FOSTER
INCLUSION OF FOREIGNERS IN THE WESTERN BALKANS ACCESS TO SOCIAL AND ECONOMIC RIGHTS

This project is funded by the European Union

NACIONALNI IZVJEŠTAJ O PRISTUPU SOCIJALNIM I EKONOMSKIM PRAVIMA STRANACA U BOSNI I HERCEGOVINI

BALKAN REFUGEE AND MIGRATION COUNCIL

Sarajevo, 2026

DRC DANISH REFUGEE COUNCIL

IZDAVAČ
Udruženje Vaša prava BiH
Safeta Hadžića 66A
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Tel: +387 (0)33 789 105
E-mail: sarajevo@vasaprava.org
Web: www.vasaprava.org

ZA IZDAVAČA
Emir Prcanović, izvršni direktor

AUTORI I UREDNICI
Emir Prcanović
Dragan Vujanović

ISTRAŽIVAČKI TIM
Prof. dr Ajna Jodanović
Abela Pobrić Poturović
Adela Surić
Adisa Čubro
Aida Behrem
Danijela Milešević Plavšić
Emina Halilović
Mario Nenadić
Mirza Čubro
Mustafa Pašalić

LEKTURA I KOREKTURA
Samir Avdibegović

DIZAJN
Haris Murić

MJESTO I GODINA IZDAVANJA
Sarajevo, 2026

Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije u okviru projekta „Inkluzija stranaca na Zapadnom Balkanu – pristup socijalnim i ekonomskim pravima“ (FOSTER). Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost autora i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije.

Sadržaj

I. UVOD 1

II. METODOLOGIJA 2

III. INSTITUCIONALNI KAPACITETI 4

IV. DOSTUPNOST I STRUKTURA PODATAKA O STRANCIMA 9

V. TRENDOVI I OBRASCI IMIGRACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI 14

VI. PRISTUP PRAVIMA, PRAKSA I IZAZOVI 17

VII. PRISTUP SOCIJALNOJ ZAŠTITI 22

VIII. PRISTUP RADU I ZAPOŠLJAVANJU 26

IX. PRISTUP OBRAZOVANJU 30

X. PRISTUP ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI 31

XI. ULOGA I KAPACITETI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA 34

XII. ULOGA I KAPACITET TIJELA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA 37

XIII. POZITIVNE PRAKSE I INOVACIJE 40

XIV. PREPORUKE 43

XV. PRILOG BR. 1- STATISTIČKI PREGLED PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA 44

I. UVOD

Nacionalni izvještaj o pristupu socijalnim i ekonomskim pravima stranaca u Bosni i Hercegovini izrađuje se u okviru regionalnog projekta „Uključivanje stranaca na Zapadnom Balkanu – pristup socijalnim i ekonomskim pravima (FOSTER)". Projekat je pokrenut kroz saradnju sedam organizacija civilnog društva okupljenih oko Balkanskog savjeta za izbjeglice i migracije, u partnerstvu sa Danskim savjetom za izbjeglice, sa ciljem jačanja inkluzivnih i nediskriminatornih politika i efikasnijih praksi uključivanja ranjivih kategorija stranaca u društvene i ekonomske tokove zemalja Zapadnog Balkana. Kao krajnji korisnici posebno su prepoznate ranjive kategorije stranaca, uključujući regularne i neregularne migrante, izbjeglice i žrtve različitih krivičnih djela, dok su među ciljnim grupama lokalne organizacije civilnog društva i nezavisne institucije za ljudska prava.

Projekat FOSTER polazi od činjenice da su migraciona kretanja u regionu Zapadnog Balkana sve složenija i da se više ne mogu posmatrati isključivo kroz prizmu tranzita. Iako Bosna i Hercegovina i dalje predstavlja važan dio zapadnobalkanske migracione rute prema Evropskoj uniji, sve veći značaj dobijaju i pitanja zakonitog boravka, rada, obrazovanja, pristupa zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, spajanja porodice, zaštite djece bez pratnje, osoba bez državljanstva i drugih ranjivih kategorija stranaca. Prema Migracionom profilu BiH za 2024. godinu, Službi za poslove sa strancima prijavljeno je 25.284 nezakonitih migranata, što je smanjenje od 26,52% u odnosu na 2023. godinu, dok je 21.489 osoba izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, a samo 234 osobe su zaista podnijele zahtjev za azil[1]. Ovaj nesrazmjer između izražene namjere i stvarnog pristupa postupku međunarodne zaštite ukazuje na potrebu da se položaj stranaca u BiH posmatra kroz širi okvir dostupnosti prava, informisanosti, institucionalne koordinacije i stvarnih mogućnosti pristupa procedurama.

Bosna i Hercegovina ima posebno složen institucionalni okvir za ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava stranaca. Nadležnosti koje su relevantne za status, boravak, azil, rad, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu raspoređene su između državnog nivoa, entiteta, Brčko distrikta BiH, kantona u Federaciji BiH, jedinica lokalne samouprave i javnih ustanova. Takva struktura zahtijeva visok stepen koordinacije i razmjene podataka između institucija, ali u praksi često dovodi do razlika u postupanju, fragmentiranih evidencija, teritorijalno neujednačene dostupnosti usluga i zavisnosti korisnika od podrške organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. Prema FOSTER metodologiji, nacionalni izvještaji treba da se fokusiraju upravo na praktičnu primjenu pravnih garancija i stvarni pristup pravima, a ne samo na formalni prikaz zakonskih rješenja.

Cilj ovog izvještaja je da pruži pregled trenutnog stanja, praksi, izazova i dostupnih institucionalnih mehanizama u vezi sa pristupom stranaca socijalnim i ekonomskim pravima u Bosni i Hercegovini. Izvještaj obuhvata različite kategorije stranaca, uključujući tražioce azila, osobe kojima je priznat izbjeglički status ili supsidijarna zaštita, strance sa odobrenim privremenim ili stalnim boravkom, strane radnike, strane studente, djecu strance, maloljetnike bez pratnje, osobe bez državljanstva ili u riziku od apatridije, migrante u tranzitu, žrtve trgovine ljudima i druge

1 https://dijaspora.mhrr.gov.ba/media/dokumenti//QPWk6pPWT0vt1FKi0D0I8o6v4yFsiW9J5vadipCK.pdf

ranjive grupe. Poseban naglasak stavljen je na pristup socijalnoj zaštiti, radu i zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, podacima i mehanizmima zaštite prava.

U izvještaju se analiziraju dostupni podaci nadležnih institucija, nalazi terenskog monitoringa, iskustva organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, kao i javno dostupni izvještaji relevantnih domaćih i međunarodnih aktera. U tom smislu, izvještaj ne nastoji samo prikazati koja prava postoje u zakonima, već prije svega odgovoriti na pitanje da li ih stranci u BiH mogu ostvariti u praksi, pod kojim uslovima, pred kojim institucijama, sa kojim preprekama i uz kakvu podršku. Ovakav pristup je u skladu i sa modelom nacionalnog izvještaja iz Crne Gore, koji pristup socijalnim i ekonomskim pravima stranaca posmatra kroz kombinaciju institucionalnih podataka, prakse, dostupnosti usluga, koordinacije i identifikacije strukturnih izazova.

U kontekstu evropskih integracija, pitanje pristupa stranaca socijalnim i ekonomskim pravima ima dodatni značaj. BiH je zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, a upravljanje migracijama, azilom, granicama, zaštitom osnovnih prava i nediskriminacijom ostaje dio šireg procesa usklađivanja sa evropskim standardima. Istovremeno, podaci za 2024. godinu ukazuju na postepeni rast pojedinih oblika zakonitog boravka i rada stranaca: prema dostupnim regionalnim pregledima, BiH je u 2024. godini izdala 14.909 dozvola za privremeni boravak, 430 dozvola za stalni boravak i 6.085 radnih dozvola, što ukazuje da se pored tranzitnih migracija mora pažljivije pratiti i razvoj radne, porodične, obrazovne i dugoročnije migracije[2].

Izvještaj zato polazi od stava da pristup pravima stranaca nije samo pitanje migracione politike, već i pitanje jednakog postupanja, javnih usluga, institucionalne odgovornosti, socijalne kohezije i održivog razvoja. U tom smislu, nalazi i preporuke ovog izvještaja namijenjeni su nadležnim institucijama, organizacijama civilnog društva, nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava, međunarodnim organizacijama, akademskoj zajednici i drugim akterima koji mogu doprinijeti unapređenju položaja stranaca u Bosni i Hercegovini.

II. METODOLOGIJA

Izvještaj je izrađen primjenom kombinovanog metodološkog pristupa koji obuhvata desk istraživanje, analizu dostupnih pravnih i strateških dokumenata, pregled javno dostupnih statističkih i administrativnih podataka, prikupljanje informacija od nadležnih institucija, terenske posjete, polustrukturirane intervjue i konsultacije sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim organizacijama koje djeluju u oblasti migracija, azila, zaštite stranaca i pristupa socijalnim i ekonomskim pravima. Ovakav pristup je u skladu sa FOSTER metodologijom, prema kojoj se nacionalni izvještaji izrađuju na osnovu nalaza prikupljenih kroz terenske posjete, intervjue sa relevantnim akterima i informacije dobijene od institucija, organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija i, kada je to moguće, direktnih korisnika.

Metodologija je usmjerena na praćenje stvarne dostupnosti prava stranaca u Bosni i Hercegovini, a ne samo na opis zakonskog i institucionalnog okvira. U tom smislu, istraživanje nastoji utvrditi u kojoj mjeri se prava garantovana propisima mogu ostvariti u praksi, koje institucije su nadležne za pojedine oblasti, koje evidencije se vode, da li postoje prepreke u pristupu pravima

2 https://www.pragueprocess.eu/en/countries/838-bosnia-and-herzegovina

i uslugama, te da li se praksa razlikuje u zavisnosti od pravnog statusa osobe, mjesta boravka, nivoa vlasti ili dostupnosti podrške organizacija civilnog društva. FOSTER metodologija posebno naglašava da izvještaj treba da se fokusira na implementaciju pravnih garancija i prava koja stranci ostvaruju u praksi, umjesto da se zadrži samo na formalnom prikazu pravnih dokumenata.

Desk istraživanje obuhvatilo je pregled relevantnih zakona, podzakonskih akata, strategija, akcionih planova, izvještaja institucija, statističkih pregleda, migracionih profila, dostupnih analiza međunarodnih organizacija, izvještaja organizacija civilnog društva i drugih javno dostupnih izvora. Posebna pažnja posvećena je propisima i praksama koje uređuju ulazak i boravak stranaca, međunarodnu zaštitu, rad i zapošljavanje, socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, zaštitu djece, zaštitu žrtava trgovine ljudima, zaštitu osoba bez državljanstva i pristup mehanizmima zaštite ljudskih prava. U okviru desk istraživanja analizirani su i dostupni podaci o kretanju stranaca, izdatim dozvolama za boravak i rad, zahtjevima za azil, osobama pod međunarodnom zaštitom, maloljetnicima bez pratnje, pristupu javnim uslugama i drugim pokazateljima relevantnim za procjenu položaja stranaca u BiH.

Terenski dio istraživanja zasniva se na konsultacijama sa ključnim akterima koji imaju nadležnosti ili neposredno iskustvo u radu sa strancima. U skladu sa projektnom metodologijom, istraživanje je obuhvatilo više od 30 terenskih posjeta i intervjua sa relevantnim predstavnicima institucija, organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i, gdje je izvodljivo i etički opravdano, direktnim korisnicima. Zbog složene administrativne strukture Bosne i Hercegovine, konsultacije su planirane i održane sa akterima na državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou, kako bi se obuhvatile razlike u nadležnostima, praksama i dostupnosti prava u različitim dijelovima zemlje.

Za potrebe istraživanja korišteni su unaprijed pripremljeni upitnici i vodiči za intervjue, prilagođeni različitim grupama sagovornika. Upitnici su obuhvatili pitanja o dostupnosti i strukturi podataka o strancima, institucionalnim kapacitetima, međuinstitucionalnoj saradnji, pristupu socijalnoj zaštiti, radu i zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, pritužbama i žalbama, ulozi organizacija civilnog društva, dobrim praksama i preporukama za unapređenje sistema. Ovaj pristup se oslanja i na model primijenjen u drugim državama u kojima se implementira FOSTER projekat, gdje su podaci prikupljani putem terenskih posjeta, unaprijed pripremljenih upitnika, neposrednih intervjua i elektronske komunikacije sa predstavnicima institucija, organizacija i međunarodnih aktera.

U prikupljanju podataka poseban naglasak stavljen je na razvrstavanje informacija prema pravnom statusu stranaca, vrsti prava ili usluge, državljanstvu, polu, dobi, lokaciji i vrsti institucije koja pruža uslugu ili vodi evidenciju. Gdje god je bilo moguće, traženi su kvantitativni podaci o broju korisnika, broju zahtjeva, broju izdatih dozvola, broju djece uključene u obrazovni sistem, broju stranaca prijavljenih na evidencije službi zapošljavanja, broju osoba koje koriste zdravstvene i socijalne usluge, kao i podaci o pritužbama, žalbama i ishodima postupaka. Istovremeno su prikupljani i kvalitativni podaci o iskustvima institucija i organizacija, preprekama u praksi, primjerima neujednačenog postupanja, dobrim praksama i mogućim rješenjima.

S obzirom na ustavnu i administrativnu strukturu BiH, metodologija je posebno prilagođena činjenici da se pojedina prava stranaca ostvaruju pred različitim nivoima vlasti i različitim sistemima javnih usluga. Statusna pitanja, azil, međunarodna zaštita, ulazak, boravak i udaljenje stranaca primarno su vezani za institucije na državnom nivou, dok se socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, obrazovanje i zapošljavanje u velikoj mjeri ostvaruju kroz entitetske, kantonalne, distrikt i lokalne institucije. Zbog toga se u analizi ne posmatra samo da li pravo postoji, već i da li postoji funkcionalan put za njegovo ostvarivanje, da li institucije međusobno razmjenjuju podatke, da li stranci imaju potrebne dokumente i identifikacione oznake, te da li praksa zavisi od mjesta u kojem se osoba nalazi.

Podaci dobijeni kroz intervjue, upitnike i pisane odgovore analizirani su kvalitativno, sa ciljem identifikovanja zajedničkih obrazaca, sistemskih prepreka, dobrih praksi i razlika između formalno priznatih prava i njihove stvarne dostupnosti. Kvalitativna analiza posebno je korištena za procjenu administrativnih prepreka, jezičkih barijera, nedostatka informacija, straha ili nepovjerenja prema institucijama, neujednačene prakse, nedostatka prevodilaca, ograničenih kapaciteta institucija i oslanjanja na podršku organizacija civilnog društva. Kvantitativni podaci korišteni su za prikaz trendova, obima korištenja usluga i dostupnosti institucionalnih evidencija.

U izvještaju su korišteni isključivo agregirani i anonimizovani podaci. Pojedinačni slučajevi, kada su korišteni kao ilustracija prakse, predstavljeni su bez navođenja imena, brojeva predmeta, adresa, fotografija, medicinskih podataka ili drugih informacija koje bi mogle dovesti do identifikacije osobe. Posebna pažnja posvećena je zaštiti ranjivih kategorija, uključujući djecu, maloljetnike bez pratnje, žrtve trgovine ljudima, žrtve nasilja, osobe u postupku međunarodne zaštite, osobe bez državljanstva i osobe koje zbog svog statusa mogu biti izložene dodatnom riziku. Istraživanje je vođeno principima povjerljivosti, dobrovoljnosti, zaštite ličnih podataka i principom da se prikupljanjem informacija ne smije nanijeti šteta korisnicima.

Nalazi izvještaja biće dodatno provjereni kroz konsultacije sa članicama neformalne nacionalne platforme i drugim relevantnim akterima. Cilj validacije nije samo provjera tačnosti podataka, već i identifikacija eventualnih praznina, dopuna nalaza iz prakse i formulacija preporuka koje su realne, provedive i usmjerene na unapređenje pristupa socijalnim i ekonomskim pravima stranaca u Bosni i Hercegovini. Ovakav pristup omogućava da izvještaj bude zasnovan na kombinaciji pravne analize, institucionalnih podataka i praktičnih iskustava aktera koji svakodnevno rade sa strancima i ranjivim kategorijama migranata.

III. INSTITUCIONALNI KAPACITETI

Institucionalni okvir Bosne i Hercegovine u oblasti pristupa socijalnim i ekonomskim pravima stranaca izrazito je složen, jer se statusna pitanja stranaca, međunarodna zaštita, ulazak, boravak, nadzor i udaljenje uglavnom uređuju na državnom nivou, dok se ostvarivanje većine socijalnih i ekonomskih prava odvija kroz entitetske, kantonalne, distrikt i lokalne institucije. Zbog toga se institucionalni kapaciteti ne mogu posmatrati samo kroz nadležnost jedne institucije, već kroz funkcionalnost cjelokupnog sistema: od registracije i utvrđivanja statusa stranca, preko razmjene podataka, do stvarnog pristupa socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju,

radu i mehanizmima zaštite prava. Ovakav pristup odgovara FOSTER metodologiji, koja za ovo poglavlje predviđa prikaz ključnih nacionalnih aktera, njihovih nadležnosti, vrsta podataka koje vode, praznina u razmjeni podataka i uticaja bolje koordinacije na planiranje usluga i međuinstitucionalnu saradnju.

Osnovni pravni okvir za statusna pitanja stranaca čine Zakon o strancima i Zakon o azilu BiH. Zakon o strancima uređuje uslove i postupak ulaska stranaca u Bosnu i Hercegovinu, vizni i bezvizni režim, putne isprave za strance, boravak stranaca, udaljenje, prihvat, stavljanje pod nadzor i druga pitanja koja se odnose na kretanje i boravak stranaca. Zakon o azilu propisuje nadležne organe, principe, uslove i postupak za odobravanje izbjegličkog statusa i supsidijarne zaštite, privremenu zaštitu, identifikacione dokumente, prava i obaveze tražilaca azila, izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom. Ova dva zakona čine osnovu za određivanje pravnog statusa stranca, a time i za mogućnost pristupa pojedinim pravima.

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine predstavlja centralnu instituciju za kreiranje, održavanje i provođenje politike imigracija i azila. U okviru Ministarstva djeluju sektori i upravne organizacije koje pokrivaju imigracije, azil, graničnu kontrolu i operativno postupanje sa strancima. Prema Migracionom profilu BiH za 2024. godinu, Ministarstvo sigurnosti je odgovorno za zaštitu međunarodnih granica, regulisanje prometa na graničnim prelazima, međunarodnu saradnju iz oblasti sigurnosti, prikupljanje i korištenje podataka relevantnih za sigurnost BiH, te za kreiranje i provođenje imigracione i azilne politike. Isto tako, Ministarstvo sigurnosti donosi prvostepene odluke po zahtjevima za međunarodnu zaštitu, dok odlučuje i o žalbama stranaca na prvostepene odluke Službe za poslove sa strancima i Granične policije BiH u pitanjima ulaska, kretanja i boravka.

Sektor za azil Ministarstva sigurnosti BiH ima ključnu ulogu u postupku međunarodne zaštite. On zaprima i registruje zahtjeve za azil, provodi intervjue, vodi postupak utvrđivanja ispunjenosti uslova za izbjeglički status ili supsidijarnu zaštitu i donosi odluke u prvom stepenu. Uloga Sektora za azil je posebno značajna za ovaj izvještaj, jer pravni status tražioca azila, izbjeglice ili osobe pod supsidijarnom zaštitom direktno utiče na obim prava koja osoba može ostvariti, uključujući pravo na smještaj, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, rad i socijalnu zaštitu. Prema dokumentima Evropske agencije za azil, Sektor za azil je nadležan za provođenje postupka po zahtjevima za azil, registraciju, intervjuisanje tražilaca azila i odlučivanje o zahtjevima.

Služba za poslove sa strancima je jedna od najvažnijih operativnih institucija u sistemu upravljanja migracijama u BiH. Ona je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH, sa operativnom samostalnošću u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti. Njena nadležnost obuhvata upravne i inspekcijske poslove vezane za kretanje i boravak stranaca, odlučivanje o zahtjevima stranaca, nadzor nad zakonitošću boravka, postupanje u vezi sa udaljenjem stranaca, kao i druge poslove propisane Zakonom o strancima, Zakonom o azilu i pratećim propisima. Prema Migracionom profilu BiH[3], Služba je osnovana Zakonom o Službi za poslove sa strancima 2005. godine, a počela je sa radom 1. oktobra 2006. godine.

3 https://dijaspora.mhrr.gov.ba/media/dokumenti//QPWk6pPWT0vt1FKi0D0I8o6v4yFsiW9J5vadipCK.pdf

Granična policija BiH ima ključnu ulogu kao prva institucija kontakta za veliki broj stranaca koji ulaze ili pokušavaju ući u Bosnu i Hercegovinu. Njene nadležnosti uključuju nadzor i kontrolu prelaska državne granice, sprečavanje nezakonitih migracija, odbijanje ulaska strancima koji ne ispunjavaju uslove za ulazak, izdavanje viza na granici u izuzetnim slučajevima, poništavanje ili skraćivanje viza, kao i evidentiranje i razmjenu podataka. Granična policija je takođe jedna od institucija pred kojom stranac može izraziti namjeru za podnošenje zahtjeva za azil u BiH. Ova uloga je posebno važna jer način prvog kontakta, informisanje o pravu na azil, upućivanje prema nadležnim organima i evidentiranje osobe mogu značajno uticati na dalji pristup pravima.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH učestvuje u migracionom sistemu kroz vizni režim i rad diplomatsko-konzularnih predstavništava. Ministarstvo predlaže odluke koje se odnose na vizne režime i izuzeća od viza, a migracionu politiku provodi i kroz izdavanje viza u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH. U kontekstu pristupa pravima stranaca, ova nadležnost je važna za zakonit ulazak u zemlju, regulisanje boravka po osnovu rada, obrazovanja, spajanja porodice ili drugih osnova, kao i za prevenciju zloupotreba i nejasnoća u prelasku iz jednog statusa u drugi.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH ima posebnu ulogu nakon što je osobi priznat izbjeglički status ili drugi oblik međunarodne zaštite. Prema Migracionom profilu BiH, Ministarstvo je nadležno za praćenje i implementaciju međunarodnih konvencija i dokumenata o ljudskim pravima, praćenje standarda ljudskih prava, kao i za pitanja koja se odnose na izbjeglice u BiH nakon što im je status utvrđen. U praksi je ova institucija naročito važna za ostvarivanje prava osoba sa priznatom međunarodnom zaštitom, uključujući pristup zdravstvenom osiguranju, zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, radu, socijalnoj zaštiti, dokumentima i informacijama o pravima. Raniji izvještaji Ministarstva navode posebne pravilnike koji uređuju ostvarivanje prava na rad, obrazovanje, socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu i lično stanje osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u BiH.[4]

Ministarstvo civilnih poslova BiH ima koordinacijsku ulogu u oblastima koje su od direktnog značaja za pristup socijalnim i ekonomskim pravima stranaca. Ministarstvo civilnih poslova je nadležno za pitanja državljanstva, evidencija građana, zaštite ličnih podataka, prijave prebivališta i boravišta, identifikacionih dokumenata, putnih dokumenata i definisanja putnih dokumenata za strance. Takođe je nadležno za koordinaciju i usklađivanje planova entitetskih tijela i međunarodnih strategija u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, nauke, obrazovanja, rada i zapošljavanja. Samo Ministarstvo civilnih poslova navodi da su nadležnosti u oblasti rada, zapošljavanja, socijalne zaštite i penzija podijeljene između državnog, entitetskog, kantonalnog i lokalnog nivoa, pri čemu Ministarstvo na državnom nivou ima koordinacijsku ulogu i sarađuje sa entitetskim ministarstvima i drugim relevantnim institucijama.[5]

U oblasti rada i zapošljavanja stranaca nadležnosti su podijeljene između državnog nivoa, entiteta i Brčko distrikta BiH. Godišnju kvotu radnih dozvola utvrđuje Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva civilnih poslova BiH, dok se radne dozvole izdaju preko nadležnih organa za zapošljavanje stranaca u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH, u zavisnosti od sjedišta poslodavca ili mjesta rada. Ministarstvo civilnih poslova BiH navodi da se radna dozvola

4 https://mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/BiH%20ODGOVORI%20na%20ZAKLJUCKE%20-2011-finalna%20verzija.pdf?utm_source=
5 https://mcp.gov.ba/en/about-the-sector-for-work-employment-social-protection-and-pensions

izdaje na zahtjev pravnog ili fizičkog lica koje namjerava zaposliti stranca, a da važenje radne dozvole ne može biti duže od jedne godine. Prema Migracionom profilu BiH za 2024. godinu, nadležni organi u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH dostavljaju podatke o potrebama za radnim dozvolama Ministarstvu civilnih poslova preko Agencije za rad i zapošljavanje BiH, na osnovu čega Ministarstvo priprema prijedlog godišnje kvote radnih dozvola za strance.

Agencija za rad i zapošljavanje BiH, zajedno sa entitetskim zavodima i službama za zapošljavanje i Zavodom za zapošljavanje Brčko distrikta BiH, predstavlja važan izvor podataka o zapošljavanju stranaca. Prema podacima za 2024. godinu, ukupno je izdato 5.798 radnih dozvola strancima, u odnosu na 4.586 u 2023. godini, što predstavlja povećanje od 26,43%.[6] Ovaj podatak ukazuje da se BiH suočava sa rastućom potrebom za praćenjem stranih radnika, ne samo iz perspektive tržišta rada, već i iz perspektive pristupa radnim pravima, socijalnom osiguranju, zdravstvenoj zaštiti, smještaju, informisanju i zaštiti od mogućih zloupotreba.

Institucije nadležne za socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje nalaze se uglavnom na entitetskom, kantonalnom, distrikt i lokalnom nivou. U Federaciji BiH nadležnosti su podijeljene između federalnog nivoa i kantona, dok Republika Srpska i Brčko distrikt BiH imaju vlastite institucionalne sisteme. Ministarstvo civilnih poslova BiH navodi da su u Federaciji BiH odgovornosti za rad i socijalnu politiku podijeljene između Federalnog ministarstva rada i socijalne politike i kantonalnih ministarstava, dok u Republici Srpskoj centralnu ulogu imaju entitetska ministarstva nadležna za rad, boračko-invalidsku zaštitu, zdravstvo i socijalnu zaštitu, a u Brčko distriktu nadležni odjeli Vlade Brčko distrikta. U praksi to znači da stranac sa istim pravnim statusom može nailaziti na različite administrativne puteve i različit stepen dostupnosti usluga, zavisno od toga da li se nalazi u Kantonu Sarajevo, Unsko-sanskom kantonu, Republici Srpskoj, Brčko distriktu ili drugoj lokalnoj zajednici.

Centri za socijalni rad, domovi zdravlja, zdravstvene ustanove, službe za zapošljavanje, škole, pedagoške institucije, općinske i gradske službe predstavljaju neposredne pružaoce usluga. Njihova uloga je presudna za praktični pristup pravima, jer se pred ovim institucijama ostvaruju konkretna prava i usluge: jednokratna pomoć, starateljstvo za djecu bez pratnje, smještaj, zdravstveni pregledi, uključivanje u obrazovanje, evidencija nezaposlenih, posredovanje u zapošljavanju i druge vrste podrške. Međutim, zbog decentralizovanog sistema, njihovi kapaciteti, poznavanje propisa o strancima, dostupnost prevodilaca i iskustvo u radu sa ranjivim strancima značajno se razlikuju. Ovo je posebno važno za oblasti koje nisu uređene samo jednim državnim propisom, nego zavise od kombinacije statusnog prava, entitetskih i kantonalnih propisa i lokalne prakse.

Poseban institucionalni kapacitet predstavlja sistem prikupljanja i razmjene podataka o migracijama. Podaci za migracioni profil prikupljaju se putem 34 tabele od institucija i organizacija nadležnih za postupanje po Zakonu o strancima i Zakonu o azilu, uključujući podatke o državljanstvu, zemlji rođenja, polnoj i starosnoj strukturi i drugim parametrima relevantnim za kretanje, boravak i azil. Migracioni profil navodi da su podaci koje dostavljaju Granična policija

6 https://dijaspora.mhrr.gov.ba/media/dokumenti//QPWk6pPWT0vt1FKi0D0I8o6v4yFsiW9J5vadipCK.pdf

BiH, Služba za poslove sa strancima, Sektor za azil i Ministarstvo vanjskih poslova BiH u skladu sa Odlukom o obavezi dostavljanja statističkih podataka o migracijama i međunarodnoj zaštiti Ministarstvu sigurnosti BiH. Ovaj sistem predstavlja važnu osnovu za praćenje migracionih kretanja, ali ne obuhvata nužno sve podatke potrebne za procjenu stvarnog pristupa socijalnim i ekonomskim pravima stranaca, naročito u oblastima socijalne zaštite, zdravstva, obrazovanja i lokalnih usluga.

Centralna baza podataka o strancima predstavlja važan element informacionog sistema za migracije. Prema Pravilniku o centralnoj bazi podataka o strancima, ona je dio Informacionog sistema za migracije, vodi se u elektronskoj formi i sadrži podatke iz službenih evidencija o strancima. Potencijal ove baze je značajan, posebno za praćenje statusa, boravka i postupanja prema strancima.[7] Međutim, za potrebe pristupa socijalnim i ekonomskim pravima ključno pitanje nije samo postojanje baze, već i da li su podaci funkcionalno povezani sa sistemima socijalne zaštite, zdravstvenog osiguranja, obrazovanja, zapošljavanja i lokalnih službi, uz poštovanje pravila zaštite ličnih podataka.

Agencija za statistiku BiH i entitetski zavodi za statistiku imaju važnu ulogu u zvaničnoj statistici, uključujući demografske, obrazovne, socijalne i ekonomske podatke. Agencija za statistiku BiH navodi da, u skladu sa međunarodno prihvaćenom metodologijom, izrađuje i objavljuje statističke podatke za BiH na osnovu podataka entitetskih zavoda za statistiku, Brčko distrikta BiH i drugih institucija na nivou BiH. Međutim, za potrebe ovog izvještaja važno je posebno ispitati da li statistički sistemi omogućavaju prepoznavanje stranaca kao korisnika javnih usluga, odnosno da li se podaci o obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvu i socijalnoj zaštiti mogu razvrstati po državljanstvu, pravnom statusu, polu, dobi i teritoriji.

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH predstavlja centralno nezavisno tijelo za zaštitu ljudskih prava i potencijalni mehanizam zaštite stranaca od diskriminacije, nejednakog postupanja, administrativnih prepreka i povreda prava. Godišnji izvještaj Institucije ombudsmena za 2024. godinu potvrđuje institucionalnu strukturu sa sjedištem u Banjoj Luci i uredima u Sarajevu, Mostaru, Brčko distriktu i Livnu[8]. U kontekstu ovog izvještaja, Ombudsmen je relevantan zbog mogućnosti postupanja po pritužbama stranaca, praćenja postupanja institucija, davanja preporuka i ukazivanja na sistemske probleme u pristupu pravima. Posebno je važno ispitati da li se pritužbe stranaca evidentiraju kao posebna kategorija, da li su stranci informisani o ovom mehanizmu i da li je postupak dostupan osobama koje ne govore domaće jezike.

Pored domaćih institucija, značajnu ulogu u sistemu podrške strancima imaju međunarodne organizacije. UNHCR u BiH pruža podršku osobama koje traže međunarodnu zaštitu, izbjeglicama, osobama pod supsidijarnom zaštitom i osobama bez državljanstva, uključujući informisanje o pravima, podršku integraciji i saradnju sa institucijama. UNHCR-ova stranica za BiH posebno upućuje izbjeglice, tražioce azila i osobe bez državljanstva na dostupne oblike pomoći i podrške. UNHCR takođe pruža informacije poslodavcima o zapošljavanju izbjeglica i osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita u BiH, što je posebno relevantno za oblast pristupa radu.

7 https://msb.gov.ba/Zakoni/akti/default.aspx?id=15596&langTag=en-US&utm_source=

8 https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2025042115250331bos.pdf

IOM ima važnu operativnu ulogu u migracionom odgovoru, posebno u privremenim prihvatnim centrima i u pružanju direktne pomoći osobama u pokretu. IOM-ov godišnji izvještaj za BiH za 2024. godinu navodi da je organizacija nastavila pružati ključne usluge osobama u pokretu u okviru uspostavljenih privremenih prihvatnih centara. IOM-ove aktivnosti su značajne za razumijevanje stvarnih potreba migranata u tranzitu, pristupa smještaju, osnovnim uslugama, upućivanja prema institucijama i koordinacije između međunarodnih i domaćih aktera.

Danski savjet za izbjeglice (DRC) ima posebnu ulogu u oblasti zaštite i zdravstvene podrške osobama u pokretu. Dostupni izvori navode da DRC od 2019. godine blisko sarađuje sa lokalnim zdravstvenim institucijama u BiH kako bi se osobama od interesa, uključujući migrante, tražioce azila i izbjeglice, omogućio pristup zdravstvenim uslugama, uključujući primarnu i specijalističku zdravstvenu zaštitu, dijagnostiku i bolničko liječenje. Ova uloga je naročito važna jer ukazuje da se dio praktičnog pristupa zdravstvenoj zaštiti stranaca i dalje oslanja na međunarodnu podršku i projektno finansirane modele saradnje sa javnim zdravstvenim ustanovama.

Organizacije civilnog društva, uključujući Vaša prava BiH, imaju značajnu dopunsku i često presudnu ulogu u pristupu pravima stranaca. One pružaju pravnu pomoć, informisanje, zastupanje, podršku u pristupu azilnom postupku, pomoć pri ostvarivanju prava osoba pod međunarodnom zaštitom, podršku ranjivim kategorijama i posredovanje između korisnika i institucija. Informativni materijali Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i UNHCR-a upućuju korisnike na Vaša prava BiH kao pružaoca besplatne pravne pomoći[9]. Ovo pokazuje da civilno društvo u BiH nije samo dodatni akter, već važan dio praktičnog sistema zaštite, naročito tamo gdje institucije nemaju dovoljno kapaciteta, prevodilaca, informativnih materijala ili specijalizovanog iskustva.

Na osnovu dostupnih podataka može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ima razvijen osnovni institucionalni okvir za upravljanje migracijama, azilom i boravkom stranaca, ali da je ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava stranaca uslovljeno stepenom koordinacije između velikog broja institucija. Statusna pitanja se vode kroz relativno jasno definisan državni sistem, ali stvarni pristup pravima zavisi od entitetskih, kantonalnih, distrikt i lokalnih sistema. Najveći izazovi se zato ne odnose samo na formalne nadležnosti, već na funkcionalnu povezanost institucija, razmjenu podataka, ujednačenost prakse, dostupnost prevodilaca i informacija, specijalizovane kapacitete za rad sa ranjivim strancima i održivost usluga koje trenutno u značajnoj mjeri podržavaju međunarodne organizacije i civilno društvo.

IV. DOSTUPNOST I STRUKTURA PODATAKA O STRANCIMA

Dostupnost i struktura podataka o strancima u Bosni i Hercegovini predstavljaju jedno od ključnih pitanja za procjenu stvarnog pristupa socijalnim i ekonomskim pravima. FOSTER metodologija za ovo poglavlje predviđa analizu podataka dostupnih na nacionalnom nivou, njihovo poređenje sa standardima Uredbe (EZ) br. 862/2007, posebno u odnosu na statistike o međunarodnim migracijama, međunarodnoj zaštiti, boravišnim dozvolama i prisustvu državljana trećih zemalja, kao i procjenu da li nacionalni sistem prikuplja dodatne podatke koji su važni za kreiranje politika.

9 https://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/informator%20-%20engleski%20-%2020-12-2023%20-%20high.pdf?utm_source=

U Bosni i Hercegovini osnovni podaci o strancima prikupljaju se kroz više odvojenih administrativnih i statističkih sistema. Statusni podaci o ulasku, boravku, vizama, odbijenim ulascima, nezakonitim migracijama, međunarodnoj zaštiti i mjerama prema strancima uglavnom se vode na državnom nivou, prije svega kroz Ministarstvo sigurnosti BiH, Službu za poslove sa strancima, Sektor za azil, Graničnu policiju BiH i Ministarstvo vanjskih poslova BiH. Podaci o radnim dozvolama prikupljaju se preko sistema rada i zapošljavanja, uključujući Agenciju za rad i zapošljavanje BiH i nadležne entitetske i distrikt institucije. Podaci o sticanju državljanstva uključuju Ministarstvo civilnih poslova BiH i nadležne entitetske organe, dok podaci o socijalnoj zaštiti, obrazovanju i zdravstvu uglavnom ostaju u nadležnosti entitetskih, kantonalnih, distrikt i lokalnih sistema.

Zakon o strancima BiH propisuje uslove i postupak ulaska stranaca u BiH, vizni i bezvizni režim, putne isprave za strance, boravak stranaca, udaljenje, prihvat, stavljanje pod nadzor i nadležnosti organa vlasti u primjeni zakona. Isti zakon kao nadležne organe, između ostalih, prepoznaje Vijeće ministara BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Službu za poslove sa strancima i Graničnu policiju BiH. Ovaj okvir omogućava vođenje osnovnih statusnih evidencija o strancima, ali sam po sebi ne osigurava da su podaci o statusu stranca automatski povezani sa podacima o njegovom pristupu socijalnoj zaštiti, zdravstvu, obrazovanju ili zapošljavanju.

Centralni element sistema je Centralna baza podataka o strancima, koja je dio Informacionog sistema za migracije. Prema dostupnim podacima Ministarstva sigurnosti BiH, Centralna baza podataka o strancima vodi se u elektronskoj formi i sadrži podatke iz službenih evidencija o strancima. Pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima dodatno uređuje nadležnosti, sadržaj, pravila vođenja, korištenja, zaštite, čuvanja i brisanja podataka.[10] Postojanje ove baze predstavlja važnu osnovu za upravljanje migracijama, ali je za potrebe pristupa socijalnim i ekonomskim pravima ključno pitanje da li su podaci iz ove baze operativno dostupni i upotrebljivi drugim sistemima, posebno sistemima socijalne zaštite, zdravstvenog osiguranja, obrazovanja, rada i lokalnih usluga, uz poštovanje propisa o zaštiti ličnih podataka.

Pravilnik o ulasku i boravku stranaca detaljno uređuje postupanje u vezi sa ulaskom stranaca u BiH, odbijanjem ulaska, pozivnim pismima, vizama, odobrenjem boravka, izdavanjem dozvole boravka, potvrdom o identitetu, potvrdom o prijavi rada, prijavom i odjavom prebivališta i boravišta, ličnom kartom za stranca i drugim pitanjima značajnim za ulazak, kretanje i boravak stranaca. Ovaj pravilnik pokazuje da sistem prikuplja veliki broj statusnih i administrativnih podataka, uključujući podatke koji su važni za identifikaciju osobe, svrhu boravka, dokumentaciju, adresu i promjene statusa. Istovremeno, pravilo da se dokumentacija na stranom jeziku mora dostaviti u prevodu ovlaštenog sudskog prevodioca, kao i činjenica da su obrasci propisani na jezicima u službenoj upotrebi u BiH i, gdje je predviđeno, na engleskom ili francuskom jeziku, ukazuje da su jezički i dokumentacioni aspekti sastavni dio samog postupka evidentiranja stranaca[11].

10 Službeni glasnik BiH 46/25
11 https://www.paragraf.ba/propisi/bih/pravilnik-o-ulasku-i-boravku-stranaca.html

Najznačajniji javno dostupan objedinjeni izvor podataka o strancima i migracionim kretanjima u BiH je Migracioni profil Bosne i Hercegovine[12], koji Ministarstvo sigurnosti BiH izrađuje na godišnjem nivou. Migracioni profil za 2024. godinu obuhvata podatke o vizama, odbijenim ulascima i nezakonitim prelascima granice, privremenom i stalnom boravku stranaca, nezakonitim migracijama i mjerama prema strancima, readmisiji, međunarodnoj zaštiti, radnim dozvolama, sticanju državljanstva BiH, emigraciji iz BiH, migracijsko-izbjegličkoj situaciji i pravnom i institucionalnom okviru. Raniji migracioni profili pokazuju da je metodologija prikupljanja podataka zasnovana na tabelama namijenjenim institucijama i organizacijama koje postupaju u oblasti migracija i azila, a koje obuhvataju državljanstvo, zemlju rođenja, polnu i starosnu strukturu i druge relevantne parametre o postupcima i odlukama vezanim za kretanje i boravak stranaca i azil. Ova metodologija je razvijana u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, posebno Uredbom 862/2007, modelima migracionih profila UN-a i IOM-a.

U odnosu na Uredbu 862/2007, Bosna i Hercegovina ima relativno razvijenu osnovu za prikupljanje podataka u oblastima koje odgovaraju članu 3, članu 4 i članu 6 ove uredbe. Član 3 se odnosi na međunarodne migracije, obično rezidentno stanovništvo i sticanje državljanstva, član 4 na međunarodnu zaštitu, a član 6 na boravišne dozvole i prisustvo državljana trećih zemalja. FOSTER metodologija upravo traži procjenu usklađenosti nacionalnih podataka sa ovim oblastima. Eurostatovi metapodaci dodatno pojašnjavaju da se statistike boravišnih dozvola zasnivaju na administrativnim izvorima, najčešće ministarstvima unutrašnjih poslova ili imigracionim agencijama, te da obuhvataju prve dozvole, promjene imigracionog statusa ili razloga boravka, sve važeće dozvole na kraju godine i dugoročne boravišne dozvole[13].

U BiH se podaci o međunarodnoj zaštiti prikupljaju kroz sistem Ministarstva sigurnosti BiH, odnosno Sektora za azil, i uključuju podatke o izraženim namjerama za podnošenje zahtjeva za azil, formalno podnesenim zahtjevima, donesenim odlukama, priznatom izbjegličkom statusu i supsidijarnoj zaštiti. Dostupni regionalni pregled zasnovan na podacima Ministarstva sigurnosti BiH navodi da je u 2024. godini registrovano 25.284 nezakonitih migranata, da je 21.489 osoba izrazilo namjeru da traži azil, dok je samo 234 osoba formalno podnijelo zahtjev za azil, a 99 osoba dobilo izbjeglički status ili supsidijarnu zaštitu. Ovi podaci pokazuju da sistem može proizvesti relevantne pokazatelje o međunarodnoj zaštiti, ali istovremeno ukazuju na značajan raskorak između izražene namjere i stvarnog pristupa postupku, što je važno za kasniju analizu prava i prakse[14].

Podaci o boravku stranaca u BiH prikupljaju se kroz postupke privremenog i stalnog boravka. U 2024. godini, prema dostupnom pregledu Prague Process-a zasnovanom na podacima Ministarstva sigurnosti BiH, organi BiH izdali su 12.955 viza, 14.909 dozvola za privremeni boravak i 430 dozvola za stalni boravak stranim državljanima. U odnosu na 2023. godinu, to predstavlja smanjenje broja viza, rast broja privremenih boravaka i pad broja stalnih boravaka. Ovakvi podaci omogućavaju praćenje opštih trendova zakonitog boravka, ali za potrebe ovog izvještaja ostaje važno dodatno utvrditi po kojim osnovima se privremeni boravak najčešće odobrava,

12 https://msb.gov.ba/PDF/020720251.pdf?utm_source=
13 https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_resval_esms.htm
14 https://www.pragueprocess.eu/en/countries/838-bosnia-and-herzegovina

odnosno u kojoj mjeri se radi o radu, spajanju porodice, obrazovanju, humanitarnim razlozima, vlasništvu, poslovanju ili drugim osnovima.

Podaci o radu stranaca prikupljaju se kroz sistem radnih dozvola. U 2024. godini evidentiran je rast broja radnih dozvola za strance, sa 5.293 u 2023. na 6.085 u 2024. godini, pri čemu su dozvole najčešće izdavane državljanima Srbije, Turske, Kine, Indije i Hrvatske. Ovaj podatak je važan jer ukazuje na postepeni porast radne imigracije u BiH, ali za procjenu pristupa socijalnim i ekonomskim pravima nije dovoljno znati samo broj izdatih radnih dozvola. Potrebno je znati i sektor zaposlenja, trajanje ugovora, mjesto rada, da li je radnik prijavljen u sistem doprinosa, da li koristi zdravstveno osiguranje, da li mijenja poslodavca, da li napušta radno mjesto prije isteka ugovora i da li postoje mehanizmi razmjene podataka između poslodavca, službe za zapošljavanje, inspekcije rada, Službe za poslove sa strancima i poreskih organa.

Podaci o sticanju državljanstva BiH postoje kroz sistem Ministarstva civilnih poslova BiH i nadležnih entitetskih organa. Raniji migracioni profili pokazuju da se ovi podaci mogu razvrstati prema prethodnom državljanstvu, polu i dobi osoba koje su stekle državljanstvo BiH, uključujući sticanje državljanstva po osnovu naturalizacije i međunarodnih ugovora o dvojnom državljanstvu. U kontekstu Uredbe 862/2007, ovo je važno jer omogućava praćenje procesa dugoročnije integracije stranaca u državu prijema. Međutim, za potrebe procjene socijalne i ekonomske integracije bilo bi korisno dodatno povezati ove podatke sa prethodnim pravnim statusom osobe, dužinom boravka u BiH, osnovom boravka prije naturalizacije, obrazovanjem, zaposlenjem i porodičnim statusom.

Poseban izazov predstavlja dostupnost podataka o pristupu stranaca javnim uslugama. Za razliku od podataka o ulasku, boravku, azilu, vizama i radnim dozvolama, koji su relativno jasno vezani za državne institucije, podaci o socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i lokalnim uslugama nalaze se u više različitih sistema. U Federaciji BiH podaci se mogu nalaziti na nivou kantonalnih ministarstava, centara za socijalni rad, zdravstvenih zavoda, škola i lokalnih organa; u Republici Srpskoj kroz entitetske i lokalne ustanove; a u Brčko distriktu kroz institucije distrikta. Zbog toga je teško dobiti jedinstven nacionalni pregled o tome koliko stranaca stvarno koristi socijalnu pomoć, zdravstvenu zaštitu, predškolsko, osnovno, srednje ili visoko obrazovanje, usluge zapošljavanja ili druge oblike podrške.

U oblasti socijalne zaštite posebno je važno utvrditi da li centri za socijalni rad i nadležna ministarstva vode podatke o strancima kao posebnoj kategoriji korisnika, odnosno da li se podaci razvrstavaju po pravnom statusu, vrsti usluge, državljanstvu, polu, dobi i lokaciji. FOSTER metodologija posebno predviđa da se ispita da li institucije prikupljaju podatke o korištenju socijalnih usluga od strane stranaca, uključujući novčanu pomoć, pomoć u stanovanju, dječiju zaštitu, hitni smještaj, dugoročne usluge i socijalna prava povezana sa zaposlenjem. U BiH je za ovo pitanje potrebno prikupiti podatke direktno od centara za socijalni rad, kantonalnih ministarstava, entitetskih ministarstava i Brčko distrikta, jer javno dostupne državne migracione statistike uglavnom ne pokrivaju korištenje ovih usluga.

U oblasti obrazovanja potrebno je utvrditi da li obrazovne institucije i nadležna ministarstva

vode podatke o djeci i studentima stranim državljanima, djeci tražilaca azila, djeci osoba pod međunarodnom zaštitom, djeci bez državljanstva i djeci u riziku od apatridije. FOSTER metodologija predviđa ispitivanje da li se podaci o stranim učenicima razvrstavaju po državljanstvu, pravnom statusu, nivou obrazovanja i vrsti ustanove, te da li su obrazovne ustanove povezane sa općinama ili drugim državnim organima radi razmjene podataka. Za BiH je ovo posebno važno zbog podijeljene nadležnosti u obrazovanju, naročito u Federaciji BiH, gdje kantoni imaju ključnu ulogu u organizaciji obrazovnog sistema, što može dovesti do različite dostupnosti i kvaliteta podataka.

U oblasti zdravstvene zaštite potrebno je utvrditi da li zdravstveni sistemi evidentiraju strance prema pravnom statusu i osnovu osiguranja, odnosno da li se razlikuju stranci sa privremenim ili stalnim boravkom, tražioci azila, osobe sa priznatim izbjegličkim statusom, osobe pod supsidijarnom zaštitom, osobe sa boravkom iz humanitarnih razloga, strani radnici, studenti i osobe bez regulisanog statusa. FOSTER metodologija predviđa pitanja o tome da li se vode razvrstani podaci o strancima koji koriste javne zdravstvene usluge, da li se ti podaci razvrstavaju po državljanstvu, pravnom statusu i vrsti zdravstvene usluge, te da li su zdravstveni podaci ili podaci o osiguranju povezani sa drugim nacionalnim sistemima. U BiH se očekuje da će upravo fragmentiranost zdravstvenih sistema i različiti fondovi zdravstvenog osiguranja otežati izradu jedinstvene slike o stvarnom pristupu stranaca zdravstvenoj zaštiti.

U poređenju sa evropskim statističkim standardima, BiH ima relativno dobru osnovu za prikupljanje podataka o statusnim migracionim pitanjima, naročito u pogledu viza, ulaska, boravka, azila, međunarodne zaštite, radnih dozvola i sticanja državljanstva. Međutim, podaci potrebni za procjenu socijalne i ekonomske uključenosti stranaca ostaju fragmentirani. Uredba 862/2007 i prateće Eurostat metodologije polaze od administrativnih izvora i zahtijevaju harmonizovane definicije, uporedivost i mogućnost praćenja statusa i razloga boravka. U BiH je dodatni izazov to što jedan dio administrativnih izvora postoji na državnom nivou, dok se većina podataka o stvarnom korištenju usluga nalazi na nižim nivoima vlasti.

Dodatni problem predstavlja nedovoljno sistematsko praćenje prelazaka iz jednog pravnog statusa u drugi. Za potrebe kreiranja politika bilo bi važno znati koliko osoba iz statusa tražioca azila prelazi u status izbjeglice ili supsidijarne zaštite, koliko osoba sa međunarodnom zaštitom ostaje u BiH, koliko prelazi u drugi osnov boravka, koliko stranaca sa privremenim boravkom kasnije dobija stalni boravak, koliko stranih radnika produžava boravak, mijenja poslodavca ili napušta zemlju, te koliko članova porodice dolazi po osnovu spajanja porodice. Eurostatova metodologija za boravišne dozvole posebno prepoznaje promjenu imigracionog statusa ili razloga boravka kao relevantan statistički koncept.

U BiH bi bilo posebno korisno uvesti ili unaprijediti dodatne kategorije podataka koje nisu uvijek vidljive u postojećim javnim izvještajima. To uključuje podatke o porodicama stranih radnika, djeci stranaca uključenoj u obrazovni sistem, osobama koje su napustile poslodavca prije isteka dozvole, radnicima zaposlenim preko agencija ili posrednika, sektorima rada stranaca, korištenju zdravstvenog osiguranja, pristupu socijalnim pravima, jezicima koje stranci govore, potrebi za prevodiocima, lokalnoj distribuciji korisnika i pritužbama na uskraćivanje prava. Ovakvi podaci bi

omogućili bolje planiranje usluga, realističnije procjene potreba i efikasniju koordinaciju između migracionih, socijalnih, zdravstvenih, obrazovnih i radnih institucija.

Zaključno, dostupnost podataka o strancima u BiH pokazuje dvostruku sliku. S jedne strane, postoje razvijene statusne evidencije i godišnji Migracioni profil kao važan instrument objedinjavanja migracionih podataka. S druge strane, podaci koji su najvažniji za procjenu stvarnog pristupa socijalnim i ekonomskim pravima nisu dovoljno centralizovani, harmonizovani ni javno vidljivi. Stoga je za buduće praćenje potrebno jačati razmjenu agregiranih podataka između državnog nivoa, entiteta, kantona, Brčko distrikta i lokalnih institucija, uz jasnu zaštitu ličnih podataka, standardizovane definicije i mogućnost razvrstavanja podataka po pravnom statusu, državljanstvu, polu, dobi, lokaciji i vrsti ostvarene usluge.

V. TRENDOVI I OBRASCI IMIGRACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI [15]

Prema FOSTER metodologiji, analiza trendova i obrazaca imigracije treba da obuhvati kretanje ukupnog broja stranaca, najčešće razloge ulaska i boravka, prelazak između različitih pravnih statusa, strukturu stranaca prema državljanstvu, dobi, polu i mjestu boravka, kao i posebne obrasce vezane za radne migracije, spajanje porodice, obrazovanje i međunarodnu zaštitu. U slučaju Bosne i Hercegovine, podaci ukazuju na dvostruki migracioni obrazac: BiH i dalje ostaje važna tranzitna zemlja na zapadnobalkanskoj ruti, ali se istovremeno sve jasnije razvijaju elementi zemlje privremenog ili dugoročnijeg boravka za strane radnike, studente, članove porodica državljana BiH i stranaca sa regulisanim boravkom.

U oblasti mješovitih migracionih tokova, 2024. godina pokazuje smanjenje broja registrovanih neregularnih migranata u odnosu na prethodnu godinu. Služba za poslove sa strancima je u 2024. godini registrovala 25.284 neregularna migranta, što predstavlja smanjenje od 26,52% u odnosu na 2023. godinu. Od 2018. do kraja 2024. godine u BiH je ukupno registrovano 172.328 migranata koji su ušli nezakonito ili su ostali nakon isteka vize ili dozvole boravka. Nakon rasta do 2019. godine, pada tokom perioda pandemijskih ograničenja i novog povećanja od 2022. godine, najviši broj u posljednjih sedam godina zabilježen je 2023. godine, dok je 2024. donijela značajnije smanjenje.

Struktura neregularnih migracija u 2024. godini ukazuje na promjenu u odnosu na ranije obrasce. Najveći broj registrovanih neregularnih migranata u 2024. godini bili su državljani Sirije, Afganistana, Maroka, Turske i Egipta. Posebno je značajan rast broja državljana Sirije, Egipta i Turske u odnosu na 2023. godinu, dok je broj državljana Afganistana i Maroka znatno smanjen. Podaci takođe pokazuju da je u 2024. godini registrovano 120 različitih državljanstava među neregularnim migrantima, što je skoro dvostruko više nego 2020. godine, kada ih je bilo 68. To ukazuje na sve heterogeniju strukturu migranata koji prolaze kroz BiH.

15 https://dijaspora.mhrr.gov.ba/media/dokumenti//QPWk6pPWT0vt1FKi0D0I8o6v4yFsiW9J5vadipCK.pdf

Iako je broj neregularnih migranata smanjen, BiH i dalje ima izražen tranzitni karakter. Većina osoba koje neregularno ulaze u BiH ne ostaje dugoročno u zemlji, već nastoji nastaviti kretanje prema državama Evropske unije, posebno prema Hrvatskoj kao najbližoj članici EU. Ovakav obrazac potvrđuje i podatak da je u 2024. godini 21.489 osoba izrazilo namjeru da podnese zahtjev za azil, dok je samo 234 osoba zaista podnijelo zahtjev za azil, što čini 1,09% od ukupnog broja osoba koje su prethodno izrazile namjeru. Ovaj nesrazmjer pokazuje da institut izražavanja namjere često funkcioniše kao kratkotrajni mehanizam legalizacije prisustva u zemlji, a ne nužno kao pokazatelj stvarne namjere za ulazak u postupak međunarodne zaštite.

Trend u oblasti azila pokazuje određeno povećanje formalno podnesenih zahtjeva u 2024. godini, ali ukupan broj ostaje nizak u odnosu na broj osoba koje izraze namjeru za azil. U periodu od 2015. do 2024. godine, nadležni organi BiH zaprimili su zahtjeve za azil za ukupno 3.799 osoba, pri čemu je izbjeglički status priznat za 15 osoba, a supsidijarna zaštita za 335 osoba. U 2024. godini azil je zatražilo 234 osoba, što je povećanje od 59,18% u odnosu na 2023. godinu; iste godine izbjeglički status priznat je za 2 osobe, dok je supsidijarna zaštita priznata za 97 osoba. Ovi podaci pokazuju da BiH ima funkcionalan sistem odlučivanja o međunarodnoj zaštiti, ali i da broj osoba koje zaista ostaju u postupku ostaje veoma ograničen u odnosu na ukupan obim kretanja.

Smještaj migranata i tražilaca zaštite u BiH i dalje se oslanja na kombinaciju specijalizovanih institucija i privremenih prihvatnih centara. Privremeni prihvatni centri nalaze se u Kantonu Sarajevo i Unsko-sanskom kantonu, a njima upravlja Služba za poslove sa strancima u saradnji sa međunarodnim organizacijama. U 2024. godini prosječno je 1.648 osoba boravilo u privremenim prihvatnim centrima, čiji je ukupni kapacitet iznosio 4.598 mjesta. Na dan 31. decembra 2024. godine u svim centrima boravile su 583 osobe, od čega 417 u Kantonu Sarajevo i 166 u Unsko-sanskom kantonu. Prema podacima IOM-a, krajem 2024. godine među osobama u privremenim prihvatnim centrima bilo je 78% samaca muškaraca, 14% porodica sa ili bez djece, 7% maloljetnika bez pratnje i 1% samica žena.

Za razliku od tranzitnih kretanja, podaci o zakonitom boravku ukazuju na postepeno jačanje BiH kao zemlje privremenog boravka. U 2024. godini strancima je odobreno ili produženo 14.909 dozvola privremenog boravka, što je povećanje od 10,59% u odnosu na 2023. godinu, kada je odobreno 13.481 dozvola. Nakon kontinuiranog pada u periodu 2015–2020, broj dozvola privremenog boravka raste od 2021. godine, a taj trend nastavljen je i u 2024. godini. Istovremeno, stalni boravak je u 2024. godini odobren za 430 stranaca, što predstavlja blago smanjenje u odnosu na 2023. godinu.

Najčešći osnovi privremenog boravka u BiH u 2024. godini bili su spajanje porodice, rad na osnovu izdate radne dozvole, obrazovanje i rad bez radne dozvole u slučajevima predviđenim propisima. Spajanje porodice činilo je 4.492 dozvole, odnosno 30,13% svih privremenih boravaka; rad na osnovu radne dozvole 4.016 dozvola, odnosno 26,94%; obrazovanje 3.152 dozvole, odnosno 21,14%; a rad bez radne dozvole 2.069 dozvola, odnosno 13,88%. Ova četiri osnova zajedno čine oko 92% svih privremenih boravaka u 2024. godini. Ovakva struktura pokazuje da se zakonita imigracija u BiH sve manje može posmatrati samo kroz kratkoročni boravak, jer spajanje porodice, rad i obrazovanje stvaraju potrebu za pristupom dugoročnijim uslugama, uključujući zdravstvenu zaštitu, socijalnu sigurnost, obrazovanje djece i integraciju u lokalne zajednice.

Prema državljanstvu, najveći broj dozvola privremenog boravka u 2024. godini odobren je državljanima Turske, Srbije, Hrvatske, Indije, Kine, Crne Gore i Njemačke. Ove zemlje zajedno čine značajan dio svih privremenih boravaka, a posebno je vidljiva razlika u osnovima boravka po državljanstvu: državljani Srbije i Hrvatske najčešće ostvaruju privremeni boravak po osnovu spajanja porodice, državljani Turske i Indije često po osnovu obrazovanja i rada, dok državljani Kine značajno koriste osnov rada bez radne dozvole u slučajevima propisanim zakonom. Ovi obrasci ukazuju na različite profile imigracije, od regionalnih porodičnih i radnih migracija, preko studentskih migracija, do poslovnih i radnih aranžmana sa državljanima trećih zemalja.

Rodna i dobna struktura stranaca sa privremenim boravkom pokazuje da među nosiocima privremenog boravka dominiraju muškarci. U 2024. godini 9.145 dozvola privremenog boravka, odnosno 61%, izdato je muškarcima, dok je 5.764 dozvola, odnosno 39%, izdato ženama. Muškarci su brojniji posebno u dobnim grupama 18–34 i 35–64 godine, dok su u dječijim kategorijama razlike između dječaka i djevojčica manje izražene. Ovakva struktura odgovara obrascu radne i studentske migracije, ali istovremeno ukazuje da politike pristupa pravima moraju posebno pratiti žene strankinje, djecu, porodice i zavisne članove domaćinstva, koji često ne dolaze kao primarni nosioci boravišnog osnova.

Radne migracije predstavljaju jedan od najdinamičnijih trendova u BiH. Prema podacima Agencije za rad i zapošljavanje BiH, entitetskih zavoda i Zavoda za zapošljavanje Brčko distrikta BiH, u 2024. godini izdato je 5.798 radnih dozvola strancima, što je povećanje od 26,43% u odnosu na 2023. godinu. Najviše radnih dozvola izdato je državljanima Turske, Nepala, Srbije, Indije i Bangladeša. Posebno je značajan rast radnih dozvola za državljane Indije i Nepala, što ukazuje na sve izraženiju potrebu domaćeg tržišta rada za radnicima iz udaljenijih zemalja, a ne samo iz regiona.

Sektorska struktura izdatih radnih dozvola pokazuje da strani radnici najčešće popunjavaju potrebe u djelatnostima sa izraženim nedostatkom radne snage. Najveći broj radnih dozvola u 2024. godini izdat je u građevinarstvu, 1.305 dozvola, zatim u prerađivačkoj industriji, 844 dozvole, ostalim uslužnim djelatnostima, 709 dozvola, hotelijerstvu i ugostiteljstvu, 570 dozvola, trgovini, 568 dozvola, te umjetnosti, zabavi i rekreaciji, 532 dozvole. Ove djelatnosti zajedno čine oko 78% svih izdatih radnih dozvola. Podaci takođe pokazuju izrazitu rodnu neravnotežu: od ukupnog broja radnih dozvola u 2024. godini, 804 su izdate ženama, a 4.994 muškarcima, dok je najveći broj dozvola izdat muškarcima mlađim od 35 godina.

Ovi trendovi pokazuju da BiH postepeno ulazi u fazu u kojoj strani radnici postaju relevantan faktor za pojedine privredne sektore. To otvara nova pitanja koja nisu tradicionalno bila u fokusu migracione politike: informisanost stranih radnika o radnim i socijalnim pravima, pristup zdravstvenom osiguranju, uslovi smještaja, zavisnost boravka od poslodavca, mogućnost promjene poslodavca, rizik od radne eksploatacije, uloga posredničkih agencija i potreba za koordinacijom između službi za zapošljavanje, inspekcija rada, Službe za poslove sa strancima i zdravstvenih i poreskih sistema.

Obrazovanje kao osnov privremenog boravka takođe ima značajno mjesto u strukturi zakonitih migracija. U 2024. godini odobreno je 3.152 privremenih boravaka po osnovu obrazovanja, što čini više od petine svih privremenih boravaka. Za državljane Turske i Indije obrazovanje je jedan od najvažnijih osnova boravka u BiH, što ukazuje na razvoj studentske migracije i potrebu da se pristup pravima stranih studenata posmatra šire od samog upisa na visokoškolske ustanove. To uključuje regulisanje boravka, zdravstvenu zaštitu, priznavanje dokumenata, smještaj, jezičku i administrativnu podršku i mogućnost rada u skladu sa propisima.

Spajanje porodice, kao najzastupljeniji osnov privremenog boravka, pokazuje da se dio stranaca u BiH ne zadržava samo privremeno i individualno, nego razvija porodične i društvene veze u zemlji. U 2024. godini 4.492 privremena boravka odobrena su po osnovu spajanja porodice, a ovaj osnov čini oko 30% svih privremenih boravaka. Ovaj podatak je posebno važan za planiranje usluga jer porodična migracija može povećati potrebu za uključivanjem djece u obrazovanje, zdravstvenu zaštitu članova porodice, pristup informacijama na jezicima stranaca, savjetovanje i lokalnu integraciju.

U širem regionalnom i evropskom kontekstu, trendovi u BiH povezani su sa promjenama na zapadnobalkanskoj ruti i procesom evropskih integracija. U junu 2025. godine BiH je potpisala sporazum sa Evropskom unijom koji omogućava tehničku pomoć i raspoređivanje službenika Frontexa na granicama radi kontrole nezakonitih migracija i prekograničnog kriminala. Reuters navodi da je EU ocijenila kako je pojačana saradnja u upravljanju granicama sa državama Zapadnog Balkana već doprinijela smanjenju nezakonitih prelazaka, uz nastavak padajućeg trenda u 2025. godini.[16] Ovaj razvoj može dodatno uticati na smanjenje tranzitnih kretanja, ali istovremeno ne umanjuje potrebu da se prate zakonite migracije, radni boravci, obrazovanje i porodična migracija.

Na osnovu dostupnih podataka, može se zaključiti da se migraciona slika Bosne i Hercegovine mijenja. Tranzitni karakter i dalje je snažno prisutan, ali podaci o privremenom boravku, radnim dozvolama, spajanju porodice i obrazovanju pokazuju da BiH postepeno dobija i obilježja zemlje boravka za određene kategorije stranaca. To zahtijeva pomjeranje fokusa sa kratkoročnog humanitarnog i sigurnosnog odgovora na širi pristup koji obuhvata pristup radu, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, zaštiti djece, integraciji i jednakom postupanju. Upravo zbog toga trendovi i obrasci imigracije moraju biti povezani sa analizom dostupnosti socijalnih i ekonomskih prava, jer broj stranaca, osnov njihovog boravka i dužina zadržavanja direktno utiču na potrebe koje će institucije u BiH morati prepoznati i planirati.

VI. PRISTUP PRAVIMA, PRAKSA I IZAZOVI

Postojeći pravni okvir Bosne i Hercegovine formalno prepoznaje različite kategorije stranaca i za njih vezuje određeni obim prava, zavisno od pravnog statusa, osnova boravka i oblasti u kojoj se pravo ostvaruje. Zakon o strancima [17] uređuje ulazak, vizni i bezvizni režim, boravak, udaljenje, prihvat, nadzor i nadležnosti organa u vezi sa strancima u BiH, dok Zakon o azilu uređuje pos-

16 https://www.reuters.com/world/asia-pacific/bosnia-partners-with-eu-strengthen-border-security-2025-06-11/
17 https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-strancima.html

tupak međunarodne zaštite, izbjeglički status, supsidijarnu zaštitu, privremenu zaštitu, identifikacione dokumente, prava i obaveze tražilaca azila, izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom. Međutim, stvarno ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava stranaca u BiH zavisi od mnogo šireg institucionalnog okvira, jer se pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, radu, zapošljavanju i lokalnim uslugama ostvaruje kroz entitetske, kantonalne, distrikt i lokalne sisteme.

U tom smislu, osnovni izazov nije samo da li su prava propisana, već da li postoje praktični, jasni i dostupni mehanizmi da ih stranci ostvare. FOSTER metodologija za ovo poglavlje posebno traži identifikovanje praktičnih prepreka, razlike između zakona i prakse, primjere uskraćenog pristupa uprkos formalnoj podobnosti, institucionalne prepreke, proceduralne i kapacitetske probleme, geografsku neujednačenost, nedostatak jezičke podrške i razloge zbog kojih se stranci rijetko žale ili ne koriste dostupne mehanizme zaštite.

Prva grupa izazova odnosi se na vezu između pravnog statusa, dokumentacije i pristupa uslugama. U praksi, pravni status stranca predstavlja ulaznu tačku za gotovo sva druga prava. Tražilac azila, osoba kojoj je priznat izbjeglički status, stranac pod supsidijarnom zaštitom, stranac sa privremenim ili stalnim boravkom, strani radnik, strani student, dijete stranac, osoba bez državljanstva ili migrant bez regulisanog statusa nemaju isti obim prava niti isti administrativni put za njihovo ostvarivanje. Zbog toga promjene statusa, kašnjenja u registraciji, nedostatak identifikacionih dokumenata, nejasnoće oko adrese boravka ili nepostojanje odgovarajuće evidencije mogu proizvesti direktne posljedice po pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći, obrazovanju, radu ili smještaju.

Posebno izražen problem predstavlja razlika između osoba koje se nalaze u formalnom sistemu međunarodne zaštite i osoba koje samo kratkotrajno borave u BiH u okviru mješovitih migracionih tokova. Prema podacima za 2024. godinu, u BiH je 21.489 osoba izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, dok je samo 234 osoba formalno podnijelo zahtjev za azil, što ukazuje na značajan raskorak između početnog kontakta sa sistemom i stvarnog ulaska u postupak. Ovaj raskorak je važan za pristup pravima, jer je obim prava najjasnije definisan tek kada osoba uđe u formalni postupak azila ili stekne neki drugi uređen status. Za osobe koje ostaju u tranzitu, izvan postupka ili van sistema evidencija, pristup pravima je često ograničen na hitne, humanitarne i projektno podržane usluge.

Zakon o azilu i prateći okvir predviđaju određena prava za tražioce azila, uključujući prihvatne uslove, smještaj, hranu, osnovnu zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, besplatnu pravnu pomoć i psihosocijalnu podršku [18]. UNICEF-ov priručnik o uključivanju djece izbjeglica, tražilaca azila i migranata u obrazovanje u BiH posebno navodi da član 76 Zakona o azilu propisuje prava i obaveze tražilaca azila, uključujući pravo na pristup osnovnom i srednjem obrazovanju najkasnije u roku od tri mjeseca od podnošenja zahtjeva za azil [19]. Ipak, ostvarivanje ovih prava u praksi zavisi od blagovremene registracije, dostupnosti smještaja, komunikacije između institucija, lokacije na kojoj se osoba nalazi i kapaciteta lokalnih ustanova da prihvate korisnike koji ne govore domaće jezike i često nemaju potpunu dokumentaciju.

18 https://migrants-refugees.va/country-profile/bosnia-and-herzegovina/?utm_source=

19 https://www.unicef.org/bih/media/6216/file/Manual%20for%20the%20Inclusion%20of%20Refugee%2C%20Asylum%20Seeker%20and%20Migrant%20Children%20in%20the%20Education%20process%20in%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf?utm_source=

Za osobe kojima je priznat izbjeglički status ili supsidijarna zaštita pravni okvir predviđa širi obim prava. Prema dokumentima Evropske agencije za azil koji se odnose na saradnju sa BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH ima odgovornost za pristup zaposlenju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, obrazovanju, stanovanju i drugim pravima osoba sa priznatim izbjegličkim ili supsidijarnim statusom, u skladu sa Zakonom o azilu i podzakonskim aktima [20]. Međutim, kod ove kategorije se u praksi pojavljuju pitanja održive integracije: pristup zdravstvenom osiguranju, prijava prebivališta ili boravišta, pristup radu, priznavanje kvalifikacija, učenje jezika, uključivanje djece u školu, stanovanje i dugoročna socijalna podrška. Ovi izazovi zahtijevaju koordinaciju između državnih, entitetskih, kantonalnih i lokalnih institucija, što je često najosjetljivija tačka sistema.

Druga grupa izazova odnosi se na decentralizovanu strukturu BiH. Isti pravni status ne mora automatski značiti isti nivo stvarne dostupnosti usluga u različitim dijelovima zemlje. Stranac koji boravi u Kantonu Sarajevo, Unsko-sanskom kantonu, Republici Srpskoj, Brčko distriktu BiH ili nekoj drugoj lokalnoj zajednici može se susresti sa različitim administrativnim procedurama, različitim nivoom iskustva institucija, različitom dostupnošću prevodilaca i različitim obimom podrške organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. Ovo je posebno izraženo u oblastima socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i obrazovanja, koje nisu centralizovane na državnom nivou.

U oblasti socijalne zaštite, ključni izazovi odnose se na to da li institucije uopšte prepoznaju strance kao posebnu kategoriju korisnika, da li vode razvrstane podatke o njima, da li službenici poznaju pravila koja se odnose na tražioce azila, osobe pod međunarodnom zaštitom ili strance sa boravkom, te da li postoje jasne procedure za postupanje u hitnim i ranjivim slučajevima. U praksi se može očekivati da pristup jednokratnoj pomoći, starateljskoj zaštiti, smještaju, podršci porodicama, djeci bez pratnje ili osobama sa invaliditetom zavisi od lokalnih kapaciteta, dostupnih budžeta i spremnosti institucija da tumače propise u korist korisnika. Poseban izazov predstavljaju osobe koje formalno imaju potrebu za zaštitom, ali nemaju potpunu dokumentaciju ili se nalaze između dva statusa.

U oblasti zdravstvene zaštite formalna prava često nailaze na praktične prepreke. Tražioci azila i osobe pod međunarodnom zaštitom mogu imati pravo na određeni obim zdravstvene zaštite, ali je ostvarivanje tog prava u praksi povezano sa pitanjima identifikacije, evidencije, upućivanja, nadležnog fonda, mjesta boravka, prevoda i razumijevanja obima prava od strane zdravstvenih radnika. Iskustva iz regiona pokazuju da se ograničenja često ne pojavljuju kao otvoreno uskraćivanje prava, već kao administrativno preusmjeravanje, nejasnoće oko osiguranja, nedostatak tumačenja i različito razumijevanje obaveza zdravstvenih ustanova. U BiH se dodatni problem javlja zbog činjenice da se značajan dio zdravstvene podrške migrantima u prihvatnim centrima realizuje uz podršku međunarodnih organizacija. IOM navodi da je tokom 2024. nastavio pružati ključne usluge osobama u pokretu u privremenim prihvatnim centrima u BiH, dok DRC ističe podršku pristupu primarnoj i sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti, uključujući mentalno zdravlje, za izbjeglice, migrante i tražioce azila [21].

20 https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/BiH_RM_Cover.pdf?utm_source=
21 https://bih.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1076/files/inline-files/iom-bih-annual-report-2024_final_1.pdf?utm_source=

U oblasti obrazovanja, formalno pravo djece na uključivanje u osnovno i srednje obrazovanje mora se posmatrati kroz stvarne kapacitete škola. Najvažniji izazovi odnose se na jezičku barijeru, nedostatak pripremne nastave, neujednačeno priznavanje prethodnog obrazovanja, nedostatak prevodilaca i kulturnih medijatora, ograničene kapacitete pedagoga i psihologa, te administrativne nejasnoće u vezi sa dokumentacijom. Posebno su ranjiva djeca bez pratnje, djeca koja često mijenjaju mjesto boravka, djeca koja borave u privremenim prihvatnim centrima i djeca bez potpunih dokumenata. Iako pravo na obrazovanje može postojati, stvarna integracija u obrazovni proces zahtijeva kontinuiranu podršku škole, roditelja ili staratelja, centara za socijalni rad, međunarodnih organizacija i lokalnih zajednica.

U oblasti rada i zapošljavanja izazovi se razlikuju prema kategoriji stranaca. Stranci sa odobrenim boravkom po osnovu rada ulaze u sistem kroz radne dozvole ili druge osnove propisane Zakonom o strancima, dok osobe sa priznatim izbjegličkim statusom i supsidijarnom zaštitom imaju poseban režim pristupa radu. Zakon o strancima prepoznaje rad, visoko kvalifikovano zapošljavanje, studije i druge osnove boravka, a zakon je djelimično usklađivan sa relevantnim propisima EU, uključujući pravila o studentima, istraživačima i visokokvalifikovanim radnicima. U praksi, međutim, strani radnici mogu biti izloženi nedovoljnoj informisanosti o radnim pravima, zavisnosti od poslodavca, nejasnoćama oko promjene poslodavca, riziku od neformalnih troškova zapošljavanja, jezičkim barijerama, nedostatku pravnog savjetovanja i ograničenoj dostupnosti inspekcijske i sudske zaštite.

Posebno pitanje predstavljaju strani radnici iz trećih zemalja koji dolaze preko poslodavaca ili posrednika. Rast broja radnih dozvola u BiH pokazuje da se ovo pitanje više ne može posmatrati marginalno. U prethodnom poglavlju je ukazano da je u 2024. godini značajno porastao broj radnih dozvola za državljane Turske, Nepala, Srbije, Indije i Bangladeša, posebno u sektorima građevinarstva, prerađivačke industrije, usluga, ugostiteljstva i trgovine. Kod ovih radnika potrebno je pratiti ne samo formalni ulazak na tržište rada, već i uslove rada, smještaj, pristup zdravstvenom osiguranju, eventualno napuštanje poslodavca, radnu eksploataciju i mehanizme prijave povrede prava. FOSTER metodologija upravo predviđa da se posebno ispita pitanje radnika koji napuštaju poslodavca ili zemlju prije isteka ugovora, odgovornost poslodavca da to prijavi i postojanje institucionalnog praćenja takvih slučajeva.

Treća grupa izazova odnosi se na informisanost i jezičku dostupnost. Stranci često ne poznaju pravni sistem BiH, ne znaju razliku između izražavanja namjere za azil i formalnog zahtjeva za azil, ne razumiju koji organ je nadležan za koje pravo, ne znaju kako se podnosi žalba ili pritužba, niti koje posljedice može imati nepravilno postupanje. Jezičke barijere dodatno otežavaju komunikaciju sa policijom, službama za strance, centrima za socijalni rad, zdravstvenim ustanovama, školama i službama za zapošljavanje. U praksi se ovaj nedostatak često nadomješta kroz podršku organizacija civilnog društva, UNHCR-a, IOM-a, DRC-a i drugih aktera, ali to znači da pristup pravima dijelom zavisi od projektno finansirane i lokacijski ograničene pomoći.

Četvrta grupa izazova odnosi se na mehanizme zaštite prava. Stranci formalno mogu koristiti upravne, sudske, ombudsmanske i druge mehanizme zaštite, ali u praksi rijetko podnose pritužbe ili žalbe zbog nedostatka informacija, straha od posljedica po status, nepovjerenja u

institucije, jezičkih prepreka, kratkog boravka u zemlji ili činjenice da im je prioritet nastavak puta. FOSTER metodologija zato traži da se posebno ispita zašto pritužbe nisu podnesene: da li zato što nije bilo potrebe, zato što stranci nisu znali svoja prava, nisu znali kome da se obrate ili su institucije samo pretpostavile da problem ne postoji. Ovo je posebno važno jer nizak broj pritužbi ne mora značiti da prepreke ne postoje, već može ukazivati na nedostupnost ili nepreposnatljivost mehanizama zaštite.

Peta grupa izazova odnosi se na zavisnost sistema od međunarodnih organizacija i civilnog društva. U privremenim prihvatnim centrima i u radu sa osobama u pokretu, veliki dio praktičnih usluga, uključujući informisanje, upućivanje, zdravstvenu podršku, psihosocijalnu podršku, pravnu pomoć i identifikaciju ranjivosti, obezbjeđuje se kroz saradnju domaćih institucija i međunarodnih organizacija. Ovaj model je omogućio održavanje osnovnog odgovora na mješovite migracione tokove, ali istovremeno otvara pitanje dugoročne održivosti. Ako pristup zdravstvenim uslugama, pravnoj pomoći, prevodu ili psihosocijalnoj podršci zavisi od projektnih resursa, postoji rizik da se prava ne ostvaruju kao stabilna javna usluga, već kao privremeni oblik podrške.

Posebno ranjive kategorije stranaca suočavaju se sa dodatnim preprekama. Djeca bez pratnje zavise od blagovremene identifikacije, imenovanja staratelja, smještaja, zaštite od nasilja i uključivanja u obrazovanje. Žene, uključujući trudnice, samohrane majke i žrtve rodno zasnovanog nasilja, mogu imati potrebu za specijalizovanim smještajem, zdravstvenom, psihosocijalnom i pravnom podrškom. Žrtve trgovine ljudima među strancima zahtijevaju sigurnu identifikaciju, zaštitu od vraćanja u rizik, boravak iz humanitarnih razloga i pristup podršci. Osobe bez državljanstva ili u riziku od apatridije često se suočavaju sa posebno složenim problemima identifikacije, dokumentacije i pristupa uslugama.

Uprkos navedenim izazovima, u BiH postoje i pozitivni elementi prakse. Postojanje specijalizovanih državnih institucija za strance i azil, godišnji Migracioni profil, privremeni prihvatni centri, saradnja sa međunarodnim organizacijama, pravna pomoć koju pružaju organizacije civilnog društva, iskustvo centara u Kantonu Sarajevo i Unsko-sanskom kantonu, kao i uključivanje djece u obrazovni sistem tamo gdje postoje operativni uslovi, predstavljaju osnovu za dalje unapređenje. UNHCR u BiH upućuje izbjeglice, tražioce azila i osobe bez državljanstva na dostupne oblike pomoći i podrške, što potvrđuje značaj informisanja i upućivanja kao praktičnog elementa pristupa pravima[22].

Zaključno, pristup socijalnim i ekonomskim pravima stranaca u Bosni i Hercegovini karakteriše razlika između formalnog pravnog okvira i stvarne dostupnosti prava u praksi. Prava su u određenoj mjeri propisana i institucionalno prepoznata, posebno za tražioce azila i osobe pod međunarodnom zaštitom, ali njihovo ostvarivanje zavisi od statusa, dokumentacije, mjesta boravka, dostupnosti informacija, koordinacije institucija, lokalnih kapaciteta i podrške međunarodnih organizacija i civilnog društva. Najveći strukturni izazovi su fragmentiranost nadležnosti, neujednačena praksa, nedovoljna razmjena podataka, jezičke i administrativne barijere, ograničena dostupnost specijalizovanih usluga i slabo korištenje formalnih mehanizama zaštite prava. Upravo zato dalja analiza po oblastima — socijalna zaštita, rad i zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvena zaštita — treba pokazati gdje su razlike između propisanih prava i stvarnog pristupa najizraženije.

VII. PRISTUP SOCIJALNOJ ZAŠTITI

Pristup socijalnoj zaštiti stranaca u Bosni i Hercegovini uslovljen je prvenstveno pravnim statusom osobe, mjestom boravka i nadležnošću institucija pred kojima se pravo ostvaruje. Za razliku od statusnih pitanja stranaca, koja su dominantno uređena na državnom nivou kroz Zakon o strancima i Zakon o azilu, socijalna zaštita se u praksi ostvaruje kroz decentralizovane sisteme Federacije BiH, Republike Srpske, Brčko distrikta BiH, kantona i jedinica lokalne samouprave. Zbog toga se pristup socijalnoj zaštiti ne može posmatrati samo kroz pitanje da li pravo postoji u zakonu, već i kroz pitanje da li nadležni centri za socijalni rad, ministarstva, lokalne službe i ustanove socijalne zaštite imaju jasne procedure, finansijske mogućnosti, podatke, prevodioce i iskustvo u radu sa strancima. FOSTER metodologija za ovu oblast upravo predviđa ispitivanje da li institucije prikupljaju podatke o korištenju socijalnih usluga od strane stranaca, da li su ti podaci razvrstani po vrsti usluge, pravnom statusu, državljanstvu, polu i dobi, te koji su glavni razlozi zbog kojih stranci ne pristupaju uslugama za koje su formalno podobni.

Zakon o azilu BiH jasno razlikuje prava tražilaca azila od prava osoba kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite. Tražilac azila ima pravo na boravak u BiH, informisanje, smještaj u centar za tražioce azila, primarnu zdravstvenu zaštitu, pristup osnovnom i srednjem obrazovanju, pristup tržištu rada pod propisanim uslovima, besplatnu pravnu pomoć, praćenje postupka na jeziku koji razumije i psihosocijalnu pomoć. Ova prava se ostvaruju na osnovu kartona tražioca azila, a sredstva se osiguravaju u budžetu institucija BiH ili putem donacija za azil u BiH. Međutim, ovaj režim ne znači da tražioci azila imaju pun pristup svim oblicima socijalne zaštite koji postoje u entitetskim, kantonalnim ili lokalnim sistemima, već da se njihova socijalna podrška u najvećoj mjeri vezuje za prihvat, smještaj, osnovne uslove boravka i psihosocijalnu pomoć u okviru azilnog i prihvatnog sistema.

Za izbjeglice i strance pod supsidijarnom zaštitom zakonodavni okvir predviđa širi obim prava. Član 78 Zakona o azilu propisuje da izbjeglica i stranac pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na identifikacioni dokument, informisanje, smještaj, rad, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu pomoć i pomoć pri uključivanju u bh. društvo. Pristup ovim pravima, osim identifikacionih dokumenata, osigurava Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Dodatno, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH navodi posebne pravilnike koji uređuju ostvarivanje zdravstvenog osiguranja, smještaja, obrazovanja, socijalne pomoći i rada osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u BiH. Ovaj okvir predstavlja važnu osnovu za integraciju, ali u praksi zahtijeva stalnu koordinaciju sa entitetskim, kantonalnim i lokalnim organima koji neposredno pružaju socijalne usluge.

U Federaciji BiH osnovni sistem socijalne zaštite uređen je Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom. Ovim zakonom uređuju se osnove socijalne zaštite građana i njihovih porodica, osnovna prava iz socijalne zaštite i korisnici prava iz socijalne zaštite, dok su socijalna zaštita i zaštita porodice sa djecom od interesa za Federaciju i kantone. Zakon prepoznaje korisnike socijalne zaštite kao lica u stanju socijalne potrebe, uključujući djecu bez roditeljskog staranja, djecu čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, osobe sa invaliditetom, materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog

staranja i lica ili porodice kojima je zbog posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite. Posebno je značajno da se među posebnim okolnostima navodi i pretrpljena prisilna migracija, što otvara prostor za pružanje pojedinih oblika socijalne zaštite osobama koje se nalaze u stanju socijalne potrebe usljed migracionih okolnosti.

Međutim, sistem Federacije BiH je dodatno decentralizovan, jer kantoni bliže uređuju djelatnost socijalne zaštite, uslove, postupke i iznose pojedinih davanja. To u praksi znači da pristup socijalnoj zaštiti stranaca može zavisiti od kantona u kojem se osoba nalazi, od lokalnih budžetskih mogućnosti, od toga da li centar za socijalni rad prepoznaje status stranca kao dovoljan osnov za postupanje, kao i od postojanja lokalnih protokola za rad sa tražiocima azila, osobama pod međunarodnom zaštitom, migrantima u tranzitu, djecom bez pratnje ili žrtvama nasilja i trgovine ljudima. Ovakva struktura je posebno relevantna za Kanton Sarajevo i Unsko-sanski kanton, gdje se nalazi najveći dio prihvatnih kapaciteta i gdje centri za socijalni rad imaju najviše neposrednog iskustva u radu sa migrantima, izbjeglicama i djecom bez pratnje.

U Republici Srpskoj, Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da prava iz tog zakona pripadaju licima koja ispunjavaju propisane uslove bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, političko, nacionalno i vjersko opredjeljenje, socijalno i ekonomsko porijeklo, mjesto rođenja, invalidnost ili bilo koji drugi status, a ustanove i drugi pružaoci usluga dužni su obezbijediti ravnopravnost u pristupu i spriječiti direktnu i indirektnu diskriminaciju. Posebno je važno da zakon predviđa i obavezu nadležnog centra da pruži odgovarajući oblik zaštite licu koje se nađe na području jedinice lokalne samouprave u kojoj nema prebivalište, ako je u trenutnoj i izuzetno teškoj životnoj situaciji koja zahtijeva neodložno postupanje. Ovo može biti relevantno za strance u hitnim situacijama, posebno za djecu bez pratnje, trudnice, žrtve nasilja, osobe sa invaliditetom i druge ranjive osobe, ali je u praksi potrebno ispitati koliko su centri upoznati sa ovim mogućnostima i koliko ih primjenjuju u radu sa strancima.

U Brčko distriktu BiH, Zakon o socijalnoj zaštiti uređuje načela zaštite starih, iznemoglih i drugih lica u stanju socijalne potrebe, minimalni obim prava, uslove za ostvarivanje prava, organizaciju i finansiranje socijalne zaštite. Socijalna zaštita je definisana kao organizovana djelatnost usmjerena na suzbijanje i otklanjanje uzroka i posljedica stanja socijalne potrebe, pružanje pomoći građanima i njihovim porodicama i zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Korisnici socijalne zaštite uključuju maloljetnike bez roditeljskog staranja, djecu ometenu u razvoju, zlostavljanu djecu, materijalno neosigurana i za rad nesposobna punoljetna lica, stare osobe bez porodičnog staranja, osobe sa invaliditetom i druga lica u stanju socijalne potrebe kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita. Kao i u drugim dijelovima BiH, praktična dostupnost ovih prava za strance zavisi od tumačenja statusa, dokumentacije, mjesne nadležnosti i kapaciteta nadležnih službi.

U praksi, najčešći oblici socijalne zaštite koji mogu biti relevantni za strance odnose se na hitnu i jednokratnu pomoć, psihosocijalnu podršku, starateljsku zaštitu za djecu bez pratnje, privremeni smještaj, upućivanje na zdravstvene i obrazovne usluge, zaštitu od nasilja, pomoć osobama

sa invaliditetom, podršku porodicama sa djecom i administrativno savjetovanje. Za osobe sa priznatim izbjegličkim statusom ili supsidijarnom zaštitom dodatno su važni smještaj, pomoć pri uključivanju u društvo i povezivanje sa lokalnim sistemima socijalne zaštite. Za migrante u tranzitu i osobe koje nisu u potpunosti ušle u formalni sistem, socijalna podrška se češće ostvaruje kroz humanitarnu i projektno podržanu pomoć, nego kroz redovne javne socijalne naknade.

Posebno osjetljivo pitanje predstavlja zaštita maloljetnika bez pratnje. Centri za socijalni rad imaju ključnu ulogu u imenovanju staratelja, procjeni najboljeg interesa djeteta, kontaktu sa drugim institucijama, praćenju smještaja i zaštiti djece od nasilja, zanemarivanja, trgovine ljudima i eksploatacije. OSCE-ova procjena odgovora na situaciju migranata i izbjeglica u BiH naglašava da centri za socijalni rad imaju ključnu ulogu u službenom planu pružanja pomoći migrantima, izbjeglicama, azilantima i djeci bez pratnje ili djeci odvojenoj od roditelja, jer su nadležni za porodično-pravnu zaštitu, dječiju zaštitu, socijalnu zaštitu i zaštitu porodice od nasilja. Istovremeno, ista procjena ukazuje na nedostatak jasnih protokola i standardnih operativnih procedura, nedovoljne ljudske i finansijske kapacitete centara, te nedovoljno poznavanje relevantnih zakona i procedura u slučajevima djece bez pratnje, nasilja u porodici i drugih ranjivih situacija.

Jedan od glavnih praktičnih problema u ovoj oblasti je nepostojanje ujednačenih i javno vidljivih podataka o tome koliko stranaca koristi usluge socijalne zaštite. Većina migracionih podataka u BiH odnosi se na ulazak, boravak, azil, radne dozvole i mjere prema strancima, dok se podaci o korištenju socijalnih usluga nalaze u lokalnim i sektorskim sistemima. Potrebno je utvrditi da li centri za socijalni rad vode evidencije o strancima kao posebnoj kategoriji korisnika, da li podatke razvrstavaju prema pravnom statusu, državljanstvu, polu, dobi, vrsti usluge i ishodu postupka, te da li se ti podaci agregiraju na kantonalnom, entitetskom, distrikt ili državnom nivou.

Nedostatak razvrstanih podataka ima direktne posljedice po planiranje socijalne zaštite. Bez pouzdanih podataka nije moguće procijeniti koliko stranaca koristi jednokratnu pomoć, koliko djece bez pratnje ima imenovanog staratelja, koliko porodica koristi savjetodavnu ili psihosocijalnu podršku, koliko osoba pod međunarodnom zaštitom ostvaruje pravo na smještaj ili socijalnu pomoć, niti koliko ranjivih osoba ostaje izvan sistema. To posebno otežava planiranje budžeta, broja stručnih radnika, prevodilaca, mobilnih timova i specijalizovanih usluga za ranjive kategorije.

Drugi važan izazov je informisanost stranaca o pravima. Stranci često ne znaju koja prava mogu ostvariti, pred kojim organom se pokreće postupak, koja dokumentacija je potrebna, da li se mogu obratiti centru za socijalni rad ako nemaju prebivalište ili boravište u uobičajenom smislu, niti da li podnošenje zahtjeva može uticati na njihov status. Kod osoba u tranzitu dodatni problem predstavlja kratko zadržavanje u zemlji i nepovjerenje prema institucijama. Kod izbjeglica i osoba pod supsidijarnom zaštitom prepreke su često drugačije: administrativni postupci, jezik, nepoznavanje lokalnih sistema, stanovanje, uključivanje djece u školu, pristup radu i potreba za kontinuiranom integracijskom podrškom.

Treći izazov odnosi se na jezičke i kulturne barijere. Socijalna zaštita podrazumijeva procjenu

individualnih i porodičnih okolnosti, razgovor o osjetljivim pitanjima, procjenu rizika, izradu socijalne anamneze, donošenje rješenja i upućivanje na druge službe. Bez prevodioca ili kulturnog medijatora, stručni rad može biti značajno otežan, a rizik od pogrešne procjene povećan. To je posebno važno kod djece bez pratnje, žrtava nasilja, žrtava trgovine ljudima, osoba sa traumatskim iskustvima i osoba koje ne razumiju lokalni jezik ili pravni sistem.

Četvrti izazov je zavisnost od međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva. U praksi, velik dio podrške migrantima, tražiocima azila i osobama pod međunarodnom zaštitom pruža se kroz saradnju javnih institucija sa UNHCR-om, IOM-om, DRC-om, UNICEF-om, World Vision-om, Vaša prava BiH i drugim organizacijama. Ova saradnja je omogućila da se u kriznim i tranzitnim situacijama obezbijede osnovne usluge, pravna pomoć, psihosocijalna podrška, stara teljska podrška, upućivanje i humanitarna pomoć. Međutim, dugoročno pitanje je da li ovakav model može biti održiv ako osnovne funkcije socijalne zaštite zavise od projektnih sredstava, umjesto od stabilnih javnih servisa.

Peto, postoje značajne teritorijalne razlike. Centri za socijalni rad u područjima sa većom koncentracijom migranata i izbjeglica, posebno u Unsko-sanskom kantonu i Kantonu Sarajevo, razvili su više praktičnog iskustva, ali su istovremeno izloženi većem opterećenju. Centri u sredinama u kojima se stranci rjeđe pojavljuju mogu imati manje iskustva, slabije razvijene kontakte sa migracionim institucijama i manje znanja o posebnim pravima tražilaca azila, izbjeglica, osoba pod supsidijarnom zaštitom i stranaca sa drugim osnovima boravka. Zbog toga ista kategorija korisnika može imati različit nivo praktične podrške u zavisnosti od mjesta u kojem se nalazi.

Uprkos navedenim izazovima, postoje i elementi dobre prakse. U sistemu međunarodne zaštite postoje posebni podzakonski akti koji uređuju prava osoba kojima je priznata međunarodna zaštita, uključujući socijalnu pomoć, smještaj, obrazovanje, rad i zdravstveno osiguranje.[23] Pojedini centri za socijalni rad su kroz iskustvo rada sa djecom bez pratnje, porodicama i ranjivim migrantima razvili operativnu saradnju sa Službom za poslove sa strancima, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva. Dobra praksa se ogleda i u tome što se, u hitnim slučajevima, podrška često pruža kombinacijom institucionalnih i vaninstitucionalnih resursa, posebno kroz upućivanje na pravnu, humanitarnu, zdravstvenu i psihosocijalnu pomoć.

Za dalji razvoj sistema potrebno je uspostaviti jasnije protokole za postupanje centara za socijalni rad sa strancima, posebno sa djecom bez pratnje, porodicama sa djecom, žrtvama nasilja, žrtvama trgovine ljudima, osobama sa invaliditetom i osobama pod međunarodnom zaštitom. Potrebno je unaprijediti razmjenu agregiranih podataka između centara za socijalni rad, kantonalnih i entitetskih ministarstava, Brčko distrikta, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i organizacija koje pružaju podršku. Takođe je potrebno razviti višejezične informacije o socijalnim pravima, obezbijediti dostupnost prevodilaca, jačati kapacitete stručnih radnika i osigurati da hitna socijalna zaštita ne zavisi od toga da li je osoba državljanin BiH ili stranac, već od stvarne potrebe i stepena ranjivosti.

Zaključno, pristup socijalnoj zaštiti stranaca u BiH postoji u formalnom okviru, naročito za osobe kojima je priznata međunarodna zaštita, ali je njegova praktična dostupnost neujednačena i zavisi od statusa, dokumentacije, mjesta boravka, kapaciteta lokalnih institucija i podrške

23 https://www.mhrr.gov.ba/ministarstvo/default.aspx?id=5507&langTag=bs-BA

međunarodnih i nevladinih organizacija. Najveći problemi su fragmentirane nadležnosti, nedostatak razvrstanih podataka, neujednačena praksa centara za socijalni rad, nedostatak jasnih protokola, jezičke barijere i ograničeni ljudski i finansijski kapaciteti. Zbog toga bi unapređenje pristupa socijalnoj zaštiti trebalo da ide u pravcu bolje koordinacije, jasnih referalnih mehanizama, standardizovanog evidentiranja stranaca kao korisnika socijalnih usluga i jačanja lokalnih kapaciteta za rad sa ranjivim kategorijama stranaca.

VIII. PRISTUP RADU I ZAPOŠLJAVANJU

Pristup radu i zapošljavanju stranaca u Bosni i Hercegovini uređuje se kombinacijom državnih propisa o ulasku i boravku stranaca, propisa o azilu i propisa o zapošljavanju stranaca na nivou Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Za razliku od državljana BiH, stranac pravo na rad u pravilu ostvaruje kroz prethodno regulisan status, odnosno kroz radnu dozvolu i odobrenje privremenog boravka po osnovu rada, osim u slučajevima kada zakon ili međunarodni sporazum predviđa da radna dozvola nije potrebna. Služba za poslove sa strancima pojašnjava da stranac koji namjerava boraviti u BiH radi plaćenog rada mora imati radnu dozvolu nadležnog organa za zapošljavanje, a nakon dobijanja radne dozvole podnosi zahtjev za privremeni boravak, bez kojeg ne može raditi u BiH.

FOSTER metodologija u ovoj oblasti zahtijeva da se, pored pravnog okvira, analizira dostupnost razvrstanih podataka o strancima koji koriste usluge zapošljavanja, njihova struktura prema pravnom statusu, vrsti podrške, polu, dobi, državljanstvu i obrazovanju, kao i podaci o stranim radnicima koji su započeli rad, napustili poslodavca ili napustili zemlju prije isteka ugovora. Metodologija posebno traži procjenu da li institucije razmjenjuju podatke u takvim slučajevima, da li postoji saradnja sa imigracionim organima, policijom i inspekcijom rada, te da li su procedure za zapošljavanje stranaca jasne, efikasne i dostupne poslodavcima i radnicima.

Postupak zapošljavanja stranaca u BiH u praksi je višestepen. Stranac najprije mora pronaći posao ili biti pozvan da radi, zatim poslodavac pribavlja radnu dozvolu kod nadležnog zavoda ili službe za zapošljavanje, a stranac nakon toga podnosi zahtjev za odobrenje privremenog boravka po osnovu izdate radne dozvole. U pravilu se zahtjev za prvi privremeni boravak podnosi izvan BiH preko diplomatsko-konzularnog predstavništva BiH, dok se u BiH može podnijeti ako je stranac ušao sa vizom D ili je državljanin države bezviznog režima. Stranac ne može početi raditi samo na osnovu radne dozvole prije nego što mu je odobren privremeni boravak, a može raditi samo na radnom mjestu ili vrsti poslova za koje je radna dozvola izdata. Privremeni boravak po osnovu radne dozvole odobrava se na period važenja radne dozvole uz dodatnih 30 dana, ali ne duže od jedne godine.

Normativni okvir dodatno se komplikuje zbog podjele nadležnosti. U Federaciji BiH, Zakon o zapošljavanju stranaca [24] uređuje uslove, način i postupak zapošljavanja stranih državljana i osoba bez državljanstva, izuzetke od izdavanja radne dozvole, prestanak važenja radne dozvole i vođenje evidencija o izdatim radnim dozvolama. U Republici Srpskoj posebnim zakonom [25] uređuju se uslovi, postupak i način zapošljavanja stranih državljana i lica bez državljanstva.

24 https://res.cloudinary.com/dzb9j4cx4/image/upload/v1626944785/Zakon_o_zaposljavanju_stranaca_F_Bi_H_a12dbdcd91.pdf?utm_source=

25 https://vladars.rs/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpb/PAO/Documents/Zakon-Zaposljavanje-Stranaca.pdf?utm_source=

U Brčko distriktu BiH zakon[26] propisuje da stranac, za zasnivanje radnog odnosa, mora imati odobren privremeni boravak i važeću radnu dozvolu, a godišnja kvota radnih dozvola za Distrikt utvrđuje se u okviru državnog sistema kvota. Ovakva struktura znači da se jedan dio pravila utvrđuje na nivou BiH, dok se konkretna procedura izdavanja radnih dozvola i komunikacija sa poslodavcima odvija kroz entitetske, kantonalne i distrikt institucije.

U pogledu međunarodne zaštite, Zakon o azilu BiH predviđa poseban režim. Tražitelj azila ima pravo na pristup tržištu rada, ali tek ako Ministarstvo sigurnosti BiH ne donese odluku po zahtjevu za azil u roku od devet mjeseci od podnošenja zahtjeva, pod uslovom da se razlozi kašnjenja ne mogu staviti na teret tražitelju azila. Ako je tražitelj azila već ostvario pravo na rad, to pravo nastavlja uživati do pravosnažnosti odluke u određenim slučajevima odbijanja ili obustave postupka. Za razliku od toga, izbjeglica i stranac pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na rad kao jedno od prava iz člana 78 Zakona o azilu, a pristup ovom pravu, zajedno sa obrazovanjem, zdravstvenom zaštitom, socijalnom pomoći i pomoći pri uključivanju u bh. društvo, osigurava Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Podaci o radnim dozvolama pokazuju da radne migracije u BiH postaju sve značajnije. U 2024. godini u BiH je ukupno izdato 5.798 važećih radnih dozvola za strance, najviše u građevinarstvu, prerađivačkoj industriji, ostalim uslužnim djelatnostima, hotelijerstvu i ugostiteljstvu, te trgovini i popravku motornih vozila i motocikala. Prema podacima Ministarstva civilnih poslova BiH prenesenim u javno dostupnom pregledu, najviše dozvola u 2024. godini izdato je državljanima Turske, Nepala, Srbije, Indije i Bangladeša. Ovi podaci potvrđuju da BiH više ne bilježi samo tradicionalne regionalne radne migracije, već i rast dolazaka radnika iz udaljenijih zemalja, naročito iz Azije.

Sektorska struktura radnih dozvola ukazuje da strani radnici najčešće popunjavaju potrebe u djelatnostima u kojima domaće tržište rada ima izražen nedostatak radne snage. Građevinarstvo, prerađivačka industrija, ugostiteljstvo, hotelijerstvo, trgovina i uslužne djelatnosti posebno su zavisni od radnika za operativne, proizvodne, pomoćne i sezonske poslove. To mijenja karakter migracione politike u BiH, jer se pitanje stranaca više ne može posmatrati samo kroz azil, tranzit i sigurnosni odgovor, nego i kroz potrebe tržišta rada, zaštitu radnih prava, integraciju radnika, pristup zdravstvenom osiguranju, smještaj, informisanost i prevenciju eksploatacije.

Iako broj izdatih radnih dozvola raste, institucionalni sistem zapošljavanja stranaca i dalje je složen i fragmentiran. Ministarstvo civilnih poslova BiH je 2025. godine objavilo informaciju o izradi Mape puta za zapošljavanje stranih radnika u BiH, uz podršku IOM-a, navodeći da se BiH suočava sa rastućom potrebom za stranom radnom snagom, dok je postojeći sistem upravljanja radnim migracijama složen i fragmentiran. Mapa puta predviđa unapređenje međuinstitucionalne saradnje, bolju razmjenu podataka, digitalizaciju postupka, racionalizaciju administrativnih zahtjeva, jačanje kapaciteta institucija, saradnju sa zemljama porijekla i povećanje informisanosti poslodavaca i radnika.[27]

---

26 https://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20zapos--ljavanju%20stranaca/000%2015-09%20Zakon%20o%20zapos--ljavanju%20stranaca%20u%20Brc--ko%20distriktu%20BiH.pdf?utm_source=chatgpt.com

27 https://mcp.gov.ba/hr/portal/objava/mapa-puta-za-zaposljavanje-stranih-radnika-u-bih-638998325640000000

Najčešće praktične prepreke za poslodavce i strane radnike odnose se na dužinu i složenost postupka, potrebu pribavljanja više dokumenata pred različitim institucijama, neujednačenu praksu između entiteta, kantona i Brčko distrikta, nedovoljnu digitalizaciju, ograničenu razmjenu podataka i potrebu za ponavljanjem dokumentacije. Dodatni problem predstavlja činjenica da radna dozvola i boravak funkcionišu povezano, ali kroz različite institucionalne kanale: zapošljavanje vodi nadležna služba ili zavod za zapošljavanje, dok boravak vodi Služba za poslove sa strancima. Ako komunikacija između ovih sistema nije brza i jasna, stranac i poslodavac mogu biti izloženi kašnjenjima koja utiču na početak rada, trajanje ugovora, rokove boravka i pravnu sigurnost.

Sa stanovišta prava stranih radnika, posebno je važno pitanje informisanosti. Strani radnici često dolaze iz zemalja u kojima ne poznaju jezik, pravni sistem BiH, minimalne standarde rada, način obračuna plata i doprinosa, pravo na zdravstveno osiguranje, mogućnosti promjene poslodavca, pravila o smještaju, zaštitu od nezakonitih odbitaka od plate i mehanizme pritužbi. IOM je u BiH razvio vodič za strane radnike, naglašavajući važnost tačnih informacija, prijavljivanja promjena kao što su adresa ili zaposlenje i saradnje sa nadležnim organima. Takvi materijali su korisni, ali bi za održiv sistem bilo potrebno da informacije o pravima i obavezama budu dostupne kroz javne institucije, na jezicima najzastupljenijih grupa radnika.

Posebno osjetljivo pitanje je vezanost stranog radnika za konkretnog poslodavca i konkretno radno mjesto. Prema objašnjenju Službe za poslove sa strancima, stranac može raditi samo na osnovu radne dozvole po kojoj mu je odobren privremeni boravak, i to samo na radnom mjestu ili vrsti poslova za koje je dozvola izdata. Ovakav sistem osigurava kontrolu zakonitog rada, ali istovremeno može povećati zavisnost radnika od poslodavca, posebno kada radnik ne poznaje jezik, nema lokalnu mrežu podrške, ima troškove dolaska ili je posredovan preko agencije. Zbog toga je važno da postoji brz, jasan i realno dostupan postupak za promjenu poslodavca, zaštitu u slučaju neisplate plata, povrede ugovora, loših uslova rada ili drugih oblika iskorištavanja.

Jedno od pitanja koje FOSTER metodologija posebno izdvaja jeste praćenje stranih radnika koji napuste poslodavca, smještaj ili zemlju prije isteka ugovora. Metodologija traži da se ispita ko je odgovoran za prijavu takvih slučajeva, da li poslodavci imaju zakonsku obavezu obavještavanja, da li policija ili imigracioni organ vode podatke o strancima sa privremenim boravkom koji su nestali ili se ne nalaze na prijavljenoj adresi, te da li postoje regulatorne praznine koje utiču na upravljanje ovim slučajevima. Za BiH je ovo naročito relevantno zbog rasta broja radnika iz Nepala, Indije i Bangladeša, jer se slični izazovi bilježe i u drugim zemljama regiona, gdje dio radnika nakon ulaska na osnovu rada napušta prvobitnog poslodavca i nastavlja kretanje prema drugim državama.

Podaci o takvim pojavama u BiH nisu dovoljno vidljivi u javno dostupnim statističkim izvorima. Migracioni profil i podaci o radnim dozvolama omogućavaju praćenje broja dozvola po državljanstvu, djelatnosti, polu i teritoriji, ali ne daju uvijek potpunu sliku o tome koliko radnika je stvarno započelo rad, koliko je ostalo kod istog poslodavca, koliko ih je promijenilo poslodavca, koliko je napustilo zemlju prije isteka ugovora, te koliko slučajeva je prijavljeno inspekciji rada, Službi za poslove sa strancima ili policiji. Bez takvih podataka teško je razlikovati regularnu mobilnost rad-

nika od zloupotreba, napuštanja radnog mjesta zbog loših uslova ili sekundarnih neregularnih migracija.

Uloga inspekcija rada i mehanizama zaštite radnih prava posebno je važna. Strani radnici bi, nakon zakonitog zaposlenja, morali imati pristup istim osnovnim radnim pravima kao i domaći radnici, uključujući pravo na ugovor, platu, odmor, sigurnost i zaštitu na radu, prijavu na obavezna osiguranja i zaštitu od diskriminacije i eksploatacije. Međutim, u praksi strani radnici mogu rjeđe prijavljivati povrede prava zbog straha od gubitka posla i boravka, nepoznavanja institucija, jezičkih barijera, zavisnosti od poslodavca ili posrednika i nepostojanja pravnog savjetovanja. Zbog toga nizak broj pritužbi ne mora značiti da povreda nema, nego može ukazivati na slabu dostupnost zaštitnih mehanizama.

Posebna kategorija su izbjeglice, osobe pod supsidijarnom zaštitom i tražioci azila. Za izbjeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom pravo na rad je formalno priznato, ali njihovo stvarno uključivanje na tržište rada zavisi od jezika, nostrifikacije diploma, priznavanja kvalifikacija, radnog iskustva, podrške službi za zapošljavanje, dostupnosti obuka i spremnosti poslodavaca. Kod tražilaca azila, pravo na pristup tržištu rada zavisi od trajanja postupka, odnosno nastaje ako odluka nije donesena u roku od devet mjeseci bez krivice tražioca azila, što u praksi znači da mnogi tražioci azila, naročito oni koji se kratko zadržavaju u BiH, neće realno koristiti ovo pravo.

Žene strankinje i članovi porodica stranih radnika suočavaju se sa dodatnim izazovima. Ako su u BiH došle po osnovu spajanja porodice, njihova ekonomska aktivacija može zavisiti od statusa nosioca boravka, dostupnosti informacija, brige o djeci, jezičke podrške i priznavanja kvalifikacija. Za žene izbjeglice, žene pod supsidijarnom zaštitom i žene migrantkinje koje su preživjele nasilje ili eksploataciju, pristup radu mora biti povezan sa psihosocijalnom podrškom, sigurnim smještajem, pravnim savjetovanjem i programima ekonomskog osnaživanja.

Iako je obim radnih migracija u Bosni i Hercegovini još uvijek relativno ograničen u poređenju sa razvijenijim migracionim tržištima rada, trend rasta broja izdatih radnih dozvola pokazuje da se sistem mora pravovremeno pripremiti za brže promjene. Posebno je važno unaprijediti digitalizaciju postupaka, skratiti rokove odlučivanja, učiniti procedure predvidljivijim za poslodavce i strane radnike, jasnije urediti režim za deficitarnu radnu snagu i ojačati koordinaciju između službi za zapošljavanje, Službe za poslove sa strancima, inspekcija rada, poreskih organa i drugih nadležnih institucija. Ova pitanja postaju sve značajnija kako strani radnici postepeno preuzimaju važniju ulogu u sektorima u kojima domaće tržište rada ne može obezbijediti dovoljan broj radnika.

Zaključno, pristup radu i zapošljavanju stranaca u BiH formalno je uređen, ali je praktično opterećen složenom administrativnom strukturom, fragmentiranim nadležnostima, nedovoljnom digitalizacijom i ograničenom dostupnošću informacija za radnike i poslodavce. Rast broja radnih dozvola, posebno za radnike iz Turske, Nepala, Indije i Bangladeša, pokazuje da strani radnici postaju sve važniji za pojedine sektore domaće privrede. Istovremeno, prava izbjeglica i osoba pod supsidijarnom zaštitom na rad zahtijevaju dodatnu integracijsku podršku, dok tražioci azila imaju ograničen i uslovljen pristup tržištu rada. Prioriteti za unapređenje sistema su bolja

međuinstitucionalna razmjena podataka, digitalizacija i pojednostavljenje procedura, jasne informacije na jezicima radnika, jačanje inspekcijskog nadzora, zaštita od eksploatacije, jasni mehanizmi za promjenu poslodavca i praćenje slučajeva prijevremenog napuštanja posla ili zemlje.

IX. PRISTUP OBRAZOVANJU

Pristup obrazovanju stranaca u Bosni i Hercegovini zavisi od pravnog statusa djeteta ili odrasle osobe, mjesta boravka i nadležnog obrazovnog sistema. Obrazovanje u BiH nije uređeno jedinstveno na državnom nivou. Ministarstvo civilnih poslova BiH ima koordinacijsku ulogu u oblasti obrazovanja, dok se osnovno obrazovanje uređuje zakonima entiteta, kantona i Brčko distrikta BiH. Prema informacijama Ministarstva civilnih poslova BiH [28], osnovno obrazovanje je obavezno za svu djecu i traje devet godina, dok je srednje obrazovanje dostupno svima u skladu sa uspjehom u osnovnoj školi, interesovanjima i sposobnostima. Ovakva struktura znači da formalno pravo na obrazovanje postoji, ali se njegova praktična realizacija odvija kroz više različitih obrazovnih sistema, sa različitim administrativnim pravilima, kapacitetima i praksama.

Zakon o azilu BiH propisuje da tražitelj azila ima pravo na pristup osnovnom i srednjem obrazovanju, a maloljetni tražilac azila to pravo ostvaruje najkasnije u roku od tri mjeseca od podnošenja zahtjeva za azil. Zakon takođe propisuje da maloljetnom tražiocu azila neće biti uskraćeno pravo na srednjoškolsko obrazovanje ako tokom postupka postane punoljetan. Stranci pod privremenom zaštitom imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje, dok izbjeglice i stranci pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na obrazovanje kao jedno od prava iz člana 78 Zakona o azilu. Za osobe kojima je priznata međunarodna zaštita dodatno postoji poseban Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na obrazovanje, objavljen u „Službenom glasniku BiH" broj 42/17.

U praksi, pristup obrazovanju djece stranaca najčešće se odnosi na nekoliko kategorija: djecu tražilaca azila, djecu osoba kojima je priznata međunarodna zaštita, djecu migranata koja borave u privremenim prihvatnim centrima, djecu stranaca sa odobrenim privremenim ili stalnim boravkom, djecu stranih radnika i studenata, djecu bez državljanstva ili u riziku od apatridije i maloljetnike bez pratnje. Za svaku od ovih kategorija postoje različiti praktični izazovi. Kod djece koja borave u prihvatnim centrima problem je često privremenost boravka, česte promjene lokacije, nedostatak prethodne školske dokumentacije i jezička barijera. Kod djece sa dugoročnijim boravkom veći značaj imaju integracija u redovnu nastavu, učenje jezika, priznavanje prethodnog obrazovanja, podrška roditeljima i kontinuitet školovanja.

UNICEF-ov priručnik[29] za uključivanje djece izbjeglica, tražilaca azila i migranata u obrazovni proces u BiH naglašava da zakoni o osnovnom obrazovanju u BiH osiguravaju jednak pristup i jednake mogućnosti bez diskriminacije, ali istovremeno ukazuje da Republika Srpska, deset kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikt BiH imaju pune nadležnosti u oblasti obrazovanja. To u praksi znači da uspjeh uključivanja djece stranaca u škole zavisi od postupanja nadležnog ministarstva obrazovanja, škole, centra za socijalni rad, roditelja ili staratelja, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva. Tamo gdje postoji uspostavljena saradnja, djeca se lakše

28 https://mcp.gov.ba/en/about-education-sector?utm_source=

29 https://www.unicef.org/bih/media/6216/file/Manual%20for%20the%20Inclusion%20of%20Refugee%2C%20Asylum%20Seeker%20and%20Migrant%20Children%20in%20the%20Education%20process%20in%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf

uključuju u nastavu; tamo gdje takva saradnja nije razvijena, pravo na obrazovanje može ostati formalno priznato, ali praktično teško dostupno.

Glavni izazovi u pristupu obrazovanju odnose se na jezik nastave, nedostatak sistemske pripremne nastave, ograničen broj prevodilaca i kulturnih medijatora, neujednačeno priznavanje prethodnog obrazovanja, nedostatak dokumentacije, psihosocijalne posljedice migracionog iskustva i nedovoljnu obučenost nastavnog osoblja za rad sa djecom koja dolaze iz različitih jezičkih, kulturnih i obrazovnih sistema. Posebno je važno da škole ne tretiraju dijete samo kao administrativni slučaj upisa, već da procijene prethodno znanje, nivo pismenosti, jezičke potrebe, emocionalno stanje i potrebu za dodatnom podrškom. Kod djece bez pratnje, obrazovanje se mora povezati sa sistemom starateljstva, zaštite najboljeg interesa djeteta i sigurnog smještaja.

Dodatni izazov predstavlja nedostatak sveobuhvatnih podataka. Potrebno je utvrditi da li nadležna ministarstva obrazovanja i škole vode podatke o stranim učenicima po državljanstvu, pravnom statusu, nivou obrazovanja, lokaciji, polu, dobi, prethodnom obrazovanju i potrebi za dodatnom jezičkom podrškom. Bez takvih podataka nije moguće planirati nastavni kadar, prevodilačku podršku, pripremnu nastavu, udžbenike, psihološku podršku i druge mjere integracije. Posebno bi bilo korisno pratiti koliko djece stranaca započne školovanje, koliko redovno pohađa nastavu, koliko prelazi iz jedne škole u drugu i koliko uspješno završava školsku godinu.

Uprkos izazovima, uključivanje djece stranaca u obrazovni sistem ima veliki integracijski značaj. Škola je često prvi stabilan institucionalni kontakt djeteta i porodice sa zajednicom prijema. Ona omogućava učenje jezika, socijalizaciju, prepoznavanje ranjivosti, upućivanje na druge službe i stvaranje osjećaja sigurnosti. Zbog toga pristup obrazovanju ne treba posmatrati samo kao zakonsku obavezu, već kao ključni mehanizam zaštite, prevencije marginalizacije i dugoročnog uključivanja stranaca u društvo.

Za unapređenje pristupa obrazovanju potrebno je razviti ujednačene smjernice za upis i podršku djeci strancima u svim obrazovnim sistemima u BiH, osigurati pripremnu i dopunsku nastavu jezika, prevesti osnovne informacije za roditelje i staratelje, ojačati saradnju škola sa centrima za socijalni rad i organizacijama koje rade sa migrantima i izbjeglicama, te razviti sistem praćenja obrazovne uključenosti djece stranaca. Posebnu pažnju treba posvetiti djeci bez pratnje, djeci koja nemaju dokumente, djeci koja su duže bila izvan obrazovnog sistema i djeci koja imaju traumatska iskustva.

X. PRISTUP ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI

Pristup zdravstvenoj zaštiti stranaca u BiH zavisi od pravnog statusa osobe, osnova boravka, mjesta gdje se osoba nalazi i sistema zdravstvenog osiguranja koji je nadležan. Zakon o azilu BiH propisuje da tražilac azila ima pravo na primarnu zdravstvenu zaštitu, a da stranac pod privremenom zaštitom ima pravo na primarnu zdravstvenu zaštitu. Izbjeglica i stranac pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, a pristup tom pravu, prema članu 78 Zakona o azilu, osigurava Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH navodi i poseban Pravilnik o načinu ostvarivanja zdravstvenog osiguranja osoba

kojima je priznata međunarodna zaštita u BiH, objavljen u „Službenom glasniku BiH" broj 16/17.

Za strance sa odobrenim privremenim ili stalnim boravkom po drugim osnovima, uključujući rad, obrazovanje, spajanje porodice ili drugi zakonit osnov, pristup zdravstvenoj zaštiti se u pravilu ostvaruje kroz redovne sisteme zdravstvenog osiguranja, odnosno kroz prijavu na osiguranje, uplatu doprinosa, status člana porodice osiguranika ili druge osnove predviđene entitetskim, kantonalnim i distrikt propisima. Time se otvara praktično pitanje povezanosti migracionog statusa, radnog statusa, mjesta boravka i zdravstvenog osiguranja. Strani radnik koji ima radnu dozvolu i odobren boravak mora biti povezan sa sistemom doprinosa i zdravstvenog osiguranja, dok strani student, član porodice ili osoba bez zaposlenja može imati drugačiji i često kompliko-vaniji put do zdravstvene zaštite.[30]

Zdravstveni sistem u BiH je decentralizovan. U Federaciji BiH se zdravstvena zaštita ostvaruje kroz federalni i kantonalni okvir, u Republici Srpskoj kroz entitetski sistem, a u Brčko distriktu kroz institucije Distrikta. Kao primjer, Zakon o zdravstvenoj zaštiti Federacije BiH propisuje da svaka osoba ima pravo na zdravstvenu zaštitu i mogućnost ostvarivanja najvišeg mogućeg nivoa zdravlja u skladu sa zakonom, a da je svaka osoba dužna u hitnim slučajevima pružiti prvu pomoć i omogućiti pristup najbližoj zdravstvenoj ustanovi. Isti zakon pokazuje i složenu ulogu kantona, zdravstvenih ustanova, zavoda zdravstvenog osiguranja, lokalnih zajednica i drugih aktera u osiguravanju zdravstvene zaštite.

U praksi, formalno priznato pravo na zdravstvenu zaštitu ne znači uvijek jednostavan pristup usluzi. Najčešće prepreke odnose se na dokazivanje statusa, nedostatak zdravstvenog osiguranja, nejasnoće oko nadležnog fonda, neprepoznavanje dokumenta koji osoba posjeduje, problem adrese boravka, promjene statusa, jezičku barijeru i nedovoljnu informisanost zdravstvenih radnika o pravima različitih kategorija stranaca. Posebno su osjetljive situacije kada osoba prelazi iz jednog statusa u drugi, kada još nema kompletiranu dokumentaciju ili kada je evidentirana u migracionom sistemu, ali nije funkcionalno povezana sa sistemom zdravstvenog osiguranja.

Kod tražilaca azila i osoba u pokretu pristup zdravstvenoj zaštiti često se oslanja na kombinaciju javnih zdravstvenih ustanova, privremenih prihvatnih centara i međunarodnih organizacija. IOM je u 2024. godini nastavio pružati ključne usluge osobama u pokretu u okviru privremenih prihvatnih centara u BiH. DRC navodi da od 2018. godine u BiH podržava vlasti u odgovoru na migracione tokove, sa fokusom na pristup primarnoj i sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti, uključujući mentalno zdravlje, za izbjeglice, migrante i tražioce azila, te da sarađuje sa zavodima za javno zdravstvo, ministarstvima zdravlja, kliničkim centrima, domovima zdravlja, bolnicama i WHO-om[31]. Ova podrška je od velikog značaja, ali istovremeno pokazuje da pristup zdravstvenoj zaštiti za dio stranaca nije u potpunosti integrisan u redovni javni sistem, već značajno zavisi od projektne i humanitarne podrške.

Zdravstvene potrebe stranaca razlikuju se prema kategoriji i okolnostima. Osobe u tranzitu najčešće trebaju hitnu pomoć, primarnu zdravstvenu zaštitu, tretman povreda, zaraznih i kožnih oboljenja, respiratornih tegoba, stomatoloških problema, hroničnih bolesti i psihološke po-

30 https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/zakon-o-zdravstvenoj-zastiti.html
31 https://drc.ngo/en/news/drc-focuses-on-improving-access-to-primary-and-secondary-health-care-to-people-on-the-move/

drške. Djeca trebaju vakcinaciju, pedijatrijske preglede, praćenje razvoja i podršku u školskom okruženju. Trudnice i žene zahtijevaju pristup ginekološkoj i reproduktivnoj zdravstvenoj zaštiti. Osobe koje su preživjele nasilje, trgovinu ljudima, torturu ili druge oblike traumatskog iskustva trebaju koordinisanu medicinsku, psihološku i pravnu podršku. Kod osoba sa priznatim statusom međunarodne zaštite, zdravstvena zaštita postaje dio šire integracije i mora biti povezana sa stanovanjem, radom, socijalnom zaštitom i lokalnom zajednicom.

Poseban izazov predstavlja dostupnost mentalnog zdravlja i psihosocijalne podrške. Mnogi stranci dolaze iz situacija konflikta, siromaštva, nasilja, dugog putovanja, porodičnog razdvajanja ili eksploatacije. U takvim okolnostima zdravstvena zaštita ne može biti ograničena samo na hitnu ili fizičku medicinsku pomoć. Potrebni su dostupni psiholozi, psihijatri, kulturni medijatori, prevodioci i jasni mehanizmi upućivanja. U praksi se ovaj dio podrške često pruža kroz međunarodne i nevladine organizacije, što dodatno potvrđuje potrebu za sistemskim uključivanjem mentalnog zdravlja u javne zdravstvene i socijalne usluge za strance.

Važan problem je i nedostatak jedinstvenih podataka. Potrebno je utvrditi da li zdravstveni fondovi, domovi zdravlja, bolnice i nadležna ministarstva vode podatke o strancima kao korisnicima zdravstvenih usluga, da li se ti podaci razvrstavaju po pravnom statusu, državljanstvu, polu, dobi, lokaciji i vrsti usluge, te da li postoji razmjena agregiranih podataka sa institucijama nadležnim za migracije i međunarodnu zaštitu. Bez takvih podataka teško je procijeniti stvarni obim potreba, planirati troškove, organizovati prevodilačku podršku i razvijati ciljane programe za ranjive grupe.

U praksi, stranci se mogu suočiti i sa problemom informisanosti. Mnogi ne znaju da li imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, da li im je potrebna zdravstvena knjižica ili drugi dokaz osiguranja, da li pregled plaćaju sami, kome se obraćaju u hitnom slučaju, kako dobijaju uputnicu, šta pokriva njihovo osiguranje i da li promjena statusa utiče na obim prava. Zdravstveni radnici, s druge strane, ne moraju uvijek imati jasne informacije o dokumentima koje izdaju Ministarstvo sigurnosti BiH, Služba za poslove sa strancima ili Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Zbog toga se prepreke često pojavljuju kao administrativna zadržavanja, upućivanje od jedne ustanove do druge, traženje dodatne dokumentacije ili oslanjanje na posredovanje organizacija civilnog društva.

Za unapređenje pristupa zdravstvenoj zaštiti potrebno je jasnije povezati migracione evidencije, evidencije o međunarodnoj zaštiti i sisteme zdravstvenog osiguranja, uz poštovanje zaštite ličnih podataka. Potrebno je pripremiti praktične upute za zdravstvene ustanove o pravima različitih kategorija stranaca, osigurati dostupne prevodioce ili telefonsko/video tumačenje za najčešće jezike, razviti višejezične informacije za korisnike i standardizovati postupanje u hitnim i ranjivim slučajevima. Posebno je važno da pristup zdravstvenoj zaštiti ne zavisi isključivo od lokacije prihvatnog centra ili dostupnosti međunarodnog projekta, već da bude prepoznat kao dio redovne javne odgovornosti prema osobama koje se zakonito nalaze u sistemu zaštite ili se nalaze u stanju hitne potrebe.

Zaključno, BiH ima pravni osnov za pristup zdravstvenoj zaštiti tražilaca azila, osoba pod privremenom zaštitom, izbjeglica i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, kao i redovne mehanizme zdravstvenog osiguranja za strance koji borave i rade u zemlji. Međutim, stvarni pristup zdravstvenoj zaštiti ostaje opterećen fragmentacijom sistema, neujednačenom praksom, administrativnim preprekama, jezičkim barijerama, nedostatkom podataka i oslanjanjem na međunarodnu i nevladinu podršku. Prioriteti su jasnije procedure, bolja koordinacija, razvrstani podaci, jačanje kapaciteta zdravstvenih ustanova i održiv prelazak sa projektnog modela podrške na stabilan sistemski pristup.

XI. ULOGA I KAPACITETI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Organizacije civilnog društva u Bosni i Hercegovini imaju važnu i često presudnu ulogu u omogućavanju stvarnog pristupa pravima i uslugama za ranjive kategorije stranaca. Njihova uloga nije ograničena samo na pružanje pojedinačne pomoći, već obuhvata informisanje korisnika, pravno savjetovanje, upućivanje prema institucijama, psihosocijalnu i humanitarnu podršku, zagovaranje, praćenje prakse, identifikaciju sistemskih prepreka i posredovanje između stranaca i javnih institucija. U kontekstu BiH, gdje su nadležnosti za socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i zapošljavanje fragmentirane između više nivoa vlasti, organizacije civilnog društva često predstavljaju praktičnu vezu između pravnog statusa osobe i stvarnog ostvarivanja prava.

Uloga organizacija civilnog društva posebno je važna u oblasti pravne pomoći. Stranci, naročito tražioci azila, osobe pod međunarodnom zaštitom, migranti u tranzitu, osobe bez državljanstva i žrtve različitih oblika nasilja ili eksploatacije, često nemaju dovoljno informacija o tome kojim institucijama se mogu obratiti, koji postupak treba pokrenuti, koja dokumentacija je potrebna i koje posljedice pojedini postupci mogu imati na njihov status. U takvim okolnostima pravna pomoć nije samo dodatna usluga, već praktični preduslov za ostvarivanje prava. Organizacije civilnog društva pomažu korisnicima da razumiju razliku između izražavanja namjere za azil, formalnog podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, regulisanja boravka, ostvarivanja prava nakon priznavanja statusa i korištenja dostupnih žalbenih ili pritužbenih mehanizama.

Posebno značajnu ulogu imaju organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć u postupcima azila, boravka, državljanstva, upisa u matične evidencije, zaštite od apatridije, pristupa zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, obrazovanju, radu i zaštiti od diskriminacije. U praksi, takve organizacije često djeluju kao prvi kontakt za korisnike koji ne razumiju domaći pravni sistem, ne govore jezike u službenoj upotrebi u BiH ili nemaju povjerenje u institucije. Njihova podrška može uključivati pravno informisanje, pripremu podnesaka, pratnju korisnika pred institucijama, komunikaciju sa nadležnim organima i praćenje postupaka do njihovog okončanja.

Organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu i u zaštiti osoba bez državljanstva i osoba u riziku od apatridije. U ovoj oblasti podrška se ne odnosi samo na migrante u užem smislu, već i na osobe koje zbog nedostatka dokumenata, neupisanog rođenja, neregulisanog državljanstva

ili složenih porodičnih i statusnih okolnosti ne mogu ostvariti osnovna prava. Pomoć u naknadnom upisu u matične knjige, pribavljanju dokumenata, utvrđivanju državljanstva i regulisanju pravnog identiteta predstavlja preduslov za pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći, radu i drugim pravima.

Pored pravne pomoći, organizacije civilnog društva pružaju psihosocijalnu, humanitarnu, integracijsku i praktičnu podršku strancima. Ove usluge posebno su važne za osobe koje se suočavaju sa traumatskim iskustvima, porodičnim razdvajanjem, nasiljem, dugim migracionim putem, jezičkim barijerama i nesnalaženjem u novom okruženju. Podrška može obuhvatati individualno savjetovanje, psihološku pomoć, pomoć u komunikaciji sa institucijama, podršku djeci i porodicama, upućivanje na zdravstvene ustanove, pomoć pri uključivanju djece u školu, podršku ženama i žrtvama nasilja, kao i povezivanje korisnika sa relevantnim javnim službama.

U praksi, podrška organizacija civilnog društva obuhvata više međusobno povezanih funkcija: pravno savjetovanje i zastupanje, informisanje o pravima i postupcima, pomoć pri komunikaciji sa institucijama, psihološku i psihosocijalnu podršku, humanitarnu pomoć, podršku djeci i porodicama, pomoć pri uključivanju u obrazovanje, podršku pri pristupu zdravstvenim uslugama, identifikaciju ranjivosti, upućivanje žrtava nasilja i trgovine ljudima, praćenje pojedinačnih slučajeva i zagovaranje institucionalnih promjena. Ove aktivnosti su naročito značajne za tražioce azila, osobe pod međunarodnom zaštitom, djecu bez pratnje, žene, porodice sa djecom, osobe bez državljanstva, žrtve nasilja, žrtve trgovine ljudima i strane radnike koji ne poznaju sistem zaštite prava u BiH.

Organizacije civilnog društva dopunjuju institucionalne kapacitete tamo gdje javne institucije nemaju dovoljno resursa, stručnog znanja, prevodilaca, kulturnih medijatora ili razvijenih procedura za rad sa strancima. Ova komplementarna uloga posebno je izražena u lokalnim zajednicama i prihvatnim sredinama u kojima institucije imaju ograničeno iskustvo sa migrantima, tražiocima azila, osobama pod međunarodnom zaštitom ili stranim radnicima. U takvim situacijama OCD često preuzimaju ulogu posrednika, olakšavaju komunikaciju, objašnjavaju pravni status korisnika i pomažu institucijama da pravilno primijene propise.

Saradnja između organizacija civilnog društva i institucija u BiH postoji, ali je često više operativna nego sistemska. U pojedinačnim slučajevima, saradnja funkcioniše kroz upućivanje korisnika, razmjenu informacija, zajedničko rješavanje hitnih situacija, podršku centrima za socijalni rad, školama, zdravstvenim ustanovama i službama za strance. Međutim, takva saradnja često zavisi od ličnih kontakata, projekata, lokalnog iskustva i dostupnosti međunarodne podrške. Nedovoljno su razvijeni formalni protokoli, jasne obaveze institucija, standardizovani referalni mehanizmi i održivi modeli finansiranja usluga koje organizacije civilnog društva pružaju kao dopunu javnom sistemu.

Poseban izazov predstavlja održivost usluga. Veliki dio podrške strancima, posebno pravna pomoć, psihosocijalna podrška, tumačenje, humanitarna pomoć, podrška djeci i upućivanje prema institucijama, zavisi od projektnih sredstava i međunarodnih donatora. Ovakav model je omogućio održavanje osnovnih usluga u periodima povećanih migracionih kretanja, ali dugoročno

otvara pitanje da li se ključne funkcije zaštite mogu smatrati stabilnim ako nisu dovoljno integrisane u redovne javne sisteme, budžete i institucionalne procedure.

Organizacije civilnog društva imaju i važnu zagovaračku funkciju. One prikupljaju informacije iz prakse, identifikuju praznine u zakonima i procedurama, predlažu izmjene propisa, učestvuju u radnim grupama i konsultativnim procesima, izrađuju izvještaje, pokreću strateške slučajeve i ukazuju na probleme koji često nisu vidljivi u službenim statistikama. U oblastima azila, apatridije, pristupa zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i radu, upravo iskustva civilnog društva mogu pomoći da se razlika između formalnih prava i stvarne dostupnosti prava preciznije prepozna.

Kapaciteti organizacija civilnog društva u BiH su značajni, ali neujednačeni. Specijalizovane organizacije koje duže rade sa izbjeglicama, migrantima, osobama bez državljanstva, žrtvama trgovine ljudima, djecom i ženama imaju razvijeno znanje, kontakte sa institucijama i iskustvo u radu sa korisnicima. S druge strane, veliki broj lokalnih organizacija nema dovoljno iskustva sa pravnim statusima stranaca, azilnim postupkom, međunarodnom zaštitom, zaštitom podataka, interkulturalnim radom ili specifičnim potrebama stranih radnika i porodica. Zbog toga postoji potreba za širenjem mreže organizacija koje mogu pružiti podršku, posebno u lokalnim zajednicama izvan glavnih migracionih tačaka.

U pogledu podataka, organizacije civilnog društva često raspolažu kvalitetnim terenskim informacijama, ali ti podaci nisu uvijek standardizovani, uporedivi ili sistemski povezani sa institucionalnim evidencijama. Podaci se najčešće vode prema projektnim indikatorima, vrsti usluge, broju korisnika, pravnom statusu ili tipu slučaja, ali metodologije evidentiranja nisu jedinstvene. Zbog toga je potrebno razviti standarde za anonimno i agregirano praćenje usluga koje OCD pružaju strancima, uz strogo poštovanje pravila zaštite ličnih podataka, povjerljivosti i principa neškodljivosti, naročito kada se radi o djeci, žrtvama nasilja, žrtvama trgovine ljudima i osobama u postupku međunarodne zaštite.

Koordinacija između organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija, institucija i nezavisnih tijela za zaštitu ljudskih prava treba biti dodatno ojačana. Za BiH je posebno važno da se saradnja ne zadrži samo na rješavanju pojedinačnih slučajeva, već da se iskustva iz prakse koriste za sistemsko unapređenje propisa, procedura, budžeta, obuka službenika i dostupnosti usluga. To podrazumijeva formalizovanu saradnju, jasne referalne mehanizme, redovne koordinacione sastanke, uključivanje OCD-a u izradu politika i stabilnije finansiranje specijalizovanih servisa.

Zaključno, organizacije civilnog društva u BiH predstavljaju ključni dio praktičnog sistema podrške strancima. Njihova uloga je posebno važna u pravnoj pomoći, informisanju, psihosocijalnoj podršci, identifikaciji ranjivosti, upućivanju korisnika prema institucijama, praćenju prakse i zagovaranju promjena. Istovremeno, njihov rad je često projektno finansiran, zavisan od međunarodne podrške i nedovoljno formalno prepoznat u sistemu javnih usluga. Zato je potrebno formalizovati saradnju institucija i OCD-a, osigurati održivije finansiranje ključnih servisa, razviti zajedničke protokole, unaprijediti razmjenu agregiranih podataka, jačati lokalne kapacitete i prepoznati organizacije civilnog društva kao strateške partnere u zaštiti i uključivanju ranjivih kategorija stranaca u Bosni i Hercegovini.

XII. ULOGA I KAPACITET TIJELA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

Zaštita prava stranaca u Bosni i Hercegovini ostvaruje se kroz više mehanizama, ali centralnu ulogu među nezavisnim tijelima ima Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Njena važnost proizlazi iz činjenice da može postupati po pritužbama fizičkih i pravnih lica, ali i po službenoj dužnosti, te da nadzire postupanje institucija na državnom, entitetskom, kantonalnom, općinskom i nivou Brčko distrikta BiH, kao i privatnih ustanova koje obavljaju javne funkcije. Zakon o ombudsmenu propisuje da je riječ o nezavisnoj instituciji uspostavljenoj radi promocije dobre uprave, vladavine prava i zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, a institucija može razmatrati predmete koji se odnose na slabo funkcionisanje ili povrede ljudskih prava počinjene od bilo kojeg organa vlasti[32].

U kontekstu stranaca, ova nadležnost je posebno značajna jer se povrede prava mogu pojaviti pred različitim institucijama: Službom za poslove sa strancima, organima nadležnim za azil, centrima za socijalni rad, zdravstvenim ustanovama, školama, službama za zapošljavanje, inspekcijama, policijskim organima ili lokalnim administracijama. Stranci se mogu suočiti sa problemima u vezi sa pristupom postupku azila, dokumentima, smještajem, zdravstvenom zaštitom, socijalnom pomoći, obrazovanjem, radom, zaštitom od diskriminacije ili postupanjem u mjestima gdje im je ograničena sloboda kretanja. U tim situacijama Ombudsmen može biti važan korektivni mehanizam, posebno kada redovni upravni ili sudski postupci nisu dovoljno brzi, dostupni ili razumljivi korisniku.

Dostupnost Institucije ombudsmena je relativno široka u teritorijalnom smislu. Prema Godišnjem izvještaju za 2024. godinu[33] , sjedište institucije je u Banjoj Luci, a područni uredi nalaze se u Sarajevu, Mostaru i Brčko distriktu, uz terenski ured u Livnu. Ovakva teritorijalna prisutnost je važna za strance koji se nalaze u različitim dijelovima BiH, ali stvarna dostupnost i dalje zavisi od informisanosti korisnika, jezičke podrške, mogućnosti komunikacije, pristupa internetu, podrške pravnih savjetnika ili organizacija civilnog društva i povjerenja u institucije.

Institucija ombudsmena ima i posebnu ulogu u zaštiti od diskriminacije. Zakon o zabrani diskriminacije BiH daje joj status centralne institucije nadležne za zaštitu od diskriminacije, sa zadatkom da razmatra predmete navodne diskriminacije koju je počinilo bilo koje pravno ili fizičko lice u bilo kojoj oblasti života. Taj mandat se ostvaruje kroz promotivne aktivnosti, istraživanja, postupanje po pojedinačnim žalbama, postupanje po službenoj dužnosti i ulogu u prekršajnim postupcima za zaštitu od diskriminacije. Za strance je ovo naročito značajno u slučajevima kada se nejednak tretman javlja zbog državljanstva, etničkog porijekla, jezika, rase, boje kože, religije, pravnog statusa, invaliditeta, pola, dobi, seksualne orijentacije ili drugog ličnog svojstva.

32 https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-ombudsmenu-za-ljudska-prava-bosne-i-hercegovine.html
33 https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2025042115250331bos.pdf

Podaci iz Godišnjeg izvještaja za 2024. godinu pokazuju da je Institucija ombudsmena u toj godini evidentirala značajan broj predmeta u različitim oblastima. U ukupnom pregledu rada po odjelima navedeno je 2.792 novih predmeta, 1.734 prenesena predmeta, odnosno ukupno 4.526 predmeta u radu, od čega je 2.690 okončano. Najveći broj novih predmeta odnosio se na politička i građanska prava, ekonomska, socijalna i kulturna prava, te pravosuđe i upravu, što su oblasti koje su direktno relevantne i za strance. U okviru Odjela za praćenje ostvarivanja političkih i građanskih prava, posebno su evidentirani i predmeti iz oblasti migracija i azila, kojih je u 2024. godini bilo 23.

Ovi podaci ukazuju da se pitanja migracija i azila pojavljuju u radu Ombudsmena, ali i da broj takvih pritužbi vjerovatno ne odražava puni obim problema sa kojima se stranci suočavaju. Mnogi stranci ne podnose pritužbe zato što ne poznaju instituciju, ne razumiju postupak, ne govore jezike u službenoj upotrebi, kratko se zadržavaju u BiH, zavise od pomoći drugih aktera ili strahuju da bi podnošenje pritužbe moglo negativno uticati na njihov status. Sam Ombudsmen u oblasti diskriminacije ukazuje da i dalje postoje neprijavljeni slučajevi zbog nepovjerenja u institucije i straha od negativnih posljedica po lični status žrtava.

Značajan kapacitet institucije predstavlja njena organizacija kroz posebne odjele, uključujući odjele za prava djece, prava osoba sa invaliditetom, ekonomska, socijalna i kulturna prava, politička i građanska prava, prava osoba lišenih slobode, pravosuđe i upravu, te eliminaciju svih oblika diskriminacije. Ova struktura omogućava da se problemi stranaca razmatraju ne samo kao migraciona pitanja, već i kao pitanja dječije zaštite, obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, rada, diskriminacije, postupanja policije ili uslova smještaja. Prema podacima za 2024. godinu, u Odjelu za praćenje ostvarivanja prava djece zaprimljeno je 299 žalbi, a upućene su 24 preporuke u oblastima obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, što je relevantno i za djecu strance, djecu bez pratnje i djecu u migrantskim porodicama.

Posebno važan razvoj predstavlja uspostavljanje Preventivnog mehanizma za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni u okviru Institucije ombudsmena. Parlamentarna skupština BiH je 2023. godine izmjenama Zakona o ombudsmenu povjerila instituciji ulogu nacionalnog preventivnog mehanizma, što je obaveza BiH prema Opcionom protokolu uz Konvenciju protiv torture. Ovaj mehanizam je važan za strance jer može obuhvatiti mjesta gdje se nalaze osobe lišene slobode ili sa ograničenom slobodom kretanja, uključujući situacije imigracionog nadzora, pritvora, smještaja pod nadzorom ili drugih oblika institucionalnog zadržavanja.

Prema Godišnjem izvještaju za 2024. godinu, usvojena je metodologija rada Preventivnog mehanizma, koja sadrži smjernice za posjete ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode, principe djelovanja, pravila prikupljanja informacija o zlostavljanju ili drugim povredama prava, kao i matrice za procjenu stanja u policijskim agencijama i zatvorskim ustanovama. Izvještaj navodi da je nakon ispunjenja finansijskih pretpostavki započelo uspostavljanje posebnog odjela za Preventivni mehanizam, te da je prijem prvih kadrova proveden i da je rad trebao početi u martu 2025. godine. Za oblast migracija, ovo može biti važan instrument nezavisnog nadzora uslova smještaja, postupanja službenih lica, pristupa zdravstvenoj zaštiti, informisanju, prevodu i pravnoj pomoći.

Ipak, kapaciteti tijela za zaštitu ljudskih prava nisu neograničeni. Ombudsmen u Godišnjem izvještaju za 2024. godinu ukazuje da je institucija i dalje suočena sa ograničenjima u pogledu jačanja kapaciteta, naročito zbog nedovoljnih finansijskih i prostornih kapaciteta. Ovo je posebno važno za pitanja stranaca, jer rad sa ovom populacijom zahtijeva specifična znanja o migracionom pravu, azilu, međunarodnoj zaštiti, interkulturalnoj komunikaciji, radu sa traumom, zaštiti djece, trgovini ljudima, apatridiji i dostupnosti prevodilaca. Bez dodatnih resursa, teško je očekivati proaktivno praćenje svih oblasti u kojima se povrede prava stranaca mogu pojaviti.

Važan problem predstavlja i izvršenje preporuka Ombudsmena. Godišnji izvještaj za 2024. godinu navodi da provođenje preporuka nije na zadovoljavajućem nivou, zbog čega je institucija prvi put od osnivanja odlučila izraditi poseban izvještaj o provođenju preporuka, analizirajući razloge izostanka saradnje javnih organa i označavajući organe koji ne provode preporuke. Za strance je ovo posebno osjetljivo, jer njihovi problemi često zahtijevaju hitno postupanje: pristup smještaju, zdravstvenoj zaštiti, dokumentima, staratelju za dijete bez pratnje, obrazovanju ili zaštiti od vraćanja u rizik. Ako preporuke nisu brzo provedene, zaštita može izgubiti praktični efekat.

Pored Ombudsmena, važnu ulogu imaju i sudovi, upravni organi, inspekcije, centri za socijalni rad, policijska tijela, institucije nadležne za zaštitu od nasilja, pravna pomoć i međunarodne organizacije. Međutim, u ovom poglavlju fokus je na nezavisnim tijelima za zaštitu ljudskih prava, jer ona imaju mandat da prepoznaju sistemske probleme, daju preporuke, prate postupanje organa vlasti i otvaraju pitanja koja pojedinačni upravni postupci često ne mogu obuhvatiti. Posebno je važno da Ombudsmen, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije uspostave funkcionalnu saradnju u oblastima gdje su stranci izloženi dodatnim rizicima, ali uz očuvanje nezavisnosti institucije.

Za unapređenje zaštite prava stranaca potrebno je da Institucija ombudsmena sistematičnije prati pritužbe koje se odnose na strance, ne samo u kategoriji “migracije i azil”, već i u oblastima diskriminacije, zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite, rada, policijskog postupanja i prava djece. Potrebno je razviti mogućnost razvrstavanja predmeta prema pravnom statusu podnosioca, državljanstvu, jeziku, polu, dobi i vrsti prava, uz zaštitu ličnih podataka. Takvi podaci bi omogućili preciznije prepoznavanje obrazaca povreda i formulaciju preporuka koje nisu samo pojedinačne, već i sistemske.

Zaključno, Bosna i Hercegovina ima uspostavljeno nezavisno tijelo za zaštitu ljudskih prava sa širokim mandatom, teritorijalnom prisutnošću i relevantnim posebnim nadležnostima u oblasti diskriminacije, prava djece, ekonomskih i socijalnih prava, prava osoba lišenih slobode i prevencije torture. Međutim, stvarna zaštita prava stranaca zavisi od informisanosti korisnika, dostupnosti jezika i pravne pomoći, kapaciteta institucije, brzine postupanja, saradnje organa vlasti i provođenja preporuka. U narednom periodu posebno je važno ojačati proaktivnu ulogu Ombudsmena u praćenju migracija i azila, uspostaviti funkcionalan Preventivni mehanizam, razviti razvrstane podatke o pritužbama stranaca i osigurati da preporuke koje se odnose na ranjive kategorije stranaca budu brzo i dosljedno provedene.

XIII. POZITIVNE PRAKSE I INOVACIJE

Uprkos složenoj institucionalnoj strukturi i brojnim praktičnim izazovima u ostvarivanju socijalnih i ekonomskih prava stranaca, u Bosni i Hercegovini postoje primjeri pozitivne prakse koji mogu poslužiti kao osnova za dalje unapređenje sistema. Ove prakse se najčešće razvijaju kroz saradnju domaćih institucija, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, posebno u oblastima prihvata, pravne pomoći, pristupa postupku azila, zdravstvene zaštite, zaštite djece, sprečavanja apatridije i upravljanja radnim migracijama.

Jedna od najvažnijih pozitivnih praksi jeste postojanje godišnjeg Migracionog profila Bosne i Hercegovine, koji predstavlja objedinjeni pregled podataka o vizama, ulasku i boravku stranaca, nezakonitim migracijama, međunarodnoj zaštiti, radnim dozvolama, readmisiji, sticanju državljanstva i drugim migracionim pokazateljima. Iako sistem podataka još uvijek ne obuhvata dovoljno detaljno stvarni pristup socijalnim i ekonomskim pravima, postojanje ovakvog izvještajnog mehanizma predstavlja dobru osnovu za planiranje politika, praćenje trendova i postepeno usklađivanje sa evropskim statističkim standardima.

Pozitivnu praksu predstavlja i uspostavljen sistem privremenih prihvatnih centara i koordinisanog odgovora na mješovite migracione tokove. IOM navodi da je tokom 2024. godine nastavio pružati ključne usluge osobama u pokretu u uspostavljenim privremenim prihvatnim centrima u BiH. Ovakav model omogućio je osnovni nivo smještaja, upućivanja, informisanja i pristupa uslugama za osobe koje se nalaze u tranzitu ili u ranjivom položaju, uz saradnju nadležnih institucija, međunarodnih organizacija i pružalaca usluga.

Posebno značajna dobra praksa je dostupnost besplatne pravne pomoći za tražioce azila, izbjeglice, osobe pod supsidijarnom zaštitom i druge ranjive strance. UNHCR navodi da u BiH pruža besplatnu pravnu pomoć kroz partnersku organizaciju Vaša prava BiH [34], uključujući pravne informacije, savjetovanje i, pod određenim uslovima, pravno zastupanje radi pristupa teritoriji, postupku azila i pravima vezanim za međunarodnu zaštitu. Dostupnost pravne pomoći u prihvatnim centrima i kroz direktne kontakte predstavlja važan mehanizam za prevazilaženje jezičkih, administrativnih i informativnih prepreka.

Pozitivna praksa postoji i u oblasti sprečavanja apatridije i pristupa pravnom identitetu. UN u BiH navodi da je, uz pomoć Vaša prava BiH kao partnerske organizacije, UNHCR od 2008. godine pružio pravnu pomoć za 1.850 osoba u postupcima upisa rođenja i državljanstva i pribavljanja potrebnih identifikacionih dokumenata. Ovaj primjer pokazuje da dugoročna, specijalizovana pravna pomoć može imati konkretne sistemske rezultate, posebno za osobe koje bez dokumenata ne mogu ostvariti pristup obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, radu ili drugim osnovnim pravima.

Dobra praksa je i postojanje specijalizovanih informativnih kanala za tražioce azila i osobe pod međunarodnom zaštitom. UNHCR-ova platforma za BiH pruža informacije o postupku azila, institucijama nadležnim za međunarodnu zaštitu, besplatnoj pravnoj pomoći, integraciji i meha-

34 https://help.unhcr.org/bosniaandherzegovina/where-to-seek-help/free-legal-aid/?utm_source=

nizmima podrške. Ovakve informacije su posebno važne jer stranci često ne razlikuju nadležnosti Službe za poslove sa strancima, Sektora za azil, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH i drugih institucija, niti znaju kome se mogu obratiti u pojedinim fazama postupka[35].

U oblasti zdravstvene zaštite, pozitivnu praksu predstavlja saradnja javnih zdravstvenih institucija sa međunarodnim organizacijama i pružaocima podrške u privremenim prihvatnim centrima. Ovakva saradnja omogućava da osobe u pokretu, tražioci azila i druge ranjive kategorije imaju pristup osnovnoj zdravstvenoj podršci, upućivanju prema zdravstvenim ustanovama i, gdje je dostupno, psihosocijalnoj pomoći. Iako je dugoročno potrebno ove usluge stabilnije integrisati u redovne javne sisteme, postojeći modeli saradnje pokazuju da se praktične prepreke mogu smanjiti kada postoje jasni kontakti, referalni putevi i operativna koordinacija između institucija i organizacija.

Pozitivne pomake pokazuje i oblast radnih migracija. Ministarstvo civilnih poslova BiH objavilo je informaciju o Mapi puta za zapošljavanje stranih radnika u BiH, izrađenoj uz podršku IOM-a, kao strateškom dokumentu koji sadrži preporuke za efikasnije, sigurnije i transparentnije zapošljavanje stranih radnika. Proces je uključio konsultacije sa nadležnim institucijama, socijalnim partnerima, poslodavcima i međunarodnim organizacijama, što predstavlja važan korak prema boljoj koordinaciji, digitalizaciji postupaka, razmjeni podataka i zaštiti prava stranih radnika [36].

Dodatno, koordinacioni sastanci u oblasti upravljanja radnim migracijama predstavljaju primjer dobre prakse jer okupljaju različite institucije i aktere oko pitanja kvota, potreba tržišta rada i zaštite prava stranih radnika. Ministarstvo civilnih poslova BiH je navelo da je jedan takav sastanak zaključen dogovorom o nastavku aktivnosti i jačanju međuinstitucionalne saradnje radi učinkovitijeg upravljanja radnim migracijama i zaštite prava stranih radnika u BiH [37].

Pozitivnu praksu predstavlja i dostupnost pritužbenih i zaštitnih mehanizama. UNHCR-ove informacije za BiH navode da Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH nezavisno i povjerljivo razmatra pritužbe i može izdavati preporuke nadležnim organima, a da je podnošenje pritužbe besplatno i ne zahtijeva pravno zastupanje. Ova mogućnost je posebno važna za strance koji se suočavaju sa diskriminacijom, uskraćivanjem pristupa uslugama ili nejasnim postupanjem institucija, iako je potrebno dodatno raditi na informisanju korisnika i dostupnosti postupka na jezicima koje razumiju[38].

Važan element dobre prakse je i uloga organizacija civilnog društva kao mosta između korisnika i institucija. OCD često prepoznaju ranjivosti koje nisu odmah vidljive u formalnim postupcima, pomažu korisnicima da razumiju svoja prava, prate pojedinačne slučajeve i ukazuju na sistemske prepreke. Njihova prednost je neposredan rad sa korisnicima, fleksibilnost, povjerenje koje mogu izgraditi sa ranjivim grupama i mogućnost da institucijama prenesu informacije sa terena. Ovaj model je posebno vrijedan u slučajevima djece bez pratnje, osoba bez dokumenata, žrtava nasilja, žrtava trgovine ljudima, osoba pod međunarodnom zaštitom i stranih radnika koji ne poznaju domaći sistem.

35 https://help.unhcr.org/bosniaandherzegovina/asylum-procedure-and-international-protection-in-bosnia-and-herzegovina/?utm_source=
36 https://mcp.gov.ba/bs/portal/objava/mapa-puta-za-zaposljavanje-stranih-radnika-u-bih-638998325640000000?utm_source=
37 https://mcp.gov.ba/bs/portal/objava/odrzan-koordinacioni-sastanak-u-oblasti-upravljanja-radnim-migracijama-u-bosni-i-hercegovini-638984476750000000?utm_source=
38 https://help.unhcr.org/bosniaandherzegovina/report-misconduct/?utm_source=

Kao inovativan pravac dalje prakse može se prepoznati i razvoj višejezičnih informativnih materijala, digitalnih vodiča, online stranica i jednostavnih alata za upućivanje korisnika prema nadležnim institucijama. Ovakvi alati mogu olakšati pristup informacijama o azilu, boravku, radu, zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj zaštiti i pritužbenim mehanizmima. Posebno bi bilo korisno razvijati materijale za najzastupljenije jezike korisnika, kao i kratke praktične vodiče za strane radnike, porodice sa djecom, tražioce azila i osobe kojima je priznata međunarodna zaštita.

Pozitivna praksa postoji i u uključivanju djece stranaca u obrazovni proces tamo gdje su škole, centri za socijalni rad, međunarodne organizacije i roditelji ili staratelji uspostavili operativnu saradnju. Iako postoje brojni izazovi, svako uspješno uključivanje djeteta u školu predstavlja važan oblik zaštite i integracije. Škola omogućava učenje jezika, socijalizaciju, praćenje dobrobiti djeteta i povezivanje porodice sa lokalnom zajednicom. Ove prakse bi trebalo dodatno standardizovati kroz smjernice, jezičku podršku, obuku nastavnog osoblja i bolju razmjenu iskustava između obrazovnih sistema.

U budućnosti bi pozitivne prakse trebalo pretvoriti u stabilne institucionalne modele. To znači da pravna pomoć, prevodilačka podrška, psihosocijalne usluge, zdravstveno upućivanje, zaštita djece, informisanje stranaca i koordinacija institucija ne bi trebalo da zavise isključivo od projektnih sredstava ili pojedinačnih inicijativa, već da budu ugrađeni u redovne procedure i budžete. Inovacije koje se već razvijaju kroz međunarodne projekte i rad civilnog društva treba koristiti kao osnovu za trajnije javne politike.

Zaključno, pozitivne prakse u BiH postoje, ali su često vezane za konkretne projekte, lokacije, organizacije ili pojedinačne institucionalne kapacitete. Najvažniji primjeri uključuju godišnje migracione profile, privremene prihvatne centre, besplatnu pravnu pomoć, podršku u sprečavanju apatridije, saradnju u oblasti zdravstvene zaštite, razvoj strateškog pristupa radnim migracijama, dostupnost pritužbenih mehanizama i aktivnu ulogu organizacija civilnog društva. Ključni izazov za naredni period je da se ove dobre prakse standardizuju, prošire na cijelu teritoriju BiH i pretvore u održive mehanizme koji će omogućiti jednak i predvidljiv pristup socijalnim i ekonomskim pravima svim relevantnim kategorijama stranaca.

XIV. PREPORUKE

Na osnovu analize pravnog okvira, institucionalnih nadležnosti, dostupnih podataka i prakse u ostvarivanju socijalnih i ekonomskih prava stranaca u Bosni i Hercegovini, preporučuje se sljedeće:

1. **Unaprijediti koordinaciju između institucija nadležnih za status stranaca i institucija koje pružaju usluge, posebno između Ministarstva sigurnosti BiH, Službe za poslove sa strancima, Sektora za azil, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstva civilnih poslova BiH, entitetskih, kantonalnih, distrikt i lokalnih institucija u oblastima socijalne zaštite, zdravstva, obrazovanja i zapošljavanja.**

2. **Uspostaviti redovnu razmjenu agregiranih i anonimizovanih podataka o strancima, uz poštovanje propisa o zaštiti ličnih podataka. Podaci bi trebalo da budu razvrstani prema pravnom statusu, državljanstvu, polu, dobi, lokaciji, vrsti usluge i ishodu postupka, kako bi se omogućilo bolje planiranje javnih politika i usluga.**

3. **Ojačati praćenje stvarnog pristupa pravima, a ne samo formalnog postojanja zakonskih garancija. Posebno je potrebno pratiti koliko stranaca zaista koristi socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, usluge zapošljavanja, pravnu pomoć i pritužbene mehanizme.**

4. **Razviti jasne protokole za postupanje sa ranjivim kategorijama stranaca, uključujući djecu bez pratnje, porodice sa djecom, žene, žrtve nasilja i trgovine ljudima, osobe sa invaliditetom, osobe bez državljanstva, tražioce azila i osobe kojima je priznata međunarodna zaštita.**

5. **Unaprijediti pristup socijalnoj zaštiti kroz jasnije upute centrima za socijalni rad, standardizovano evidentiranje stranaca kao korisnika socijalnih usluga, bolju razmjenu informacija sa migracionim institucijama i jačanje kapaciteta centara u sredinama sa većim brojem migranata i izbjeglica.**

6. **Pojednostaviti i digitalizovati postupke zapošljavanja stranaca, uključujući bolju koordinaciju između službi za zapošljavanje, Službe za poslove sa strancima, inspekcija rada, poreskih organa i poslodavaca. Posebno je potrebno osigurati jasne informacije za strane radnike o radnim pravima, zdravstvenom osiguranju, promjeni poslodavca i mehanizmima zaštite od eksploatacije.**

7. **Osigurati jednak i praktično dostupan pristup obrazovanju za djecu strance, kroz ujednačene smjernice za upis, pripremnu i dopunsku nastavu jezika, podršku nastavnom osoblju, uključivanje centara za socijalni rad i bolju evidenciju djece stranaca u obrazovnom sistemu.**

8. **Unaprijediti pristup zdravstvenoj zaštiti, posebno kroz jasne procedure za tražioce azila, osobe pod međunarodnom zaštitom, strane radnike i druge strance sa regulisanim boravkom. Zdravstvene ustanove treba da imaju praktične upute o pravima različitih kategorija stranaca, dostupne prevodioce ili tumačenje i jasne referalne mehanizme.**

9. **Formalizovati saradnju sa organizacijama civilnog društva, koje imaju ključnu ulogu u pravnoj pomoći, informisanju, psihosocijalnoj podršci, identifikaciji ranjivosti i upućivanju korisnika. Potrebno je obezbijediti održivije finansiranje specijalizovanih servisa i uključiti OCD u izradu politika, protokola i lokalnih mehanizama podrške.**

10. **Ojačati ulogu Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH u zaštiti prava stranaca, posebno kroz razvrstavanje pritužbi koje se odnose na strance, proaktivno praćenje pristupa socijalnim i ekonomskim pravima, saradnju sa OCD-ima i međunarodnim organizacijama, te praćenje postupanja institucija po preporukama.**

11. **Razviti višejezične informacije za strance, uključujući kratke vodiče o azilu, boravku, radu, obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i pritužbenim mehanizmima. Informacije treba da budu dostupne u prihvatnim centrima, javnim institucijama, online i kroz organizacije koje rade sa strancima.**

12. **Pozitivne prakse pretvoriti u održive institucionalne modele, posebno u oblastima besplatne pravne pomoći, sprečavanja apatridije, zdravstvenog upućivanja, zaštite djece, podrške stranim radnicima i koordinacije institucija. Usluge koje su se pokazale funkcionalnim ne bi trebalo da zavise isključivo od projekata i donatora, već treba da budu ugrađene u redovne javne procedure i budžete.**

XV. PRILOG BR. 1- STATISTIČKI PREGLED PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA