

UDK: 341.95(497.6)
pregledni članak
primljen 2. veljače 2004.

Mr. sc. Mile Lasić,
asistent Pravnoga fakulteta u Mostaru

NOVO ZAKONODAVSTVO O KRETANJU I BORAVKU STRANACA U BOSNI I HERCEGOVINI

U ovom radu autor razmatra novo zakonodavstvo o kretanju i boravku stranaca i azilu u BiH. Autor posebno obrađuje: materiju kretanja i boravka stranaca u odnosu na materiju MPP; stanje u bivšoj Jugoslaviji; preuzimanje i primjenu bivšeg saveznog (SFRJ) Zakona o kretanju i boravku stranaca u Bosni i Hercegovini; propise o kretanju i boravku stranaca u BiH za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti; stanje u BiH nakon Washingtonskog sporazuma i Daytonskog sporazuma i preustroja države BiH. Posebna pozornost posvećena je novom državnom Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine iz listopada 2003.

Ključne riječi: zakon, stranac, kretanje i boravak, azil.

I. UVOD

Kretanje i boravak stranaca, odnosno donošenje zakona o kretanju i boravku stranaca u jednoj državi je važno pitanje pravne legislative kako sa stajališta unutrašnjeg tako i sa stajališta međunarodnog prava. Uobičajena je praksa u svijetu da se kretanje i boravak stranaca u jednoj državi uređuje zakonom na državnoj razini, dok se, u pravilu, nižim razinama vlasti ne ostavlja ta mogućnost. Takva praksa je bila u bivšoj Jugoslaviji (u daljnjem tekstu: SFRJ). Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH) svojim osamostaljenjem preuzima Zakon o kretanju i boravku stranaca bivše SFRJ¹ (u daljnjem tekstu: ZKBS) i konačno daytonska BiH 2003. godine donosi novi državni Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu² (u daljnjem tekstu: ZKBSA).

Institut preuzimanja i primjene nekog zakona ima veliko značenje u zakonodavstvu uopće, a redovito je to i nužno i pragmatično rješenje u datom trenutku za određenu državu, njezin pravni sustav, njegovu izgradnju i funkcioniranje. Za institut preuzimanja i primjene zakona odlučila se je i Republika Bosna i Hercegovina koja je 1992. godine pored ostalih saveznih (SFRJ) zakona, preuzela i savezni Zakon o kretanju i bo-

¹ Objavljen je u *Službenom listu SFRJ*, br. 56/80, 53/85, 30/89 i 53/91.

² Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu objavljen je u *Službenom glasniku BiH*, broj 29/03.

ravku stranaca. Dakle, riječ je o bivšem saveznom zakonu koji je vrijedio u SFRJ do njezina raspada i međunarodnog priznanja (Socijalističke) Republike Bosne i Hercegovine (1992.) koja ga preuzima³ i primjenjuje u BiH kao republički zakon. Na taj način Zakon o kretanju i boravku stranaca preuzet je od bivše SFRJ i pretočen u zakonodavstvo BiH, gdje je bio na snazi sve do 2003. kada se u BiH donosi novi državni Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu.

II. KRETANJE I BORAVAK STRANACA I MPP

Pod pojmom stranca⁴ podrazumijevamo svaku osobu koja nema državljanstvo BiH ili osobu bez državljanstva (apatrid).⁵ Drugim riječima, osobe koje nisu u državlanskoj vezi sa zemljom u kojoj se trajno ili privremeno nalaze jesu za tu zemlju stranci.⁶ Kod raspravljajući o pravnom položaju stranaca, odnosno o kretanju i boravku stranaca, pod pojmom stranc, obično se razlikuju fizičke i pravne osobe. Na ovom mjestu pretežno će biti govora o strancu kao fizičkoj osobi,⁷ jer smo na to ograničeni samim naslovom rada, dok bi pravni položaj strane pravne osobe trebalo razmotriti u svjetlu članka 17. Zakona o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (u daljnjem tekstu: ZRSZ).⁸

Kretanje i boravak stranaca zajedno s drugim pravima, kao što su ulazak u jednu zemlju, upošljavanje, pristup javnim funkcijama, azil i sl. spadaju u skupinu javnih prava stranaca.⁹

U teoriji međunarodnog prava prevladava mišljenje da je uređenje kretanja i boravka stranca predmet isključive mjerodavnosti svake pojedine države, koja slobodno svojim zakonodavstvom uređuje to pitanje. Materija o kretanju i boravku stranca u cjelini ulazi u materiju koja se izučava u drugim pravnim disciplinama, ali zbog svoje važnosti ona se izučava i u međunarodnom privatnom pravu (u daljnjem tekstu: MPP) i to u dijelu koji obrađuje materiju pravnog položaja stranaca.¹⁰

³ Uredbom sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u Bosni i Hercegovini primjenjuju kao republički zakoni Službeni list RBiH, broj 2/92.

⁴ Vidi članak 4. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Usporedi i Petar Bosnić: *Hrvatsko međunarodno privatno i procesno pravo*, Obrazloženje i komentar Zakona, Knjiga II., Split, 2003., str. 135. i Sajko, Krešimir Sikirić, Hrvoje Bouček, Vilim Babić, Davor Tepeš, Nina: *Izvori hrvatskog i europskog međunarodnog privatnog prava*, Informator, Zagreb, 2001.

⁵ Za osobe bez državljanstva tj. apatride, vidi, Sajko, Krešimir: *Međunarodno privatno pravo*, opći dio, Treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1996., str. 87.

⁶ Vidi Juraj Andrassy: *Međunarodno pravo*, Školska knjiga Zagreb, 1978., str. 234.

⁷ Usporedi, Petar Bosnić: *Hrvatsko međunarodno privatno pravo*, Obrazloženje i komentar Zakona, Knjiga I., Split, 1999., str. 79.

⁸ Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima objavljen je u Službenom listu SFRJ br. 43/82. i 72/82.

⁹ Vidi, Bosnić, *Hrvatsko I*, str. 79. i Jezdić, Mihailo: *Međunarodno privatno pravo*, II, Beograd, 1985. str. 107.

¹⁰ Vidi, Bosnić, *Hrvatsko I*, str. 74. i Milan Pak: *Međunarodno privatno pravo*, četvrto izdanje, Beograd, 2000., str. 237. i Muminović, Edin: *Osnove međunarodnog privatnog prava*, Sarajevo, 1997. str. 245.

III. STANJE U BIVŠOJ JUGOSLAVIJI

ZKBS SFRJ donijela je Skupština SFRJ na sjednici Saveznog vijeća održanoj 30. rujna 1980. godine. Kao što se vidi, riječ je o saveznom zakonu koji je vrijedio za cijelu bivšu SFRJ. Bivše republike i autonomne pokrajine, koje su bile u njezinu sastavu, nisu bile mjerodavne za donošenje republičkih, odnosno pokrajinskih ZKBS. Stupanjem na snagu tog zakona prestao je važiti raniji Zakon o kretanju i boravku stranaca u Jugoslaviji iz 1973. godine.¹¹

ZKBS SFRJ je imao devet glava, i to:

- | | |
|---------------|---|
| Glava prva | - Opće odredbe, od 1. do 4. članka; |
| Glava druga | - Putne isprave i vize za dolazak i boravak u SFRJ, od 5. - 30. čl.; |
| Glava treća | - Boravak stranaca, od 31. do 77. članka; |
| Glava četvrta | - Prijava boravišta i prebivališta i odjava prebivališta, od članka 78 do 82. članka; |
| Glava peta | - Isprave za dokazivanje identiteta, od 83. do 96. članka; |
| Glava šesta | - Evidencija i izvještavanje, od 97. do 98. članka; |
| Glava sedma | - Ovlaštenja i nadzor, od 99. do 103. članka; |
| Glava osma | - Kaznene odredbe, od 104. do 108. članka i |
| Glava deveta | - Završne odredbe, od 109. do 110. članka. |

Kao što se vidi, ZKBS SFRJ je imao ukupno 110 članaka razvrstanih u devet glava. ZKBS je imao i svoje tri izmjene¹² kojima su se usklađivali novčani iznosi u glavi osmoj, tj. u Kaznenim odredbama.

Posebnu pozornost plijeni glava III. - *Boravak stranaca* i glava IV. - *Prijava boravišta i prebivališta i odjava prebivališta* jer se ta materija izučava i u materiji MPP-a.

Kao što smo kazali u uvodnom dijelu, nižim razinama vlasti, tj. bivšim socijalističkim republikama i autonomnim pokrajinama, nije ostavljena mogućnost, tj. mjerodavnost za donošenje svojih zakona koji bi uređivali kretanje i boravak stranaca.

IV. PREUZIMANJE I PRIMJENA BIVŠEG SAVEZNOG ZKBS SFRJ U REPUBLICI BiH

ZKBS SFRJ preuzet je Uredbom sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u Republici Bosni i Hercegovini primjenjuju kao republički zakoni¹³. Članak 1. te Uredbe glasi:

“Član 1.

Preuzimaju se i primjenjuju u Republici Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Republika) kao republički zakoni sljedeći savezni zakoni:

¹¹ Objavljen u *Službenom listu SFRJ*, broj 6/73.

¹² Objavljene u *Službenom listu SFRJ*, broj 53/85, 30/89 i 53/91.

II - OBLAST DRŽAVNE UPRAVE I PRAVOSUĐA

1. Unutrašnji poslovi

3) Zakon o kretanju i boravku stranaca (Službeni list SFRJ, br. 56/80, 53/85, 30/89 i 53/91) osim članka 11. stavak 1. točka 3. i 4.; članka 18. stavak 2.; članka 22. stavak 2.; članka 24.; članka 26. stavak 2.; članka 40.; članka 41. stavak 2.; članka 42. stavak 2.; članka 45. stavak 1.; članak 46. st. 2. i 4.; članka 47.; članka 49. st. 1.; članka 51. st. 4.; članka 53. stavci 1. i 2.; članka 55. stavak 4.; članka 56.; članka 57. st. 2., 3. i 4.; članka 58.; članka 61. stavak 4.; članka 62. st. 2. i 3.; članka 64. stavak 2.; članka 65. stavak 2.; članka 68. stavak 2.; članka 73. stavak 2.; članka 81. stavak 3.; članka 85. stavak 3.; članka 95. stavak 2.; članka 97. stavak 2., članka 98. stavak 2. i članka 99. do 103. ..."

Iz samog naziva Uredbe vidi se da je ZKBS SFRJ preuzet zajedno s još 116¹⁴ drugih saveznih zakona iz svih područja društvenog života, i primjenjuje se u RBiH kao republički zakon. Prilikom preuzimanja ZKBS-a navedene su i njegove odredbe koje nisu preuzete.

Člankom 10. Uredbe određeno je da Uredba stupa na snagu danom objave u Službenom listu R BiH, a važiti će do donošenja Ustava R BiH.

V - STANJE U BiH ZA VRIJEME RATA ILI NEPOSREDNE RATNE OPASNOSTI

1. Općenito

U prethodnoj glavi vidjeli smo kako je bivši savezni ZKBS preuzet u BiH. To je bilo u travnju 1992. godine. Međutim, travanj 1992. godine je vrijeme kada se ratni sukobi iz Slovenije i Hrvatske prenose i na teritorij BiH. U BiH, za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti u razdoblju 1992./95., postojala su tri pravna sustava uređivanja kretanja i boravka stranaca, i to:

1. pravni sustav Republike BiH (na teritoriju pod kontrolom Armije BiH),
2. pravni sustav Hrvatske zajednice (kasnije Republike) Herceg-Bosna (na teritoriju pod kontrolom HVO-a) i
3. pravni sustav Republike Srpske (na teritoriju pod kontrolom vojske Republike Srpske).

2. Pravni sustav Republike BiH

Pravni sustav Republike BiH vrijedio je na teritoriju pod kontrolom Armije BiH. U tom pravnom sustavu glede kretanja i boravka stranaca važio je preuzeti savezni Zakon o kretanju i boravku stranaca iz 1980,¹⁵ koji je kao republički propis preuzet Uredbom sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u Republici Bosni i Hercegovini primjenjuju kao republički iz 1992. godine.¹⁶

¹³ Uredba sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u Bosni i Hercegovini primjenjuju kao republički zakoni objavljena je u *Službenom listu RBiH*, br. 2/92.

¹⁴ 116 saveznih zakona je preuzeto samo citiranjem Uredbom dok ukupan broj preuzetih (bivših) saveznih zakona, temeljem drugih uredbi sa zakonskom snagom, prelazi 500.

¹⁵ Vidi bilješku 1.

¹⁶ Vidi bilješku 3.

Preuzeti ZKBS ostaje na snazi do donošenja Uredbe sa zakonskom snagom o kretanju i boravku stranaca koju je, na prijedlog Vlade Republike BiH, donijelo Predsjedništvo RBiH 1994. godine.¹⁷ Ta Uredba imala je 73. članka razvrstana u trinaest glava i na cjelovit način je uredila kretanje i boravak stranaca. Uredba je svojim člankom 72. stavila izvan snage preuzeti savezni zakon.¹⁸

Uredbu sa zakonskom snagom o kretanju i boravku stranaca potvrdila je Skupština Republike BiH na sjednici od 1. lipnja 1994. godine i to Zakonom o potvrđivanju uredbi sa zakonskom snagom,¹⁹ što se vidi iz članka 1. stavka 1. točke 359. Zakona. Na taj je način spomenuta Uredba postala Zakonom o kretanju i boravku stranaca.

Godine 1996. Skupština Republike BiH je na sjednici od 1. i 2. kolovoza 1996. godine donijela Zakon o izmjenama i dopunama o kretanju i boravku stranaca,²⁰ kojim je ZKBS uskladila s postojećim stanjem.

3. Pravni sustav Hrvatske zajednice, odnosno Republike Herceg Bosne

Pravni sustav Hrvatske zajednice, odnosno Republike Herceg Bosne (u daljnjem tekstu: HZHB) vrijedio je na teritoriju pod kontrolom Hrvatskog vijeća obrane (u daljnjem tekstu: HVO).

Tako je Hrvatsko vijeće obrane Hrvatske zajednice Herceg Bosna u ožujku 1993. godine donijelo Uredbu o primjeni Zakona o kretanju i boravku stranaca na području Hrvatske zajednice Herceg Bosna za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti.²¹

Članak 1. te Uredbe je glasio:

«Članak 1.

Na području Hrvatske zajednice Herceg-Bosna (u daljnjem tekstu: HZHB) primjenjuje se Zakon o kretanju i boravku stranaca (Sl. list SFRJ, br. 56/80, 53/85, 30/89, 26/90 i 53/91) koji je «Uredbom sa zakonskom snagom o preuzimanju Zakona o kretanju i boravku stranaca» preuzet kao republički zakon (Sl. list RBiH, br. 2/92), ukoliko njegove odredbe nisu u suprotnosti s ovom Uredbom ili drugim propisima donesenim na temelju ove Uredbe.»

Spomenuta Uredba imala je 17 članaka, razvrstanih u šest glava, i to: opće odredbe; boravak stranaca, otkaz boravka stranaca, isprave o dokazivanju identiteta, kaznene odredbe, te prijelazne i završne odredbe.

Ovakvo stanje ostaje sve do 28. studenoga 1994. godine, kada je Zastupnički dom Hrvatske Republike Herceg Bosna (u daljnjem tekstu: HRHB) donio Zakon o kretanju i boravku stranaca.²² Taj Zakon imao je 83. članka razvrstana u trinaest poglavlja i na cjelovit je način uredio kretanje i boravak stranaca. Danom stupanja na snagu ovoga zakona prestala je važiti Uredba o primjeni Zakona o kretanju i boravku stranaca na području HZHB za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti (Narodni list HZHB, broj 6/93).²³

¹⁷ Objavljena u Službenom listu RBiH, br. 7/93.

¹⁸ Vidi članak 72. Uredbe.

¹⁹ Objavljen u Službenom listu RBiH, br. 13/94.

²⁰ Objavljen u Službenom listu RBiH, br. 26/96.

²¹ Vidi Narodni list HZHB broj 6/93.

²² Vidi Narodni list HRHB, broj 40/94.

²³ Vidi članak 82. Uredbe.

4. Pravni sustav Republike Srpske

Pravni sustav Republike Srpske vrijedio je na teritoriju pod kontrolom vojske RS-a. U tom sustavu vrijedio je preuzeti savezni ZKBS. Na koji način se primjenjivao bilo je uređeno i Uputstvom o sprovođenju Zakona o kretanju i boravku stranaca iz 1997. godine.²⁴ Tek će novi ZKBSA BiH svojim člankom 104. stavkom 1. alinejom 2.²⁵ utvrditi prestanak primjene preuzetog saveznog ZKBS SFRJ.

Na ovom mjestu samo ćemo konstatirati da su, za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti – u razdoblju 1992./95. godine, na teritoriju BiH vrijedila tri odvojena pravna sustava kojima je bilo uređeno kretanje i boravak stranaca.

5. Promjene u nazivu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine

Od 1992. do 1995. državna tvorevina na području BiH nekoliko je puta mijenjala svoj naziv. To je ujedno i razdoblje novih višestranačkih, demokratskih promjena kao i ratno razdoblje.

Naziv **Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina** utvrđen je člankom 1. Ustava SR BiH²⁶ i proteže se kroz sve kasnije ustavne promjene i ustavne akte navedene u članku 272. Ustava Republike Bosne i Hercegovine, Pročišćen tekst, (Službeni list Republike BiH, br. 5/93), tj. sve do 8. travnja 1992. godine.

Naziv **Republika Bosna i Hercegovina** utvrđen je člankom 1. Uredbe o izmjeni naziva Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine²⁷ koju je donijelo Predsjedništvo SR BiH 1992., a koji glasi:

“Član 1.

Mijenja se naziv Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine i glasi “**REPUBLIKA BOSNA I HERCEGOVINA**.”

Naziv **Federacija Bosne i Hercegovine** utvrđen je u članku 1. stavku 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine,²⁸ koji glasi:

“Članak 1.

(1) Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno s ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, peoblikuju unutarnji ustroj teritorija s većinskim bošnjačkim i hrvatskim pučanstvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica s jednakim pravima i odgovornostima.»

²⁴ Uputa objavljena u Službenom glasniku RS, broj 2/97.

²⁵ Vidi članak 104. stavak 1. alineju 2. ZKBSA.

²⁶ Ustav SRBiH objavljen je u Službenom listu SRBiH, broj 4/74.

²⁷ Uredbu o izmjeni naziva Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine donijelo je Predsjedništvo SR BiH, pod brojem: br. 01-011-302/92 od 8. travnja 1992. godine, stupila je na snagu odmah, a objavljena je u Službenom listu RBiH, br. 1/92, od četvrtka, 9. travnja 1992. godine. To je ujedno i vrijeme kada su ratni sukobi počeli i na teritoriju BiH.

²⁸ Ovako je glasio članak 1. prilikom usvajanja Ustava Federacije BiH 30. ožujka 1994. godine. Popravlci (Amandmanima) III. i XXVIII. na Ustav Federacije BiH članak 1. se je mijenjao, ali to nije imalo utjecaja na naziv Federacije BiH.

Iz ovih Ustavnih odredaba vidimo da se uvodi novi naziv Federacija Bosne i Hercegovine, koji do tada nije postojao, i to samo za jedan dio teritorija²⁹ tadašnje Republike Bosne i Hercegovine. Dakle, pored naziva Republika Bosna i Hercegovina, imamo i naziv Federacija Bosne i Hercegovine.

Naziv Bosna i Hercegovina utvrđen je člankom I. 1. Ustava Bosne i Hercegovine,³⁰ koji glasi:

“Članak I.

Bosna i Hercegovina

(1) *Kontinuitet* - Republika Bosna i Hercegovina čije će službeno ime od sada biti “Bosna i Hercegovina” će nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, s unutarnjom strukturom modificiranom kako je ovdje određeno i s postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona će ostati država članica Ujedinjenih naroda i može kao Bosna i Hercegovina zadržati ili se prijaviti za članstvo u organizacijama unutar UN sustava i drugih međunarodnih organizacija.»

Ove promjene u nazivu državne tvorevine na području Bosne i Hercegovine bilo je nužno navesti kako bi se bolje pratio njezin kontinuitet, osamostaljenje (sukcesija bivše SFRJ) kao i to kako je i zašto došlo do preuzimanja i primjene bivših saveznih zakona pa i saveznog ZKBS SFRJ u Bosni i Hercegovini.

VI. STANJE U BIH NAKON WASHINGTONSKOG I DAYTONSKOG SPORAZUMA I PREUSTROJA DRŽAVE BIH

1. Općenito

U prethodnoj glavi vidjeli smo kako je bilo uređeno kretanje i boravak stranaca u BiH za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti.

Sklapanjem Washingtonskog sporazuma koncem 1993. godine i donošenjem Ustava Federacije BiH u ožujku 1994. godine, te sklapanjem Općeg okvirnog mirovnog sporazuma za BiH, poznatiji pod nazivom Daytonski sporazum, omogućeno je državno preuređenje (preustroj) države BiH. U tom preustroju treba vidjeti što je s postojećim pravnim sustavom ili, bolje rečeno, postojećim pravnim sustavima na području BiH, a u sklopu toga i što je s važenjem zakona i propisa koji uređuju materiju kretanja i boravka stranaca.

2. Stanje u Federaciji Bosne i Hercegovine

Pošto je Ustav F BiH donijet i stupio na snagu 30. ožujka 1994. godine, to je bilo potrebno vidjeti što će se s daljnjim važenjem uredbi sa zakonskom snagom koje je donijelo Predsjedništvo R BiH u obavljanju funkcije Skupštine R BiH. Članak IX.11.(1) Ustava FBiH glasi:

²⁹ Drugi dio teritorija obuhvaćala je Republika Srpska, čiji naziv je određen u članku 1. Ustava RS.

³⁰ Ustav Bosne i Hercegovine je Aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini - Daytonski mirovni sporazum.

“Članak 11.

(1) Skupština Republike Bosne i Hercegovine izabrana 1990. godine nastavlja raditi s odgovornostima navedenim u Ustavu Republike Bosne i Hercegovine, dok se ne postigne i provede konačni mirovni sporazum glede Bosne i Hercegovine.”

Temeljem prethodno citiranog članka Skupština RBiH je na sjednici od 1. lipnja 1994. godine donijela Zakon o potvrđivanju uredbi sa zakonskom snagom³¹ čijim je člankom 1. stavkom 1. točkom 3. potvrđena Uredba sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u Bosni i Hercegovini primjenjuju kao republički zakoni (Službeni list RBiH, br. 2/92.) Vidljivo je, dakle, i ustavno i zakonsko uporište važenja preuzetog ZKBS SFRJ u BiH.

I članak IX. 5. Ustava F BiH je uredio što će biti sa sudbinom svih preuzetih saveznih zakona pa i preuzetog ZKBS SFRJ u F BiH. On glasi:

“Članak 5.

(1) Svi zakoni, drugi propisi i pravosudni poslovници na snazi u Federaciji na dan stupanja na snagu ovog ustava ostaju na snazi u mjeri u kojoj se ne kose s ovim ustavom, ukoliko mjerodavno tijelo vlasti ne odredi drukčije.”

Iz ove ustavne odredbe jasno se vidi kontinuitet primjene ZKBS SFRJ u entitetu Federaciji Bosne i Hercegovine i nakon donošenja Ustava F BiH.

3. Stanje u Republici Srpskoj

Ustav Republike Srpske³² nema jasne odredbe iz koje bi se moglo vidjeti važenje ZKBS SFRJ u Republici Srpskoj. Ono se može posredno zaključiti iz članka 108. Ustava RS, koji glasi:

“Član 108.

Zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom.

Propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom.”

Ustav RS mora biti suglasan Ustavu BiH, što uređuje članak XII.(2) Ustava BiH koji kaže da će u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu Ustava BiH, entiteti obaviti izmjene svojih ustava kako bi ih usuglasili s Ustavom BiH, sukladno članku III.3.(b) Ustava BiH, koji glasi:

“Član III.3.(b)

(b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovom Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.”

Iz naprijed iznesenog možemo konstatirati da Ustav RS posredno govori o važenju i primjeni ZKBS SFRJ u entitetu RS. To će i novi ZKBSA BiH svojim člankom 104. stavkom 1. alinejom 2. izričito potvrditi.

³¹ Zakon o potvrđivanju uredbi sa zakonskom snagom objavljen je u Službenom listu RBiH, br. 13/94.

³² Ustav Republike Srpske objavljen je u Službenom glasniku Republike Srpske, br. 21/92, u zbirci: Ustav, Federalno ministarstvo pravde, Sarajevo 1997., (tekst Ustava RS objavljen s popravcima (amandmanima), te u časopisu Pravni savjetnik, dodatak, veljača 2003. str. 139.

4. Stanje u Bosni i Hercegovini

Vidjeli smo da je ZKBS SFRJ bio na snazi u pravnim sustavima oba entiteta (i Federacije BiH i Republike Srpske). Sad ćemo vidjeti uporišta važenja ZKBS SFRJ na državnoj razini, odnosno u institucijama države BiH. U međuvremenu se postigao konačni Opći okvirni mirovni sporazum za Bosnu i Hercegovinu (Daytonski mirovni sporazum) čiji Aneks IV. predstavlja Ustav BiH.

Tako točka 2. Aneksa II. Ustava BiH glasi:

“Aneks II.

2. Kontinuitet pravnih propisa

Svi zakoni, propisi, sudske procedure, koji su na snazi na teritoriju Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupi na snagu, ostat će na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti s Ustavom dok drukčije ne odredi mjerodavno tijelo vlasti Bosne i Hercegovine.”

Citirana točka 2. Aneksa II. Ustava BiH jasno i nedvojbeno utvrđuje da svi zatečeni zakoni ostaju na snazi dok drukčije ne odredi mjerodavno tijelo vlasti Bosne i Hercegovine. Činjenica je da je ZKBS SFRJ bio na snazi na teritoriju Bosne i Hercegovine i prije donošenja Ustava FBiH i Ustava BiH. U FBiH ZKBS zamijenila su dva zakona o kretanju i boravku stranaca,³³ koji će ostati na snazi dok se ne donese novi državni ZKBSA iz 2003.

VII. DONOŠENJE NOVOG DRŽAVNOG ZKBSA BIH

1. Općenito

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH donijela je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Zastupničkog doma, održanoj 27. lipnja 2003. godine i na sjednici Doma naroda, održanoj 18. srpnja 2003. godine.

Ustavni temelj za donošenje ZKBSA sadržan je u članku III. 1. f) Ustava BiH koji glasi:

Članak III.

Mjerodavnosti i odnosi između institucija

Mjerodavnosti institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

1. Mjerodavnosti institucija Bosne i Hercegovine

Sljedeći poslovi su u mjerodavnosti institucija Bosne i Hercegovine:

f) Politika useljavanja, izbjeglica i azila kao i donošenje propisa o tome.»

Kao što se vidi iz navedenog članka, država odnosno institucije BiH su mjerodavne za donošenje ZKBSA. Smatramo da se donositelj ZKBSA u pozivu na ustavni temelj za

³³ Vidi Glavu V. točke 2. i 3.

donošenje ovog zakona trebao uz članak IV. 4.a) pozvati i na članak III. 1.f) Ustava BiH, koji preciznije uređuje mjerodavnost za njegovo donošenje.

2. Sadržaj ZKBSA BiH

Materija koju uređuje ZKBSA razvrstana je u deset poglavlja, i to:

POGLAVLJE I - OPĆE ODREDBE, od 1. do 9. članka, i to:

- Članak 1. - Predmet Zakona,
- Članak 2. i 3. - Tijela mjerodavna za provedbu Zakona,
- Članak 4. - Definicije,
- Članak 5. - Sloboda kretanja,
- Članak 6. - Zabrana diskriminacije,
- Članak 7. - Obveza poštivanja propisa,
- Članak 8. - Prava u postupku pred državnim tijelima,
- Članak 9. - Dokaz identiteta;

POGLAVLJE II - ULAZAK I BORAVAK, od 10. do 21. članka razvrstana u dva odjeljka, i to:

- Odjeljak A - Opći uvjeti za ulazak
- Članak 10. - Prelazak granice,
- Članak 11. - Opći uvjeti za ulazak,
- Članak 12. - Ulazak pod posebnim uvjetima,
- Članak 13. - O slobađanje od obveze pribavljanja vize,
- Odjeljak B - Sredstva za izdržavanje
- Članak 14. - Sredstva za izdržavanje,
- Članak 15. - Garantno pismo,
- Članak 16. - Poziv,
- Članak 17. - Radna dozvola,
- Članak 18. - Garancija za izlazak iz zemlje,
- Članak 19. - Dokaz o posjedovanju sredstava za izdržavanje,
- Članak 20. - Odbijanje ulaska,
- Članak 21. - Djelokrug i priziv;

POGLAVLJE III - DOZVOLE ZA ULAZAK I BORAVAK I PUTNI LIST, od 22. do 30. članka, i to:

- Članak 22. - Dozvole za ulazak,
- Članak 23. - Vize,
- Članak 24. - Izdavanje vize,
- Članak 25. - Podzakonski akti,
- Članak 26. - Poništenje vize,
- Članak 27. - Ukidanje viza,
- Članak 28. - Djelokrug i priziv,
- Članci 29. i 30. - Putni list;

POGLAVLJE IV - BORAVAK STRANACA, od članka 31. do članka 55.

razvrstana u pet odjeljaka, i to:

Članak 31. – Vrste boravka;

Odjeljak A – Privremeni boravak

Članak 32. – Zahtjev za odobrenje boravka,

Članak 33. – Osnova za odobrenje privremenog boravka,

Članak 34. – Opći uvjeti za odobrenje boravka,

Članak 35. – Privremeni boravak iz humanitarnih razloga,

Članak 36. – Preporuka mjerodavnog tijela,

Članak 37. – Zaštita žrtava trgovine,

Članak 38. – Privremeni boravak po osnovi spajanja obitelji,

Članak 39. – Boravak u odnosu na razvod braka;

Odjeljak B – Stalni boravak

Članak 40. – Uvjeti za odobrenje stalnog boravka;

Odjeljak C – Postupak i dokumenti

Članak 41. – Odbijanje zahtjeva za odobrenje boravka,

Članak 42. – Zahtjev za odobrenje boravka,

Članak 43. – Priziv protiv organizacijske jedinice Ministarstva,

Članak 44. – Priziv protiv rješenja Ministarstva u sjedištu,

Članak 45. – Naljepnica odobrenja boravka,

Članak 46. – Osobna iskaznica za stranca;

Odjeljak D – Otkaz boravka

Članak 47. – Razlozi za otkaz boravka,

Članak 48. – Poseban razlog za otkaz stalnoga boravka,

Članak 49. – Djelokrug i priziv,

Članak 50. – Izvršenje rješenja o otkazu boravka;

Odjeljak E – Prijava boravka stranaca

Članak 51. – Obveza prijave boravišta i prebivališta,

Članak 52. – Boravište i prebivalište,

Članak 53. – Rokovi,

Članak 54. – Obveznici prijave boravište,

Članak 55. – Podzakonski akt;

POGLAVLJE V - UDALJENJE STRANACA IZ ZEMLJE, od 56. do 66.

članka razvrstana u tri odjeljaka, i to:

Odjeljak A – Protjerivanje

Članak 56. – Mjera protjerivanja,

Članak 57. – Razlozi za izricanje mjere protjerivanja,

Članak 58. – Izvršenje rješenja o protjerivanju,

Članak 59. – Posebni slučajevi protjerivanja;

Odjeljak B – Zaštitne odredbe

Članak 60. – Načelo «zabrane vraćanja»,

Članak 61. – Poseban postupak;

Odjeljak C – Prisilno udaljenje stranca iz zemlje

Članak 62. – Zaključak o dozvoli izvršenja,

Članak 63. – Ograničavajuće odredbe,

Članak 64. – Zemlja vraćanja,

Članak 65. – Troškovi vraćanja,

Članak 66. – Podzakonski akt;

POGLAVLJE VI - PRIHVAT STRANACA I NADZOR, od 67. do 71. članka, razvrstana u dva odjeljka, i to:

Odjeljak A – Specijalizirane ustanove za prihvrat stranaca

Članak 67. – Ustrojstvo ustanova;

Odjeljak B – Stavljanje stranca pod nadzor

Članak 68. – Određivanje nadzora,

Članak 69. – Rješenje o stavljanju stranca pod nadzor,

Članak 70. – Priziv,

Članak 71. – Izvršenje rješenja i produžetak nadzora;

POGLAVLJE VII - A Z I L, od 72. do 87. članka, razvrstana u šest odjeljaka, i to:

Odjeljak A – Uvjeti za stjecanje azila

Članak 72. – Definicija izbjeglice,

Članak 73. – Isključenje;

Odjeljak B – Postupak i mjerodavna tijela

Članak 74. – Zahtjev za azil,

Članak 75. – Ilegalni ulazak ili boravak,

Članak 76. – Postupak i djelokrug za donošenje rješenja,

Članak 77. – Zaštita podataka,

Članak 78. – Tužba,

Članak 79. – Zaštitne odredbe,

Članak 80. – Prihvrat podnositelja zahtjeva za azil;

Odjeljak C – Prava i obveze izbjeglice

Članak 81. – Prava izbjeglice,

Članak 82. – Dokument za izbjeglice;

Odjeljak D – Prestanak važenja azila

Članak 83. – Razlozi za prestanak važenja azila,

Članak 84. – Djelokrug i tužba;

Odjeljak E – Masovni priliv

Članak 85. – Masovni priliv stranaca;

Odjeljak F – Suradnja s UNHCR-om

Članak 86. – Suradnja s UNHCR-om,

Članak 87. – Podzakonski akt;

POGLAVLJE VIII – POSEBNE ODREDBE, od 88. do 93. članka, i to:

Članak 88. – Zaštita prava,

Članak 89. – Privilegije i imuniteti,

Članak 90. – Primjena odredaba,

Članak 91. – Službena evidencija,

Članak 92. – Službena baza podataka,

Članak 93. – Podzakonski akt;

POGLAVLJE IX – KAZNE NE ODREDBE, od članka 94. do 99., i to:

Članak 94. do 98. – Kaznene odredbe,

Članak 99. – Djelokrug;

POGLAVLJE X – PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE od čl. 100. do 105., i to:

Članak 100. – Stečena prava,

Članak 101. – Predmeti koji nisu okončani,

Članak 102. – Djelokrug organizacijskih jedinica MUP-a,

Članak 103. – Uspostava službe,

Članak 104. – Prestanak važenja propisa i

Članak 105. – Stupanje na snagu zakona.

Kako se vidi, ZKBSA ima ukupno 105. članaka razvrstanih u deset poglavlja.³⁴ Donošenjem ZKBSA u BiH prestala je primjena svih zakona, uredba, pravilnika, odluka i svih drugih podzakonskih propisa kojima su bile uređene procedure vezane za prijavu, kontrolu kretanja i boravka stranaca.³⁵ Ovo nije vrijeme i mjesto za komentar odredaba, tj. članaka novog državnog ZKBSA, ali smatrali smo potrebnim, na ovakav način i s temeljnim pojmovima, prikazati sadržaj novog ZKBSA.

3. Prijedlog izmjena ZKBSA BiH

Novi ZKBSA stupio je na snagu 13. listopada 2003. godine i nije trebalo proteći puno vremena, tek nekoliko mjeseci, da se u zakonskoj proceduri nađe Prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Izmjena predviđa mijenjanje članka 16. stavka 3. novog ZKBSA na način da poziv kao oblik garantnog pisma (garancije) kojom domaća ili strana pravna osoba, registrirana u BiH, poziva u poslovni posjet, u određenom vremenskom intervalu, stranog partnera, umjesto Gospodarske komore BiH, kako predviđa važeći Zakon, mora biti ovjeren od mjerodavne privredne komo-

³⁴ U Republici Hrvatskoj na snazi je Zakon o kretanju i boravku stranaca (NN br. 53/91, 22/92, 26/93, 29/94 i 22/99).

³⁵ Vidi članak 104. ZKBSA.

re po poslovnom sjedištu davatelja garancije (poziva). Tako bi predloženom izmjenom umjesto jedne centralne Gospodarske komore BiH, poziv mogle ovjeravati i entitetske i županijske/kantonalne gospodarske komore, dakle njih ukupno 13.

Ovo rješenje ne bi trebalo biti loše ako će postojati jedinstvena evidencija svih ovjerenih garantnih pisama. U ovom trenutku ne znamo kako će u parlamentarnoj proceduri proći predložena izmjena ZKBSA.

VIII. ZAKLJUČAK

U bivšoj SFRJ materija kretanja i boravka stranaca bila je uređena bivšim saveznim ZKBS iz 1980. godine.

Državnopravno osamostaljenje i međunarodno priznanje (S)RBiH 1991./92., sukcesija bivše SFRJ, kao i kasnije njezin washingtonski (1994.) a potom i daytonski preustroj (1995.) u državu BiH, izazvali su niz različitih pravnih posljedica. Jedna od tih posljedica je bila preuzimanje i primjena bivših saveznih (SFRJ) zakona koji se sada u BiH primjenjuju kao republički zakoni. To je, uostalom, bio slučaj i sa ZKBS SFRJ. ZKBS je 1994. godine u Federaciji BiH bio zamijenjen drugim zakonima, dok je u RS-u ostalo stanje nepromijenjeno.

Održavanjem prvih poslijeratnih izbora (1996.) u BiH otpočeo je proces stvaranja *daytonske* Bosne i Hercegovine kao složene države, države tri konstitutivna ravnopravna i suverena naroda i dva entiteta. Njezin pravni sustav još nije u potpunosti izgrađen i nalazi se u postupnoj izgradnji, tako da se još uvijek može reći da je taj pravni sustav "pravni okvir različitog sadržaja".

Parlamentarna skupština BiH, na sjednici Zastupničkog doma, održanoj 27. lipnja 2003. godine i na sjednici Doma naroda, održanoj 18. srpnja 2003. godine, donijela je novi državni Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, te je time u BiH prestala primjena svih zakona, uredbi, pravilnika, odluka i svih drugih podzakonskih propisa kojima su bile uređene procedure vezane za prijavu, kontrolu kretanja i boravka stranaca.

Donošenjem ZKBSA dat je doprinos izgradnji pravnog sustava BiH u ovom području. BiH je time dobila jedan novi, moderan, europski zakon koji na jedinstven način uređuje materiju kretanja i boravka stranaca i azila. ZKBSA će pomoći u sprječavanju velikog broja ilegalnih imigranata u Europsku uniju koji se, većim dijelom, odvija preko teritorija BiH odnosno Jugoistočne Europe. To će ujedno pomoći BiH pri ulasku u europske i euroatlanske integracije.

POPIS KRATICA

BIH	- Bosna i Hercegovina
FBIH	- Federacija Bosne i Hercegovine
HVO	- Hrvatsko vijeće obrane
HZHB	- Hrvatska zajednica Herceg-Bosna
HRHB	- Hrvatska Republika Herceg-Bosna
MPP	- Međunarodno privatno pravo
RBiH	- Republika Bosna i Hercegovina
RS	- Republika Srpska
SFRJ	- Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

SR BiH - Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina
ZKBSA BiH - Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine
ZKBS SFRJ - Zakon o kretanju i boravku stranaca Socijalističke Federativne
Republike Jugoslavije

Literatura

1. Andrassy, Juraj: *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1995.
2. Bosnić, Petar: *Hrvatsko međunarodno privatno pravo*, Obrazloženje i komentar Zakona, Knjiga I., Split, 1999.
3. Bosnić, Petar: *Hrvatsko međunarodno privatno i procesno pravo*, Obrazloženje i komentar Zakona, Knjiga II., Split, 2003.
4. Jezdić, Mihailo: *Međunarodno privatno pravo*, II, Beograd, 1985.
5. Pak, Milan: *Međunarodno privatno pravo*, četvrto izdanje, Beograd, 2000.
6. Muminović, Edin: *Osnovi međunarodnog privatnog prava*, Sarajevo, 1997.
7. Sajko, Krešimir: *Međunarodno privatno pravo*, opći dio, Treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1996.
8. Sajko, Krešimir – Sikirić, Hrvoje – Bouček, Vilim – Babić, Davor – Tepeš, Nina: *Izvori hrvatskog i europskog međunarodnog privatnog prava*, Informator, Zagreb, 2001.
9. Daytonski mirovni sporazum, JP «NIO Službeni list R BiH», Sarajevo, 1996.
10. Narodni list HZHB
11. Narodni list HRHB
12. Službeni list SFRJ
13. Službeni list R BiH
14. Službene novine Federacije BiH
15. Službeni glasnik RS
16. Službeni glasnik BiH
17. Ustavi, Federalno ministarstvo pravde, (Zbirka ustava), Sarajevo, 1997.
18. Ustav FBiH s amandmanima, JP NIO Službeni list R BiH, Sarajevo, 1996.

NEW LEGISLATION ON THE MOVEMENT AND STAY OF FOREIGNERS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

In this paper the author considers in detail the new legislation on the movement and stay of foreigners, and their asylum in Bosnia and Herzegovina. The author particularly elaborates the topic of the movement and stay of foreigners with regard to: the subject of international private law; the situation in former Yugoslavia; succession and application of the former Federal Law of the Movement and Stay of Foreigners (From SFRY); the regulations of the movement and stay of foreigners in BiH during the war and the direct war risk; the situation in BiH after the Washington Agreement and the Dayton Agreement and after the re – organization of this state.

The new State Law of the Movement and Stay of Foreigners and the Asylum in Bosnia and Herzegovina, from October 2003 has been in focus of this paper.

Key words: law, foreigners, movement and stay, asylum.