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

This project is funded by the European Union

Policy Paper

OD TRANZITA KA UKLJUČENOSTI

Kako omogućiti ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava stranaca u Bosni i Hercegovini

BALKAN REFUGEE AND MIGRATION COUNCIL

Sarajevo, Septembar 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

Sažetak 1

Ključni nalazi 2

Ključni pokazatelji 3

Metodologija i svrha policy paper-a 4

1. Promjenjivi migracioni profil: od razmišljanja isključivo o tranzitu ka ostvarivanju prava 4

2. Institucionalni kontekst: fragmentacija je strukturna, nepovezanost nije 5

3. Podaci kao infrastruktura za ostvarivanje prava 5

4. Horizontalne prepreke djelotvornoj zaštiti prava 6

5. Pristup pravima: gdje dolazi do prekida u provedbi javnih politika 7

- 5.1 Boravak, dokumenti i administrativni pristup 7
- 5.2 Socijalna zaštita i zaštita ranjivih osoba 7
- 5.3 Zapošljavanje i radna prava 7
- 5.4 Obrazovanje 8
- 5.5 Zdravstvena zaštita 8
- 5.6 Pritužbe, Ombudsmen i pristup pravnim lijekovima 8

6. Opcije javnih politika za Bosnu i Hercegovinu 9

7. Zaključak 9

8. Preporuke 10

- Prioritet 1 – Hitne mjere (narednih 12 mjeseci) 10
- Prioritet 2 – Srednjoročne mjere (1–3 godine) 11
- Prioritet 3 – Dugoročne mjere (kontinuirano) 11

9. Matrica provedbe i odgovornosti 12

10. Zagovaračke poruke za različite ciljne grupe 13

Izvori i osnova dokaza 13

CENTRALNA PORUKA

Bosni i Hercegovini prvenstveno ne nedostaju zakonska prava za strance. Nedostaje dovoljno koherentna arhitektura provedbe koja bi ta prava učinila predvidljivim kroz različite pravne statuse, institucije i teritorije. Prioritet javnih politika stoga nije institucionalna centralizacija, već interoperabilnost, zajednički minimalni standardi, jasne odgovornosti za upućivanje i održiv pristup informacijama, tumačenju i pravnim lijekovima.

Sažetak

Bosna i Hercegovina ulazi u drugačiju fazu migracija. Neregularni tranzit i dalje je značajan, ali je najvažnija strukturna promjena postepeni rast zakonitog boravka povezanog sa spajanjem porodice, zapošljavanjem i obrazovanjem. Javni sistemi, koji su prvenstveno oblikovani za upravljanje granicama i kratkoročni humanitarni odgovor, sada sve više moraju omogućavati redovno ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava osobama koje u zemlji žive, rade, studiraju i podižu porodice.

Podaci za 2024. godinu ilustruju ovu promjenu. Služba za poslove sa strancima registrovala je 25.284 neregularna migranta, 26,52% manje nego 2023. godine. Istovremeno je odobreno ili produženo 14.909 dozvola privremenog boravka, što predstavlja rast od 10,59%. Spajanje porodice, rad, obrazovanje i rad u kategorijama oslobođenim obaveze pribavljanja radne dozvole činili su oko 92% privremenih boravaka. Broj radnih dozvola porastao je sa 5.293 u 2023. na 6.085 u 2024. godini. BiH time još nije postala velika zemlja odredišta, ali je signal za javne politike jasan: integracija i stvarno ostvarivanje prava više se ne mogu tretirati kao sporedni u odnosu na kontrolu migracija.

Pravni okvir pruža značajnu osnovu za pristup pravima. Zakon o strancima i Zakon o azilu uređuju status, boravak i međunarodnu zaštitu na državnom nivou, dok se zapošljavanje, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita i obrazovanje ostvaruju kroz složenu kombinaciju državnih, entitetskih, kantonalnih, institucija Brčko distrikta i lokalnih institucija. Ključni problem provedbe stoga nije nedostatak nadležnosti, već teškoća da te nadležnosti u praksi djeluju povezano.

FOSTER monitoring snažno potvrđuje ovu ocjenu. Od 30 aktera uključenih u istraživanje, 63,3% je kao problem navelo fragmentirane nadležnosti i neujednačenu praksu, 60,0% nedovoljnu razmjenu podataka, a 70,0% nedostatak prevodilaca ili kulturnih medijatora. Iako 83,3% vodi neku vrstu evidencije o strancima, samo 40,0% može razvrstati podatke prema pravnom statusu, a samo 16,7% navodi da postoji funkcionalna redovna razmjena podataka. Tek 43,3% ima formalni ili poluformalni mehanizam za evidentiranje pritužbi stranaca.

Odgovor javnih politika treba graditi na onome što već funkcioniše: godišnjem Migracionom profilu, uspostavljenim strukturama azila i prihvata, besplatnoj pravnoj pomoći, dugoročnom radu na sprečavanju apatridije i osiguranju pravnog identiteta, postojećoj saradnji u zdravstvenom upućivanju, Mapi puta za zapošljavanje stranih radnika, koordinacionim sastancima o radnim migracijama te pritužbenom i preventivnom mandatu Ombudsmena. Cilj je ove prakse prenijeti iz projektno zasnovanih ili lokacijski ograničenih rješenja u standardne procedure, budžete i interoperabilne javne sisteme.

PROSTOR ZA DJELOVANJE

BiH još uvijek može provesti reforme dok je obim zakonite imigracije upravljiv. Djelovanje sada je manje skupo nego čekanje da pritisci na tržište rada, obrazovanje, zdravstvo i socijalne usluge postanu veći i politički teži za rješavanje.

Ključni nalazi

- **BiH ima dvostruki migracioni profil. Neregularni tranzit je smanjen u 2024. godini, dok su zakoniti boravak, zapošljavanje stranaca, spajanje porodice i boravak radi obrazovanja nastavili rasti.**
- **Prava postoje, ali je njihovo ostvarivanje teritorijalno neujednačeno. Isti pravni status može voditi različitim administrativnim putevima zavisno od entiteta, kantona, Brčko distrikta ili općine/grada u kojem osoba traži uslugu.**
- **Fragmentacija podataka postala je rizik za javne politike. Podaci o statusu su relativno razvijeni, ali su podaci o korištenju usluga u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj zaštiti i radu rasuti i slabo interoperabilni.**
- **Jezička dostupnost je horizontalna prepreka. Sedamdeset posto ispitanih aktera navelo je nedostatak prevodilaca ili kulturnih medijatora kao ključni problem koji utiče na zdravstvo, obrazovanje, socijalne usluge, pravne lijekove i upravne postupke.**
- **Stranim radnicima potreban je odgovor radne migracije zasnovan na pravima. Rast broja radnih dozvola i zapošljavanja u deficitarnim sektorima povećava značaj jasnih procedura, praćenja doprinosa, inspekcije rada, sigurnih mehanizama pritužbi i informacija nezavisnih od poslodavca.**
- **Mali broj pritužbi ne treba tumačiti kao mali broj problema. Samo 43,3% ispitanih aktera evidentira pritužbe kroz formalne ili poluformalne mehanizme; jezičke prepreke, nedostatak informacija, zavisnost od posrednika i strah od posljedica mogu smanjiti prijavljivanje problema.**
- **Civilno društvo obavlja funkcije koje su sistemski neophodne. Pravna pomoć, tumačenje, psihosocijalna podrška, prepoznavanje ranjivosti, rad na apatridiji i upućivanje često premošćavaju jaz između formalnog prava i stvarnog pristupa, ali u velikoj mjeri ostaju zavisni od projektnog finansiranja.**
- **BiH ne treba potpunu centralizaciju da bi poboljšala rezultate. S obzirom na ustavnu raspodjelu nadležnosti, realan model reforme čine zajednički minimalni standardi, interoperabilnost, protokoli upućivanja, kontakt-tačke i odgovornost na različitim nivoima vlasti.**

Ključni pokazatelji

Pokazatelj	Godina / izvor	Vrijednost	Značaj za javne politike
Registrovani neregularni migranti	2024	25,284	-26,52% u odnosu na 2023.
Izražene namjere za traženje azila	2024	21,489	Visok nivo tranzita / mali udio prelaska u formalne zahtjeve
Formalni zahtjevi za azil	2024	234	1,09% izraženih namjera
Odobrene/produžene dozvole privremenog boravka	2024	14,909	+10,59% u odnosu na 2023.
Dozvole stalnog boravka	2024	430	Blago smanjenje u odnosu na 2023.
Radne dozvole	2024	6,085	Rast sa 5.293 u 2023.
Spajanje porodice u okviru privremenog boravka	2024	4,492 (30,13%)	Najzastupljeniji pojedinačni osnov
Rad na osnovu radne dozvole	2024	4,016 (26,94%)	Važan pokretač zakonitog boravka
Obrazovanje	2024	3,152 (21,14%)	Rastući značaj za integraciju
Akteri koji navode nedostatak prevodilaca/kulturnih medijatora	FOSTER istraživanje	70,0%	Najčešće prepoznat institucionalni problem
Akteri koji navode fragmentirane nadležnosti/neujednačenu praksu	FOSTER istraživanje	63,3%	Ključni izazov koordinacije
Akteri sa funkcionalnom redovnom razmjenom podataka	FOSTER istraživanje	16,7%	Veliki nedostatak u dokazima i interoperabilnosti

Napomena: Nacionalni podaci prikazani su onako kako su navedeni u FOSTER Nacionalnom izvještaju za Bosnu i Hercegovinu. Pokazatelji FOSTER istraživanja zasnovani su na 30 uključenih aktera i ne treba ih tumačiti kao nacionalne administrativne zbirne podatke.

Metodologija i svrha policy paper-a

Ovaj policy paper pretvara nalaze FOSTER Nacionalnog izvještaja u dokument usmjeren na zagovaranje i provedbu. Istraživanje na kojem se zasniva kombinovalo je pravnu i stratešku analizu, zvanične migracione i administrativne podatke, pisane informacije institucija, terenske posjete, polustrukturirane intervjue i konsultacije sa javnim organima, pružaocima usluga, civilnim društvom i međunarodnim organizacijama.

Terenski dio obuhvatio je kontakt sa 33 relevantna aktera, od kojih je 30 uključeno u analizu, što predstavlja stopu odziva od 90,9%. Uzorak je obuhvatio državne, entitetske, kantonalne i lokalne institucije, prihvatne i azilantske strukture, međunarodne organizacije i civilno društvo. Dokument jasno razlikuje zvanične nacionalne pokazatelje od nalaza iz FOSTER istraživačkog uzorka.

Dokument je namijenjen različitim oblicima upotrebe: dijalogu o javnim politikama sa ministarstvima i javnim institucijama; parlamentarnom i vladinom zagovaranju; programiranju donatora i EU; koordinaciji sa lokalnim vlastima; izgradnji koalicija civilnog društva; te stručnim raspravama o podacima, radnim migracijama, socijalnim uslugama i zaštiti prava.

1. Promjenjivi migracioni profil: od razmišljanja isključivo o tranzitu ka ostvarivanju prava

Bosna i Hercegovina ostaje važna zemlja na zapadnobalkanskoj ruti. Međutim, podaci za 2024. godinu ukazuju na dva paralelna trenda: smanjenje registrovanih neregularnih migracija i nastavak rasta oblika zakonitog boravka koji stvaraju dugoročnije veze sa institucijama BiH i lokalnim zajednicama.

Služba za poslove sa strancima registrovala je 25.284 neregularna migranta u 2024. godini, što je 26,52% manje nego 2023. Struktura mješovitih tokova postala je raznovrsnija, sa evidentiranih 120 državljanstava. Istovremeno je 21.489 osoba izrazilo namjeru da traži azil, ali je samo 234 podnijelo formalni zahtjev za azil. Ovaj veliki nesrazmjer potvrđuje i dalje izražen tranzitni karakter značajnog dijela mješovitih migracija kroz BiH.

Snažniji dugoročni signal za javne politike dolazi iz zakonitog boravka. Broj privremenih boravaka porastao je na 14.909 u 2024. godini. Najčešći osnovi bili su spajanje porodice (30,13%), rad na osnovu radne dozvole (26,94%), obrazovanje (21,14%) i rad bez radne dozvole u zakonom propisanim kategorijama (13,88%). Ova četiri osnova zajedno čine približno 92% privremenih boravaka. Svaki od njih stvara direktnu potrebu za redovnim javnim uslugama, a ne samo za kratkoročnim prihvatom.

IMPLIKACIJA ZA JAVNE POLITIKE

Upravljanje migracijama u BiH treba istovremeno graditi na dvije sposobnosti: humanom i zakonitom upravljanju mješovitim/tranzitnim tokovima i trajnom sistemu ostvarivanja prava za osobe koje u zemlji rade, studiraju, pridružuju se članovima porodice ili dobiju zaštitu.

2. Institucionalni kontekst: fragmentacija je strukturna, nepovezanost nije

Status, azil, ulazak, boravak i udaljenje prvenstveno su uređeni i administrirani na državnom nivou. Ministarstvo sigurnosti, Služba za poslove sa strancima i Sektor za azil imaju centralnu ulogu u utvrđivanju statusa i upravljanju migracijama. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice ima važnu ulogu nakon priznavanja međunarodne zaštite, dok Ministarstvo civilnih poslova koordinira relevantne aspekte državljanstva, rada, zapošljavanja, socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja između različitih nivoa vlasti.

Većina socijalnih i ekonomskih prava, međutim, ostvaruje se kroz entitetske, kantonalne, sisteme Brčko distrikta i lokalne sisteme. Centri za socijalni rad, zdravstvene ustanove, službe za zapošljavanje, škole, lokalne službe i resorna ministarstva mjesta su na kojima se formalni pravni status pretvara u konkretnu uslugu. Ovakva ustavna i administrativna raspodjela nadležnosti trajno je obilježje upravljanja u BiH.

Problem javnih politika, dakle, nije sama decentralizacija. Problem je u tome što sistemi ne razmjenjuju dosljedno informacije, ne koriste zajednička operativna uputstva, ne prepoznaju dokumente na jednak način i nemaju predvidljive puteve upućivanja. U FOSTER uzorku samo 5 od 30 aktera navelo je da postoji funkcionalna redovna razmjena podataka, dok je 11 navelo da nema redovne razmjene relevantne za pristup pravima.

PRINCIP REFORME

Reformsku agendu ne treba graditi na nerealnoj institucionalnoj centralizaciji. Treba je graditi na interoperabilnosti, zajedničkim minimalnim standardima usluga, standardnim poljima podataka, uzajamno priznatoj dokumentaciji, imenovanim kontakt-tačkama, protokolima upućivanja i mjerljivoj odgovornosti.

3. Podaci kao infrastruktura za ostvarivanje prava

BiH ima relativno razvijene migracione podatke povezane sa statusom. Centralna baza podataka o strancima i godišnji Migracioni profil predstavljaju vrijednu osnovu za praćenje viza, boravka, neregularnih migracija, međunarodne zaštite, readmisije, radnih dozvola i državljanstva. Praznina u podacima pojavljuje se kada stranac iz migracionog postupka prelazi u redovni sistem javnih usluga.

Fondovi zdravstvenog osiguranja, škole, centri za socijalni rad, službe za zapošljavanje i lokalne vlasti ne evidentiraju dosljedno strance na način koji omogućava povezivanje sa pravnim statusom, vrstom usluge, lokacijom, ranjivošću ili ishodom. U FOSTER istraživanju 83,3% aktera navelo je da vodi neku vrstu evidencije, ali samo 40,0% može razvrstati podatke prema pravnom statusu, 30,0% prema vrsti usluge ili prava, 20,0% prema ishodu, a 13,3% prema trajanju postupka.

Zbog toga je teško odgovoriti na osnovna pitanja javnih politika: Koliko je djece stranaca upisano u škole i treba jezičku podršku? Koliko stranih radnika promijeni poslodavca ili napusti posao prije završetka postupaka za dozvole? Koliko korisnika međunarodne zaštite koristi socijalne ili zdravstvene usluge? Koje lokalne zajednice imaju najveću potražnju za uslugama? Da li mali broj pritužbi znači mali broj povreda ili otežan pristup pravnim lijekovima?

MINIMALNA PROVEDIVA REFORMA

Prvi praktični korak nije jedna velika zajednička baza podataka. To je zajednički minimalni skup podataka i redovna razmjena agregiranih i anonimizovanih informacija između migracionih, radnih, obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih sistema, uz jasne pravne osnove i mjere zaštite podataka.

4. Horizontalne prepreke djelotvornoj zaštiti prava

Jezik i tumačenje: Nedostatak prevodilaca ili kulturnih medijatora bio je najčešće navođeni izazov u istraživanju (70,0%). On utiče na informisani pristanak u zdravstvu, upis u školu, procjene u socijalnim službama, upravne postupke, radne pritužbe i pristup pravnim lijekovima.

Nejasna operativna uputstva: Polovina ispitanih aktera navela je nedostatak jasnih instrukcija za postupanje u predmetima koji uključuju strance. Službenici mogu poznavati nadležnosti svog sektora, ali ne i pravni učinak migracionih ili zaštitnih dokumenata koje je izdala druga institucija.

Teritorijalna neujednačenost: Osoba sa istim statusom može naići na različit administrativni put zavisno od lokacije. Time se slabi jednakost pred javnim službama i ostvarivanje prava postaje zavisno od lokalnog iskustva, projektne podrške ili znanja pojedinih službenika.

Nedovoljno korišteni mehanizmi pritužbi: Samo 43,3% aktera navelo je formalne ili poluformalne sisteme za evidentiranje pritužbi stranaca. U FOSTER istraživačkom uzorku evidentirane su 74 pritužbe ili slučaja otežanog pristupa pravima, najviše u zdravstvu (29,7%), radnim pravima (23,0%) i socijalnoj zaštiti (17,6%). To su nalazi monitoringa, a ne nacionalni zbirni podaci.

Zavisnost od projekata: Pravna pomoć, tumačenje, psihosocijalna podrška, zdravstveno upućivanje, rad na apatridiji i zaštita djece često se održavaju kroz projekte međunarodnih organizacija ili civilnog društva. Djelotvorne prakse ostaju ranjive ako nisu ugrađene u budžete i redovne procedure.

5. Pristup pravima: gdje dolazi do prekida u provedbi javnih politika

5.1 Boravak, dokumenti i administrativni pristup

Dokumenti o boravku i zaštiti predstavljaju ulaznu tačku za gotovo svako drugo pravo. BiH ima definisan pravni okvir kroz Zakon o strancima i Zakon o azilu, ali stvarni pristup zavisi od brzine izdavanja dokumenata, njihovog razumijevanja i priznavanja u institucijama koje pružaju usluge. Administrativna neizvjesnost posebno je ozbiljna za osobe čiji se status mijenja, osobe bez potpune dokumentacije, osobe bez državljanstva ili u riziku od apatridije te ranjive osobe kojima su potrebne hitne usluge prije konačnog rješavanja statusnih pitanja.

Snažna postojeća praksa je specijalizovana pravna pomoć. Nacionalni izvještaj bilježi dugoročnu podršku u upisu rođenja, državljanstvu i pribavljanju identifikacionih dokumenata, uključujući 1.850 osoba kojima je od 2008. godine pružena pomoć kroz pravni rad uz podršku UNHCR-a. To pokazuje da ciljana pravna pomoć nije samo korektivna mjera; ona omogućava funkcionisanje sistema jer otključava pristup obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i zapošljavanju.

5.2 Socijalna zaštita i zaštita ranjivih osoba

Socijalna zaštita je jedna od oblasti u kojima se formalno pravo i praktični pristup mogu najviše razlikovati. Devet od jedanaest relevantnih aktera u FOSTER istraživanju potvrdilo je da se stranci pojavljuju kao korisnici, ali samo četiri vode posebne evidencije. Osam očekuje rast potreba. Centri za socijalni rad imaju ključnu ulogu u hitnoj pomoći, starateljstvu za djecu bez pratnje, podršci porodicama, smještaju i upućivanju, ali se kapaciteti i iskustvo znatno razlikuju po lokacijama.

Protokoli za ranjivost treba da obuhvate djecu, žene, žrtve nasilja i trgovine ljudima, osobe sa invaliditetom, osobe bez državljanstva, tražioce azila, korisnike međunarodne zaštite i radnike izložene eksploataciji. FOSTER pregled navodi 37 identifikovanih žrtava trgovine ljudima od 2023. godine, uključujući pet stranih državljana, pri čemu je radna eksploatacija posebno izražena. To dodatno potvrđuje potrebu povezivanja socijalnih službi, inspekcije rada, migracionih organa i specijalizovane podrške civilnog društva.

5.3 Zapošljavanje i radna prava

Zapošljavanje stranaca postaje centralno pitanje integracije. Broj radnih dozvola porastao je na 6.085 u 2024. godini, a strani radnici su sve prisutniji u građevinarstvu, ugostiteljstvu, proizvodnji i trgovini. Radne migracije odgovaraju na stvarni nedostatak radne snage, ali isti rast povećava rizike kada se status boravka, zaposlenje, doprinosi, smještaj i zavisnost od poslodavca ne prate povezano.

Nacionalni izvještaj prepoznaje Mapu puta za zapošljavanje stranih radnika i nedavne koordinacione sastanke kao važne pozitivne prakse. Sljedeći korak javnih politika je provedba: jednostavniji i više digitalizovani postupci, snažnija razmjena podataka između službi za zapošljavan-

je, Službe za poslove sa strancima, inspekcija rada i poreskih organa, bolje praćenje promjene poslodavca i prestanka rada te višejezične informacije koje radnicima omogućavaju da razumiju svoja prava bez isključive zavisnosti od poslodavca.

PORUKA ZA POLITIKU RADNIH MIGRACIJA

Efikasno zapošljavanje i zaštita radnika nisu suprotstavljeni ciljevi. Brži postupci, transparentno zapošljavanje, praćenje doprinosa i sigurni kanali za pritužbe zajedno podržavaju zakonito zapošljavanje, smanjuju eksploataciju i štite fiskalne interese.

5.4 Obrazovanje

Djeca stranci, uključujući djecu tražioce azila i migrante, uključena su u predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, ali su podaci nedovoljni, a jezik ostaje glavna prepreka. Šest od sedam relevantnih aktera navelo je upis djece stranaca, dok samo dva mogu razvrstati podatke prema pravnom statusu, a pet je jezik prepoznalo kao glavnu prepreku.

Prioritet javnih politika je učiniti uključivanje u školu predvidljivim: zajedničke smjernice za upis, pripremna i dopunska jezička nastava, podrška i obuka nastavnika, informisanje roditelja, psihosocijalno upućivanje i kvalitetniji podaci o učenicima strancima. Posebnu pažnju treba posvetiti djeci bez pratnje i razdvojenoj djeci, kao i djeci sa prekinutim obrazovanjem ili nepotpunom dokumentacijom.

5.5 Zdravstvena zaštita

Zdravstvena zaštita ima pravni osnov za više kategorija stranaca, uključujući tražioce azila, korisnike međunarodne zaštite i strane radnike. Praktične prepreke prvenstveno su administrativne, a ne isključivo pravne: identifikacioni brojevi, prijava boravka, promjena statusa, dokazi o zdravstvenom osiguranju, upućivanje i tumačenje.

Sedam od osam relevantnih aktera navelo je administrativne prepreke, šest nedostatak prevodilaca, a četiri nepostojanje jasnih pisanih uputstava. Nacionalni izvještaj takođe pokazuje da su značajni dijelovi zdravstvene podrške migrantima zavisili od međunarodnih partnera. Cilj treba biti očuvanje djelotvorne saradnje uz postepeno prenošenje osnovnih funkcija upućivanja, tumačenja i kontinuiteta zdravstvene zaštite u redovne javne sisteme.

5.6 Pritužbe, Ombudsmen i pristup pravnim lijekovima

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine ima širok mandat relevantan za strance, uključujući zaštitu od diskriminacije, prava djece, ekonomska i socijalna prava, upravu i Nacionalni preventivni mehanizam. Ipak, u radu Ombudsmena za 2024. godinu evidentirana su samo 23 predmeta iz oblasti migracija i azila, a i Nacionalni izvještaj i širi monitoring upozoravaju da mali broj pritužbi ne treba tumačiti kao dokaz malog broja problema u ostvarivanju prava.

Pristup pravnim lijekovima zato treba učiniti vidljivijim, višejezičnim i zasnovanim na podacima. Pritužbe koje se odnose na strance treba moći prepoznati ne samo u kategoriji „migracije i azil“, nego i u zdravstvu, obrazovanju, radu, socijalnoj zaštiti, diskriminaciji, policijskom postupanju i pravima djece. Provedbu preporuka u hitnim i ranjivim slučajevima treba aktivno pratiti.

6. Opcije javnih politika za Bosnu i Hercegovinu

Opcija javne politike	Šta podrazumijeva	Prednosti	Rizici / ograničenja	Ocjena
Opcija A: Nastaviti projektno popunjavanje praznina	Zadržati postojeći pravni okvir i oslanjati se na postojeće institucije, međunarodne organizacije i OCD da praktične nedostatke rješavaju od slučaja do slučaja.	Niski neposredni administrativni troškovi.	Neujednačen pristup se nastavlja; ostaje zavisnost od donatora; slabi podaci i odgovornost; ograničena mogućnost širenja modela.	Nedovoljno
Opcija B: Centralizovati pružanje usluga	Prenijeti ili koncentrisati veći broj funkcija na državnom nivou.	Teoretski bi moglo stvoriti ujednačenost.	Politički i ustavno teško izvodljivo; postoji rizik dupliciranja postojećih sistema usluga; nerealno u mnogim sektorima.	Ne preporučuje se kao osnovni model
Opcija C: Izgraditi interoperabilnu arhitekturu za ostvarivanje prava	Zadržati ustavne nadležnosti, ali uvesti zajedničke operativne standarde, protokole podataka, puteve upućivanja, kontakt-tačke, aranžmane za tumačenje i monitoring.	Visoka izvodljivost; koristi postojeće institucije; unapređuje ujednačenost; podržava usklađivanje sa EU i planiranje usluga.	Zahtijeva kontinuiranu koordinaciju i preuzimanje odgovornosti na različitim nivoima.	Preporučeno

7. Zaključak

Bosna i Hercegovina došla je do tačke u kojoj se migracije više ne mogu posmatrati prvenstveno kao upravljanje granicom, tranzit i humanitarni prihvat. Podaci za 2024. potvrđuju nastavak tranzitne uloge, ali i rast broja stranih radnika, studenata, članova porodica i osoba sa regulisanim boravkom kojima je potreban pouzdan pristup redovnim javnim uslugama.

Zemlja već ima osnovni pravni okvir, nadležne institucije i nekoliko dokazanih dobrih praksi. Nedostaje arhitektura koja ih povezuje. Najdjelotvornija reforma je zato praktična: učiniti informacije razumljivim, dokumente prepoznatljivim u različitim sistemima, upućivanje predvidljivim, podatke uporedivim, pritužbe dostupnim, a uspješne usluge podrške održivim.

CENTRALNI ZAKLJUČAK

BiH ne treba paralelni „sistem za strance". Potrebno je da postojeći javni sistemi dosljedno prepoznaju strance, razmjenjuju minimum informacija potrebnih za zakonito postupanje i omogućavaju ostvarivanje prava koja su već propisana zakonom.

8. Preporuke

Preporuke u nastavku zadržavaju suštinu Nacionalnog izvještaja za Bosnu i Hercegovinu, ali su reorganizovane u prioritetni okvir provedbe usklađen sa pristupom regionalnih FOSTER dokumenata javnih politika. Vremenski okviri su indikativni i služe kao podrška zagovaranju, planiranju i praćenju.

Prioritet 1 – Hitne mjere (narednih 12 mjeseci)

1. Uspostaviti formalni međuinstitucionalni mehanizam koordinacije za pristup pravima

Uspostaviti redovni operativni forum koji povezuje Ministarstvo sigurnosti, Službu za poslove sa strancima, Sektor za azil, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo civilnih poslova, relevantne entitetske/kantonalne/organe Brčko distrikta, lokalne vlasti, institucije za ljudska prava i specijalizovane OCD. Sastanci treba da budu usmjereni na uska grla, upućivanje, podatke i provedbu, a ne samo na razmjenu stavova o politikama.

2. Usvojiti zajednička minimalna operativna uputstva za institucije na prvoj liniji pružanja usluga

Pripremiti kratke praktične instrukcije za centre za socijalni rad, zdravstvene ustanove, škole, službe za zapošljavanje i lokalne uprave, sa objašnjenjem glavnih kategorija stranaca, priznatih dokumenata, osnovnih prava, kontakata za upućivanje i puteva za rješavanje složenijih slučajeva.

3. Uvesti minimalni protokol za podatke i izvještavanje

Usaglasiti mali skup agregiranih podataka: pravni status, državljanstvo, pol, dobna grupa, lokacija, vrsta usluge, indikator ranjivosti, upućivanje i ishod. Uspostaviti redovnu razmjenu uz zaštitu privatnosti, bez čekanja na potpunu interoperabilnost baza podataka.

4. Sistematski urediti tumačenje i višejezične informacije

Uspostaviti zajedničke ili okvirne aranžmane za tumačenje u ključnim upravnim, zdravstvenim, socijalnim, obrazovnim i uslugama pravne pomoći; objaviti višejezične vodiče i kontrolne liste koje obuhvataju boravak, azil, rad, zdravstvo, obrazovanje, socijalnu zaštitu i pritužbe.

5. Ojačati zaštitne mehanizme u radnim migracijama kako raste broj dozvola

Provesti Mapu puta za zapošljavanje stranih radnika kroz jasnije procedure, višejezične informacije usmjerene direktno na radnike, praćenje doprinosa i promjene poslodavca, sigurne kanale za pritužbe i inspekciju rada zasnovanu na riziku u sektorima sa rastućim zapošljavanjem stranaca.

Prioritet 2 – Srednjoročne mjere (1–3 godine)

6. Izgraditi interoperabilne sisteme podataka o pristupu pravima

Postepeno povezivati informacije o zakonitom statusu sa sistemima rada, zdravstva, obrazovanja i socijalnih usluga tamo gdje je to pravno opravdano i proporcionalno. Objavljivati godišnji statistički paket o strancima i korištenju usluga, uz jasno razlikovanje nacionalnih administrativnih podataka od lokalnog monitoringa.

7. Standardizovati pristup socijalnoj zaštiti i upućivanje ranjivih osoba

Razviti zajedničke protokole upućivanja za djecu bez pratnje, porodice, žrtve trgovine ljudima i nasilja, osobe sa invaliditetom, osobe bez državljanstva i osobe u riziku od eksploatacije. Ojačati centre za socijalni rad u sredinama sa vidljivom potražnjom.

8. Učiniti uključivanje u obrazovanje predvidljivim

Usvojiti usklađene smjernice za upis, strukturisanu jezičku podršku, alate za nastavnike, informisanje roditelja i sisteme za praćenje učenika stranaca uz zaštitu ličnih podataka. Osigurati da nedostatak dokumentacije nepotrebno ne onemogućava obavezno obrazovanje.

9. Razviti postupke zdravstvene zaštite prilagođene migrantima unutar redovnog zdravstvenog sistema

Izdati praktična uputstva o pravima, dokumentaciji, osiguranju, hitnom pristupu, upućivanju i tumačenju za različite kategorije stranaca. Izgraditi kontinuitet zdravstvene zaštite koji ne zavisi od privremenih prihvatnih centara ili donatorski finansiranih aranžmana.

10. Institucionalizovati saradnju sa civilnim društvom

Uspostaviti formalne aranžmane upućivanja i saradnje sa specijalizovanim OCD za pravnu pomoć, apatridiju, psihosocijalnu podršku, tumačenje, zaštitu djece, trgovinu ljudima i zaštitu radnih prava. Razviti održivo javno finansiranje ili sufinansiranje funkcija koje su postale neophodne za stvarno ostvarivanje prava.

11. Ojačati mehanizme pritužbi i nadzora

Omogućiti Ombudsmenu i relevantnim institucijama da razvrstavaju predmete koji uključuju strance kroz različite tematske oblasti, poboljšati višejezični pristup pritužbama i pratiti postupanje institucija po preporukama u hitnim i ranjivim slučajevima.

Prioritet 3 – Dugoročne mjere (kontinuirano)

12. Preći sa praksi podržanih projektima na trajne javne modele

Dokazane funkcije — besplatnu pravnu pomoć, sprečavanje apatridije, tumačenje, zdravstveno upućivanje, zaštitu djece i prepoznavanje ranjivosti — integrisati u redovne procedure, javne budžete i standarde usluga.

13. Razvijati lokalne mehanizme integracije tamo gdje raste zakoniti boravak

Podržati lokalne vlasti i pružaoce usluga kroz kontakt-tačke, materijale za orijentaciju, jezičku podršku, imenike za upućivanje i mjere uključivanja u zajednicu prilagođene lokalnom profilu stranih rezidenata.

14. Pratiti ishode, a ne samo usklađenost sa propisima

Pratiti da li stranci zaista koriste usluge, završavaju postupke, rješavaju pritužbe i zadržavaju pristup pravima nakon promjene statusa. Godišnji monitoring koristiti za ažuriranje uputstava, obuka, budžeta i prioriteta javnih politika.

15. Usklađivanje sa EU povezati sa kapacitetima za provedbu

Usklađivanje sa EU posmatrati ne samo kao prenošenje zakonodavstva, već kao administrativnu spremnost: kvalitet podataka, jednak pristup, nediskriminaciju, tumačenje, dostupnost pritužbi, zaštitu radnih prava i koordinisano pružanje usluga na lokalnom nivou.

9. Matrica provedbe i odgovornosti

Mjera	Vodeći / uključeni akteri	Indikativni vremenski okvir	Predloženi pokazatelj uspjeha
Operativni mehanizam koordinacije	MS / MCP / MLJPI sa nadležnim resornim tijelima	12 mjeseci	Redovni sastanci; imenovane kontakt-tačke; objavljena/odobrena mapa upućivanja
Minimalni protokol podataka	MS + statističke/institucije koje vode podatke	12 mjeseci	Usvojena zajednička polja; kvartalna/godišnja agregirana razmjena
Uputstva za institucije na prvoj liniji	Nadležna resorna ministarstva / institucije	12 mjeseci	Uputstva dostavljena CSR, zdravstvenim ustanovama, školama i službama za zapošljavanje
Tumačenje i višejezične informacije	Resorne institucije + lokalne vlasti + OCD	12–18 mjeseci	Okvirni pristup uslugama tumačenja; višejezični materijali dostupni na ključnim mjestima pristupa
Paket zaštite stranih radnika	MCP / organi zapošljavanja / inspekcije rada / SPS	12–24 mjeseca	Brži postupci; informacije za radnike; inspekcijski obuhvat; praćenje doprinosa i promjene poslodavca
Okvir uključivanja u obrazovanje	Nadležne obrazovne vlasti	1–3 godine	Smjernice za upis; jezička podrška; alati za nastavnike; kvalitetniji razvrstani podaci
Zdravstveni protokoli prilagođeni migrantima	Ministarstva zdravstva / fondovi / ustanove	1–3 godine	Pisana uputstva o pravima i upućivanju; putevi za tumačenje; manje administrativnih odbijanja/kašnjenja
Protokoli upućivanja u socijalnoj zaštiti	Organi socijalne zaštite / CSR	1–3 godine	Standardizovano upućivanje ranjivih osoba; kvalitetnije evidencije; kontinuitet za visokorizične slučajeve
Model institucionalnog partnerstva sa OCD	Relevantne javne institucije / donatori u tranzicionom periodu	1–3 godine	Formalni sporazumi; uloge u upućivanju; održivi mehanizmi finansiranja
Godišnji monitoring pristupa pravima	Ombudsmen + javne institucije + OCD	Godišnje	Javna analiza pristupa uslugama, pritužbi, nedostataka u provedbi i daljnjeg postupanja

10. Zagovaračke poruke za različite ciljne grupe

Za Vijeće ministara i institucije na državnom nivou: Troškovno najefikasnija reforma je koordinacija i interoperabilnost, a ne stvaranje nove paralelne administracije.

Za entitetske, kantonalne i vlasti Brčko distrikta: Zajednički minimalni standardi štite ustavne nadležnosti, a istovremeno smanjuju nejednak pristup i administrativno dupliciranje.

Za lokalne vlasti i pružaoce usluga: Stranci već koriste redovne javne usluge. Jasna uputstva, kontakt-tačke i alati za upućivanje smanjuju opterećenje i neizvjesnost za službenike na prvoj liniji.

Za institucije tržišta rada i poslodavce: Transparentno zapošljavanje, efikasne dozvole i snažna zaštita radnih prava zajedno smanjuju neformalnost, fluktuaciju, eksploataciju i fiskalni rizik.

Za EU i donatore: Naredni prioritet ulaganja treba biti institucionalizacija: interoperabilnost podataka, tumačenje, protokoli usluga i održivo finansiranje dokazanih funkcija podrške.

Za civilno društvo i aktere za ljudska prava: Terenske nalaze treba pretvarati u standardizovan monitoring, strateške predmete i zajedničko zagovaranje sistemskih reformi, umjesto da ostanu samo u projektnom izvještavanju.

Izvori i osnova dokaza

- FOSTER. Nacionalni izvještaj o pristupu socijalnim i ekonomskim pravima stranaca u Bosni i Hercegovini, 2026.
- FOSTER. Statistički pregled provedenog istraživanja – Bosna i Hercegovina, 2026.
- Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine. Migracioni profil Bosne i Hercegovine za 2024. godinu.
- Zakon o strancima Bosne i Hercegovine i relevantni podzakonski propisi.
- Zakon o azilu Bosne i Hercegovine i relevantni podzakonski propisi.
- Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine / Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine – podaci i materijali o zapošljavanju stranih radnika i Mapi puta za zapošljavanje stranih radnika.
- Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Godišnji izvještaj za 2024. godinu.
- UNHCR Bosna i Hercegovina – informacije o azilu, besplatnoj pravnoj pomoći, integraciji, apatridiji i mehanizmima pritužbi.
- IOM Bosna i Hercegovina – izvještavanje o privremenim prihvatnim centrima i migracionom odgovoru.
- Danski savjet za izbjeglice – materijali o pristupu zdravstvenoj zaštiti za osobe u pokretu.
- Regionalni FOSTER dokumenti javnih politika: Sjeverna Makedonija, Kosovo i Crna Gora, 2026., korišteni za uporednu strukturu i format prioritizacije javnih politika.

Napomena o podacima: Kada brojčani podaci iz FOSTER Nacionalnog izvještaja potiču iz zvaničnih ili javnih izvora, ovdje su preneseni onako kako su navedeni u Nacionalnom izvještaju. Procenti iz istraživačkog uzorka i podaci o pritužbama jasno su označeni kao nalazi FOSTER monitoringa i ne predstavljaju nacionalne administrativne zbirne podatke.