bolesti, mentalno zdravlje ili posljedice mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja, radi ostvarivanja prava i obaveza iz ovoga Zakona.

(8) Tražitelju kojem su potrebna posebna prihvatna i/ili postupovna jamstva, osobito žrtvama mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja, pružit će se odgovarajuća zdravstvena zaštita vezano uz specifično stanje, odnosno posljedice prouzročene navedenim djelima.

## 10. POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

Politički sistem BiH je veoma kompleksan i asimetričan. BiH se sastoji od 13 administrativnih jedinica. Dijeli se na dva entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) i Brčko distrikt.

Republika Srpska je unitarno uređena i podijeljena samo na opštine i gradove, dok se Federacija BiH sastoji od 10 kantona, koji se opet svaki pojedinačno dijeli na najmanje 3 općine/grada. Odgovornost i odnosi između institucija države, entiteta i Brčko distrikta regulisane su Ustavom BiH, ali se u dnevno-političkom životu često susrećemo s različitim tumačenjima ovih odredbi, što direktno utiče na (ne)donošenja zakona i drugih javnih politika (kao što su strategije ili akcioni planovi).

Država i oba njena entiteta imaju svoje ustave, kao i različite upravne i političke sisteme. Brčko distrikt ima zaseban upravni sistem i vlastiti Statut kao najviši pravni akt, ali je po nadležnostima skoro pa izjednačen s entitetima.

Na državnom nivou postoji tročlano Predsjedništvo čiji se članovi rotiraju svakih osam mjeseci.

Izvršnu vlast čini Vijeće ministara s jednim predsjedavajućim i devet ministarstava. Državne institucije su odgovorne za vanjsku, finansijsku i monetarnu politiku, nadzor i upravljanje granicama, vanjsku trgovinu, imigraciju, izbjeglice te regulaciju azila.

Jedno od ministarstava unutar Vijeća ministara BiH je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, u okviru kojeg djeluje Agencija za ravnopravnost spolova BiH. Na nivou BiH djeluje i Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH – nacionalna institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava, koja je sa svoja tri ombudsmena nadležna za cijelu BiH i za sve nivoe vlasti.

Zakonodavna vlast (Parlamentarna skupština) je bikameralna, donji dom je Predstavnički dom, a gornji Dom naroda. U okviru Parlamentarne skupštine BiH postoji Zajednička komisija za ljudska prava, kao i Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova u Predstavničkom domu tog parlamenta.

Oba entiteta imaju jednog\_u predsjednika\_cu i dva\_ije zamjenika\_ce predsjednika\_ce. Vlade entiteta imaju jednog\_u premijera\_ku te 16 ministara\_ica. Iako pozicije gornjih domova nisu jednake u političkom sistemu Republike Srpske i Federacije BiH, može se pojednostavljeno reći da i entiteti imaju dvodomne parlamente s jednim predstavničkom domom i jednim domom naroda.

Oba entiteta imaju gender centre – centre za ravnopravnost spolova, a entitetski parlamenti imaju parlamentarna radna tijela za ljudska prava i/ili ravnopravnost spolova/jednake mogućnosti. Entiteti nemaju specijalizovane vladine centre/urede za ljudska prava.

Kantonima unutar Federacije BiH (njih deset) zagantovana je suštinska autonomija. Kantoni imaju svoje vlade i svoje jednodomne parlamente. Iako su kantoni treći nivo vlasti odozgo, oni imaju status federalnih jedinica te tako imaju vlastite nadležnosti (kao što su obrazovanje na svim nivoima, zapošljavanje, zdravstvo), za koje donose zakone i druge javne politike. Iako je Federacija BiH nadređena kantonima, često kantoni donose propise koji su u suprotnosti s propisima Federacije ili naprosto ne provode postojeće propise Federacije BiH. Kantoni nemaju vladine urede/institucije za ljudska prava niti za ravnopravnost spolova.

U okviru kantonalnih parlamenata djeluju komisije za ljudska prava i/ili ravnopravnost spolova, koje se nisu pokazale kao naročito efikasne.

Brčko distrikt, iako predstavlja oblik lokalne zajednice, faktički je, po svojim nadležnostima, izjednačen s entitetima. Distriktom upravlja gradonačelnik koji predsjedava Vladom Brčko distrikta s 10 odjela. Zakone i ostale propise donosi Skupština Brčko distrikta. Brčko distrikt nema vladin ured/instituciju za ljudska prava i/ili ravnopravnost spolova, dok unutar Skupštine Brčko distrikta djeluje komisija za ravnopravnost spolova i ljudska prava.

Najviše sudske instance su tri ustavna suda, po jedan za svaki entitet te jedan na državnom nivou. BiH nema Vrhovni sud. Policija je pod nadležnošću entiteta i Brčko distrikta, dok unutar Federacije postoji deset kantonalnih policija.

## 11. O autoru

**Darko Pandurević** (Sarajevo, 1991) volonter je Sarajevskog otvorenog centra od septembra 2014. godine, gdje učestvuje na programu Prava LGBTI osoba, pomažući pri organizovanju zagovaračkih i edukativnih aktivnosti o pravima LGBTI osoba za državne institucije, u izgradnji kapaciteta LGBTI pokreta, praćenju poštivanja i kršenja ljudskih prava LGBTI osoba u BiH i istraživanju koje se tiče različitih aspekata ljudskih prava LGBTI osoba. Autor je publikacije *Konkretne preporuke za poboljšanje položaja trans\* osoba u Bosni i Hercegovini* (2014), *Tijela koja nadilaze binarnost: Preporuke za unapređenje pravnog i medicinskog pristupa interspolnim osobama u BiH* (2017), a sudjelovao je i u pisanju publikacije *Političke stranke i ljudska prava LGBT osoba: monitoring Opštih izbora* (2014) te drugog izdanja priručnika *Jednaka zaštita za različitost: Priručnik o postupanju u slučaju kršenja ljudskih prava lezbejki, gejeva, biseksualnih, trans\* i interspolnih osoba za policajce i policajke* (2016). Trenutno završava dodiplomski studij na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

Kontakt: darko@soc.ba

## 12. O Sarajevskom otvorenom centru

Sarajevski otvoreni centar (SOC) zagovara puno poštivanje ljudskih prava i društvenu inkluziju LGBTI osoba i žena. Sarajevski otvoreni centar je nezavisna, feministička organizacija civilnog društva koja teži osnažiti LGBTI (lezbejke, gej, biseksualne, trans\* i interspolne) osobe i žene kroz jačanje zajednice i građenje aktivističkog pokreta. SOC takođe javno promovise ljudska prava LGBTI osoba i žena, te na državnom, evropskom i međunarodnom nivou zagovara unapređivanje zakonodavstva i javnih politika u Bosni i Hercegovini.

Ovdje ćemo istaći samo neka postignuća koja se odnose na ravnopravnost LGBTI osoba. Pored psihosocijalnog i pravnog savjetovanja, nastavili smo da vodimo jedini LGBTI medij u državi – portal [www.lgbti.ba](http://www.lgbti.ba). Organizovali\_e smo treninge za policiju, tužilaštva i sudove, te smo intenzivno radili\_e sa novinarima\_kama i mladim pravnicima\_ama, i drugim budućim profesionalcima. Tokom 2016. godine nekoliko naših zakonodavnih i policy inicijativa ušlo je u vladinu ili parlamentarnu proceduru. Započeli\_e smo rad i sa institucijama na lokalnom nivou, upravo tamo gdje je to najbitnije za LGBTI osobe. Zagovarački fokus smo usmjerili\_e na zakonsku antidiskriminacijsku regulativu, kao i regulativu koja se tiče zaštite od nasilja nad LGBTI osobama, te namjeravamo da dalje nastavimo rad na pitanjima koja se tiču trans\* osoba, istospolnih zajednica, društvene inkluzije, ali i pitanjima položaja LGBTI osoba u obrazovanju, zdravstvu, radu i zapošljavanju. Tokom proteklih godina provodili smo i medijske kampanje koje su dosegle preko milion bh. građana\_ki, a organizovali smo i LGBTI filmski festival – Merlinka.

Više o našem radu možete pronaći na [www.soc.ba](http://www.soc.ba).

Ova publikacija izlazi u okviru edicije Human Rights Papers, koju objavljuje Sarajevski otvoreni centar. U ediciji Human Rights Papers izlaze opšti ili tematski izvještaji, kao i druge relevantne publikacije, o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Ovi izvještaji i publikacije su osnova za daljnje zagovaračke aktivnosti prema državi Bosni i Hercegovini, ali i međunarodnim tijelima.

Publikacije koje se tiču krivičnih djela počinjenih iz mržnje, diskriminacije i govora mržnje objavljene u ovoj ediciji, a koje mogu biti relevantne za ovu temu su sljedeće:

Inela Hadžić, Vladana Vasić, Saša Gavrić, Goran Selanec, Adrijana Hanušić, Emina Bošnjak i Samra Filipović-Hadžiabdić (autori\_ice): Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune zakona o zabrani diskriminacije BiH, Zajednički prijedlog Agencije za ravnopravnost spolova BiH i Sarajevskog otvorenog centra, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015. Dostupno na: <http://soc.ba/amandmani-zzd-bih/>.

Vladana Vasić (autorica): Regulisanje krivičnih djela počinjenih iz mržnje u Krivičnom zakonu Federacije BiH, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Heinrich Boell, 2015. Dostupno na: <http://soc.ba/regulisanje-krivicnih-djela-pocinjenih-iz-mrznje-u-krivicnom-zakonu-federacije-bih/>.

Tena Šimonović Einwalter i Goran Selanec (autor\_ica): Usklađivanje Zakona o zabrani diskriminacije BiH sa pravnom stečevinom EU – Stručna analiza usklađenosti, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015. Dostupno na: <http://soc.ba/uskladivanje-zakona-o-zabrani-diskriminacije-bih-sa-pravnom-stecevinom-eu/>.

Darko Pandurević (autor): Izazivanje mržnje, netrpeljivosti, razdora, nasilja i diskriminacije – Prijedlozi za unapređenje suzbijanja govora mržnje u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2017. Dostupno na: <http://soc.ba/prijedlozi-za-unapredenje-suzbijanja-govora-mrznje-u-bosni-i-hercegovini/>.