



**Ključna pitanja u razmatranju Nacrta zakona o azilu u Bosni i Hercegovini
Novembar 2014.**

Ured UNHCR-a za Bosnu i Hercegovinu

www.unhcr.ba / www.unhcr.org

Uvod

1. Visoki komesarijat Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) pozdravlja priliku da dâ komentare na nacrt novog Zakona o azilu (Nacrt zakona) Bosne i Hercegovine (BiH), koji će zamijeniti postojeće odredbe o azilu u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu (ZKBSA). Nacrt zakona je urađen u skladu sa politikom u oblasti migracija i azila za period 2012-2015. godine i isti će regulisati međunarodne obaveze BiH prema Konvenciji iz 1951. godine o statusu izbjeglica i njenog Protokola iz 1967. godine (u daljnjem tekstu: Izbjeglička konvencija). UNHCR konstatuje da ZKBSA, koji trenutno uređuje problematiku azila u BiH, već ispunjava mnoge međunarodne standarde postavljene u Izbjegličkoj konvenciji i želio bi da izrazi zahvalnost za napore koje vlada ulaže da zakon o azilu još više uskladi s međunarodnim standardima.
2. UNHCR daje ove komentare kao agencija kojoj je Generalna skupština UN-a povjerila odgovornost za pružanje međunarodne zaštite izbjeglicama i drugim osobama u okviru svog mandata, kao i za pružanje pomoći vladama u iznalaženju trajnih rješenja za izbjegličke probleme. Kao što je navedeno u Statutu, UNHCR će izvršavati svoj mandat vezan za međunarodnu zaštitu, između ostalog, tako što će "[p]romicati zaključivanje i ratificiranje međunarodnih konvencija za zaštitu izbjeglica, nadgledati njihovu primjenu i predlagati njihove izmjene i dopune". ⁽¹⁾ Nadzorna odgovornost UNHCR-a na osnovu Statuta je ponovo iskazana u članu 35. Izbjegličke konvencije prema kojem se države članice obavezuju "na suradnju sa Visokim

⁽¹⁾ *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* ("Statut Visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice"), *General Assembly Resolution 428 (V)* ("Rezolucija generalne skupštine 428 (V)"), 14. decembar 1950, para. 8 (a).

komesarijatom Ujedinjenih naroda za izbjeglice [...] u vršenju njegovih dužnosti, a naročito su dužne olakšati mu dužnost nadzora nad primjenom odredbi ove Konvencije. Isto opredjeljenje sadrži i član II Protokola iz 1967. godine.

3. UNHCR pohvaljuje vladu za odredbe u Nacrtu zakona koje dodatno jačaju prava izbjeglica i tražilaca azila u BiH, kao što je priznavanje prava na rad tražiocima azila (član 74 (1) e)) te prava tražioca azila i njegovog punomoćnika na pristup zapisniku sa saslušanja (član 38 (6)). Ovo su važni pomaci koji pokazuju predanost BiH osiguranju visokih standarda međunarodne zaštite ljudskih prava izbjeglica i tražilaca azila. Nadamo se da će ovdje ponuđeni komentari i preporuke o brojnim ključnim pitanjima od značaja za UNHCR bitno doprinijeti izradi propisa o azilu u skladu sa međunarodnim standardima i praksom, koji će u potpunosti biti suglasni sa opredjeljenjem BiH da poštuje međunarodno izbjegličko pravo i druge standarde ljudskih prava. Nadamo se da ćemo u skoroj budućnosti imati priliku da predstavimo i razgovaramo o narednim stavovima.

I. Član 2. Nacrta zakona – Definicije

Tražilac azila

4. Iako Izbjeglička konvencija ne sadrži definiciju "tražioca azila", UNHCR smatra da je tražilac azila "neko ko kaže da je izbjeglica, ali čija tvrdnja još uvijek nije definitivno ispitana". ⁽²⁾ Da bi se neko smatrao tražiocem azila, on ne mora formalno predati zahtjev za azil. Član 2 (c) Nacrta zakona definiše da je tražilac azila "stranac ili lice bez državljanstva koje podnese zahtjev za azil o kojem nije donesena izvršna odluka u skladu sa ovim zakonom". Ova definicija bi mogla dovesti do toga da osobama koje su zatražile azil, ali još uvijek nisu podnijele zahtjev, budu uskraćena prava dok čekaju na priliku da službeno podnesu zahtjev za azil.
5. Nužno je da će od iskazivanja namjere da se zatraži azil do formalnog podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu postojati određeni vremenski period. Ako se tokom ovog perioda osoba koja je iskazala namjeru za podnošenjem zahtjeva za azil, ali ga još nije formalno podnijela, ne bude smatrala tražiocem azila na osnovu propisa BiH, ona neće uživati prava i povlastice tražilaca azila, kao što su pravo na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i, što je najvažnije, zaštitu od *refoulementa*.
6. Član 5 (g) ZKBSA-a sadrži preferiranu definiciju, koja predviđa sljedeće:

[P]odnosilac zahtjeva za međunarodnu zaštitu je stranac za kojeg se može smatrati da traži izbjeglički status ili supsidijarnu zaštitu u BiH, dok se ne odluči o njegovom zahtjevu u skladu s ovim Zakonom.

⁽²⁾ Vidi, naprimjer, *Protecting Refugees and the Role of UNHCR* ("Zaštita izbjeglica i uloga UNHCR-a"), (UNHCR, 2011), str. 6.

<http://unhcr.org.au/unhcr/images/protecting%20Refugees%20and%20the%20Role%20of%20UNHCR.pdf>.

7. Definicija u ZKBSA-u prepoznaje da je neka osoba tražilac azila čak i prije službenog podnošenja zahtjeva za azil. Kao rezultat ovakve definicije, tražioci azila u BiH imaju pristup pravima od iskazivanja namjere do formalnog podnošenja zahtjeva za azil.
8. UNHCR preporučuje da se zadrži definicija iz postojećeg ZKBSA-a, kako bi se osiguralo da se prava tražilaca azila poštuju od trenutka kada predmetna osoba iskaže namjeru da će tražiti azil. Ova promjena također treba biti ugrađena u član 14 (1), koji se odnosi na pružanje informacija tražiocima azila, i u član 15 (2), koji se odnosi na pravo tražilaca azila da, u svim fazama postupka, komuniciraju s UNHCR-om i drugim organizacijama koje rade na pitanjima azila.

Izbjeglica

9. Nacrt zakona definiše da je izbjeglica "stranac ili lice bez državljanstva kojem je Ministarstvo priznalo izbjeglički status u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine i ovim zakonom". Ovakva formulacija zahtijeva da osoba bude priznata kao izbjeglica, kako bi se mogla smatrati izbjeglicom, što nije u skladu sa definicijom izbjeglice u Izbjegličkoj konvenciji".
10. Izbjeglička konvencija definiše da je izbjeglica svaka osoba "koja se [...] zbog osnovanog straha od proganjanja iz razloga rase, religije, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje svog državljanstva i koja ne može ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje; ili koja, budući da nema državljanstvo, a kao rezultat tih događaja se nalazi izvan zemlje svog prethodnog uobičajenog boravka, ne može ili zbog tog straha ne želi da se u nju vrati". ⁽³⁾
11. Prema međunarodnom pravu, izbjeglica je svaka osoba koja ispunjava kriterije definicije izbjeglice iz Izbjegličke konvencije. Nikakvo priznanje tog statusa nije potrebno. Kao što je navedeno u paragrafu 28. UNHCR-ovog Priručnika o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice:

Određena osoba je izbjeglica u smislu Konvencije iz 1951. čim ispuni kriterije sadržane u definiciji, što se nužno dešava prije nego što njen status izbjeglice bude formalno određen. Dakle, priznavanje statusa izbjeglice nije ono što tu osobu čini izbjeglicom, nego se priznavanjem statusa ona samo proglašava izbjeglicom. Dotična osoba ne postaje izbjeglica zbog toga što joj je priznat status izbjeglice, nego se njen status priznaje zbog toga što ona jeste izbjeglica. ⁽⁴⁾

⁽³⁾ Izbjeglička konvencija, član 1A(2)

⁽⁴⁾ UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (UNHCR-ov "Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice"), paragraf 28, <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>

12. UNHCR preporučuje da se definicija izbjeglice iz Izbjegličke konvencije iskoristi i u Nacrtu zakona, te da se doda posebna definicija "izbjeglice sa priznatim statusom", kao nekoga kome su nadležni organi priznali status izbjeglice.

Određena društvena grupa

13. UNHCR pozdravlja uvrštavanje definicije određene društvene grupe u Nacrt zakona. Određena društvena grupa je važna, iako ne uvijek dobro shvaćena, osnova za traženje azila. Različiti pravosudni sistemi su predložili definicije određene društvene grupe, koje je UNHCR pregledao i razmotrio, kako bi se došlo do definicije koja odražava najbolje primjere iz dostupne sudske prakse na ovu temu.

14. U UNHCR-ovim smjernicama je data sljedeća definicija određene društvene grupe:

Određena društvena grupa je grupa lica koji dijele zajedničku karakteristiku, a da to nije rizik od proganjanja, ili koje njihovo društvo percipira kao posebnu grupu. Karakteristika često može biti urođena, nepromjenjiva ili na neki drugi način fundamentalna za ljudsko dostojanstvo, svijest ili uživanje ljudskih prava. ⁽⁵⁾

15. Definicija data u članu 2 (aa) Nacrta zakona je slična UNHCR-ovoj, ali se razlikuje u važnom pogledu. Čini se da definicija određene društvene grupe iz Nacrta zakona zahtijeva od predmetne osobe da pokaže da je pripadnik neke društvene grupe *i* na osnovu zajedničke karakteristike *i* da ga društvo percipira kao pripadnika neke društvene grupe. Definicija UNHCR-a omogućava da se neko smatra pripadnikom određene društvene grupe *bilo* na osnovu zajedničkih karakteristika *ili* zbog toga što ga društvo percipira kao pripadnika te grupe. Stoga je prema Nacrtu zakona teže dokazati da je neko pripadnik određene društvene grupe nego prema definiciji UNHCR-a, i njome nisu obuhvaćeni neki tražioci azila kojima je neophodna međunarodna zaštita. UNHCR stoga preporučuje da se u Nacrt zakona ugradi definicija iz UNHCR-ovih smjernica.

II. Član 12. Nacrta zakona - Spajanje porodice

16. Važnost porodice i pravo na porodični život su uveliko priznati u međunarodnom pravu o ljudskim pravima. U Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima se navodi da je "porodice [je] prirodna i fundamentalna ćelija društva i ima pravo na zaštitu društva i države". ⁽⁶⁾ Ovaj stav je ponovljen u različitim instrumentima o ljudskim pravima,

⁽⁵⁾ "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR Guidelines on International Protection ("Smjernice za međunarodnu zaštitu 'Pripadnost određenoj društvenoj grupi' u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i/ili njenog Protokola iz 1967. godine"), maj 2002, <http://www.unhcr.org/3d58de2da.html>.

⁽⁶⁾ Universal Declaration of Human Rights ("Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima"), član 16 (3).

uključujući Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ⁽⁷⁾ i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. ⁽⁸⁾

17. Na konferenciji ambasadora pri Ujedinjenim narodima o statusu izbjeglica i osoba bez državljanstva jednoglasno je usvojena preporuka o principu jedinstva porodice, u kojoj je rečeno da je jedinstvo porodice osnovno pravo svakog izbjeglice, i da je ono konstantno ugroženo, te da vlade treba da preduzmu neophodne mjere kako bi ga zaštitile ⁽⁹⁾, istovremeno osiguravajući da se "prava osigurana izbjeglicama protežu i na članove njihove porodice." ⁽¹⁰⁾
18. Član 12 (1) Nacrta zakona predviđa da "[i]zbjeglica i stranac pod supsidijarnom zaštitom ima pravo na spajanje sa članovima porodice ... ukoliko se članovi porodice lica sa priznatim statusom nalaze na teritoriji BiH".
19. UNHCR pozdravlja uključivanje osoba pod supsidijarnom zaštitom u kategoriju osoba koje imaju pravo na spajanje porodice, ali izražava zabrinutost zbog toga što je pravo na spajanje porodice ograničeno na one članove porodice koji su prisutni u BiH. Mnoge izbjeglice su prisiljene da bježe, ostavljajući iza sebe članove svoje porodice. Drugi su razdvojeni tokom bijega. S obzirom na fundamentalno pravo jedinstva porodice, članovi porodice koji se nalaze izvan BiH također treba da budu obuhvaćeni pravom na spajanje porodice.
20. Izvršni komitet se bavio pitanjem važnosti jedinstva porodice za izbjeglice u svojim brojnim zaključcima, i sasvim je jasno da pravo na jedinstvo porodice ne treba da bude ograničeno samo na članove porodice koji su već u zemlji azila, nego da se primjenjuje i na članove porodice koji se nalaze u drugim zemljama, kao i na one koji su ostali u zemlji porijekla. Naprimjer, Izvršni komitet je istakao da "u skladu sa fundamentalnim načelom jedinstva porodice, članovima izbjegličkih porodica treba pružiti svaku priliku da se ponovo spoje, tako što će im biti dozvoljeno da napuste njihovu zemlju porijekla". ⁽¹¹⁾ Osim toga, Izvršni komitet je također pozvao države da olakšaju "prihvat barem bračnog druga i maloljetne ili izdržavane djece svakog pojedinca kojem je odobreno privremeno utočište ili trajni azil". ⁽¹²⁾
21. S obzirom na fundamentalni značaj jedinstva porodice i njegovog priznavanja kao suštinskog prava izbjeglica, UNHCR preporučuje da se izbriše tekst u članu 12 (1) Nacrta zakona, kojim se ograničava jedinstvo porodice na članove porodice koji su već u BiH.

⁽⁷⁾ *International Covenant on Civil and Political Rights* ("Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima"), član 23 (1).

⁽⁸⁾ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* ("Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima"), član 10 (1).

⁽⁹⁾ Izbjeglička konvencija, IV(B), "Princip jedinstva porodice".

⁽¹⁰⁾ Ibid.

⁽¹¹⁾ Ibid.

⁽¹²⁾ *Executive Committee Conclusion, No. 15 (XXX) – 1979* ("Zaključak Izvršnog komiteta br. 15 (XXX) – 1979").

III. Član 26. Nacrta zakona – Zahtjevi *sur place*

22. Član 26 (2) Nacrta zakona propisuje da se zahtjev za međunarodnu zaštitu može zasnovati na "aktivnostima tražioca azila nakon što je napustio zemlju porijekla ukoliko se ustanovi da predstavljaju izražavanje i nastavak uvjerenja i orijentacije koje je imao u zemlji porijekla" [naglašavanje dodato]. Međunarodno izbjegličko pravo ne podržava kvalifikaciju da je za opstanak zahtjeva neophodno da uvjerenja i orijentacije, koji su uzrok osnovanog straha od proganjanja *sur place* tražioca azila, moraju biti nastavak onih koje je taj tražilac azila imao u zemlji porijekla.

23. Priručnik UNHCR-a predviđa da:

Čovjek može postati izbjeglica "*sur place*" kao rezultat svojih vlastitih aktivnosti, kao što su druženje sa izbjeglicama sa priznatim statusom ili iskazivanje političkih stavova u zemlji boravka. Da li su ove aktivnosti dostatne da opravdaju osnovan strah od proganjanja, mora se odrediti tek pažljivim ispitivanjem svih okolnosti. Posebnu pažnju treba obratiti na to da li su vlasti u zemlji porijekla mogle saznati za te aktivnosti i kakvo je njihovo vjerojatno viđenje tih aktivnosti. ⁽¹³⁾

24. *Sur place* zahtjev se treba razmotriti kao bilo koji drugi zahtjev. Ako tražilac azila ispunjava definiciju izbjeglice, treba da mu bude priznat izbjeglički status, bez obzira na to da li su uvjerenja ili karakteristike koje ga čine izbjeglicom postojale u zemlji porijekla. UNHCR, stoga, preporučuje da se tekst "ukoliko se ustanovi da predstavljaju izražavanje i nastavak uvjerenja i orijentacije koje je imao u zemlji porijekla" izbriše iz člana 26 (2).

Zaključak

UNHCR je zahvalan na prilici da prenese neke od svojih ključnih zapažanja i preporuka o Nacrtu zakona. Iako ovdje nismo iznijeli sva pitanja od interesa za nas, pokušali smo dati korisne informacije o onim koje smatramo prioritarnim. Nadamo se da ćemo imati priliku da i dalje prenosimo naše stavove tokom predstojećih dešavanja, kako bismo zajedno razgovarali o izradi ovog zakona.

1. decembar 2014.

UNHCR Sarajevo

⁽¹³⁾ *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* ("Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice" prema Konvenciji iz 1951. i Protokolu iz 1967. godine o statusu izbjeglica"), paragraf 96.