



Implementacija Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, Inicijalni izvještaj Bosne i Hercegovine: Izjava Ombudsmana Bosne i Hercegovine

A. OPŠTI KOMENTARI: Uvod, ustavni okvir i prikupljanje podataka

1. Mnogi od problema koji se odnose na status i uživanje prava radnika migranata i članova njihovih porodica odnose se na političku i administrativnu strukturu i opšti kontekst u pogledu zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini (BiH). Kako bi se opisao uticaj ovog pitanja u praksi, ombudsmeni BiH će se fokusirati na usklađivanje zakona o državljanstvu; zakona o kretanju i boravištu stranaca i azilu, te zakonodavstva koje reguliše prava na rad, zdravlje, obrazovanje i socijalnu zaštitu radnika migranata i članova njihovih porodica.

2. Inicijalni državni izvještaj odražava kompleksnost ustavnog okvira ove zemlje. Dejtonski mirovni sporazum (DPA), služi i kao mirovni sporazum i kao ustavni okvir za BiH (BiH se sastoji od 2 entiteta). Rezultat je bila kompleksna administrativna struktura. Jedan od entiteta je centralizovan - Republika Srpska, dok je drugi u velikoj mjeri decentralizovana federacija sastavljena od deset kantona – Federacija Bosne i Hercegovine)

3. Ustavni okvir obezbijедуje potpunu odgovornost države u pogledu pitanja kretanja i ostanka stranaca dok su entiteti odgovorni za pitanje ekonomskih i socijalnih prava, uključujući regulisanje zaposlenja stranaca. Dok država pravno gledano ima obavezu da promoviše i štiti ova prava, dva entiteta imaju stvarnu i primarnu vlast u tom pogledu. Odgovornosti, uključujući finansijske odgovornosti, kasnije su dodijene kantonima i/ili opštinama. Rezultat ovoga jesu kompleksna podjela ovlaštenja između različitih nivoa vlasti, kao i nedostatak koherentnosti i pravičnosti u politici, zakonodavstvu i primjeni. Ovo je posebno uočljivo u nedostatku usklađenosti Zakona o boravku i kretanju stranaca i azilu Bosne i Hercegovine i zakonodavstva o ekonomskim i socijalnim pravima stranaca, uključujući njihova prava na zaposlenje što je obaveza entiteta.

4. Kao što je izneseno u Inicijalnom izvještaju, postoji problem sa sakupljanjem podataka koji se odnose na prava radnika migranata i članova njihovih porodica. Ovo se posebno može uvidjeti iz odgovora vlasti BiH na pitanje br. 1 Komiteta. Država je izvjestila da je u 2008. godini dato 1779 boravišnih statusa baziranih na izdatim radnim dozvolama, dok je u isto vrijeme u Federaciji BiH izdato 1650 radnih dozvola za strance i 129 boravišnih statusa zasnovanim na radnim dozvolama u Republici Srpskoj i

Distriktu Brčko, što govori o određenom nesrazmjeru boravišta radnika migranata u pojedinim dijelovima BiH.

B. GLAVNE ZABRINUTOSTI

I Zabrinutosti vezane za članove 2,3,4,5 i 6 Konvencije

1. U zakonodavstvu BiH kojim se uređuju pitanja prava stranaca su u periodu nakon ratifikacije Konvencije o pravima radnika migranata i članova njihovih porodica vršene značajnije izmjene koje nisu u sebi sadržavale odredbe kojima se osigurava primjena odredbi člana 2, 3, 4, 5 i 6 Konvencije a kojima se uređuju pitanja definicija. Na ovaj način se stvara terminološka konfuzija koja se u praksi negativno odražava na različito tretiranje radnika migranata zbog nedostatka preciznih zakonskih definicija. Ova činjenica ima značajnu dimenziju posebno imajući u vidu broj normativnih akata koje je država članica donijela¹, čime se jasno pokazuje da se nisu poduzele aktivnosti na podizanju ne samo javne svijesti o Konvenciji, već svijesti nadležnih institucija kako bi se osigurala primjena Konvencije.

II Zabrinutosti vezane za osiguranje osnovnih ljudskih prava (član 8 – 56 Konvencije)

2. Određene specifičnosti vezane za BiH se direktno odražavaju na prava radnika migranata i članova njihovih porodica koje je nemoguće posmatrati izolirano zbog njihove kompleksnosti. Ovo se prvenstveno odnosi na naturalizirane državljane BiH koji su se dobijanjem državljanstva opredijelili za život u BiH i stupili u određene porodične i poslovne odnose.² Revizijom državljanstva značajnom broju naturaliziranih državljana, posebno azijsko-afričkog porijekla je oduzeto državljanstvo, a potom uskraćen boravak i donesena odluka o protjerivanju ili je ponovo utvrđen status stranca.

3. Sudska zaštita je osigurana za osobe kojima se oduzme državljanstvo, ali se mora primijetiti da ta zaštita nije efikasna, jer postupci traju dugo sa čestim vraćanjima predmeta na ponovno razmatranje upravnim organima, a što je u konkretnom slučaju Ministarstvo sigurnosti BiH. Stranci koji se obraćaju Ombudsmenima BiH istakli su i da je došlo do povrede prava na javnu raspravu, jer im nije omogućeno da lično ispituju navode iz prijave a koji su osnova za uskraćivanje prava boravišta ili donošenje odluke o stavljanju pod nadzor, niti da lično obrazlože razloge podnošenja tužbe u upravnom sporu, kao obliku sudske zaštite.³

4. Iako su vršene određene izmjene i dopune Zakona o radu Republike Srpske, dakle nakon ratificiranja Konvencije, ove izmjene nisu osigurale usklađivanje Zakona o radu sa Konvencijom. U Federaciji BiH Zakon o radu uopšte nije mijenjan poslije ratifikacije Konvencije, što znači da

¹ Država članica izvijestila o intervencijama u zakonodavstvu kroz odgovor na pitanje broj 2 Komiteta

² Velik broj naturaliziranih državljana BiH je zaključio brak sa državljanicom BiH, dobio djecu, stekao imovinu, zaposlio se ili zasnovao vlasti biznis

³ Slučaj Frendi Omar, Imada Al Husina

postoji i određeni stepen neusklađenosti između zakona entiteta koji uređuju oblast rada, odnosno da određena pitanja nisu u zakonu definirana na isti način što može dovesti do različitog tretmana stranaca.⁴

5. Posebno je zabrinjavajuće da je donesena Odluka o kvotama čiji pravni osnov je Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, a ne zakon koji uređuje pitanje zapošljavanja stranaca. Naime, na nivou Bosne i Hercegovine nisu uspostavljeni minimalni zajednički standardi vezani za zapošljavanje stranaca, već je ovo pitanje uređeno entitetskim zakonima o zapošljavanju stranaca i Zakonom o zapošljavanju stranaca Brčko Distrikta.⁵ Ovi zakoni nisu međusobno usklađeni, a izostalo je i njihovo usklađivanje sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, tako da se od stranca za dobijanje dozvole za rad zahtjeva da ima reguliran boravišni status, a istovremno za reguliranje boravišnog statusa, stranac mora imati izdatu dozvolu za rad. Ovakvo zakonsko reguliranje daje mogućnost za različite zlupotrebe.

III Zabrinutosti vezane za Imigracioni centar

6. Stranci koji se nalaze pod nadzorom u Imigracijskom centru nemaju osigurane minimalne standarde ljudskih prava. Potrebno je naglasiti da je Centar privremenog karaktera što onemogućava odvojen smještaj na bazi spola, dobi, porodične situacije.⁶ Postoji samo odvojenost baraka za muškarce i žene. U Centru nije osiguran prostor za intimne kontakte, što ima značajan uticaj na porodični život smještene osobe, ali i na zdravlje, imajući u vidu da se neke osobe u Centru nalaze duže od 6 mjeseci. U Centru nije osiguran prostor za obavljanje vjerskih obreda, već smještene osobe to mogu obavljati u sobama u kojima su smještene, a što predstavlja prepreku iz razloga što je u jednoj prostoriji smješteno više lica za različitim kulturološkim, vjerskim i drugim navikama.

7. U Centru je otežan pristup pravnoj pomoći jer smještena osoba ima pravo na jedan telefonski poziv, a problem se pojavljuje ukoliko se diplomatsko-konzularno predstavništvo države porijekla stranca, smještenog u Centru, nalazi izvan BiH, jer za međunarodni poziv nužna je dodatna administrativna procedura odobravanja tog poziva zbog visine troškova, a što zahtijeva dodatno vrijeme. Upravo vrijeme predstavlja bitan faktor zbog činjenice da su rokovi utvrđeni zakonom vezano za postupak protjerivanja veoma kratki i striktno postavljeni.

8. Posebno je zabrinjavajuća nejasnost u primjeni člana 102 stav 5 Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kojim se utvrđuje mogućnost donošenja “rješenja o izuzetnom produženja nadzora” čime se omogućava

⁴ U BiH postoji Zakon o radu u institucijama BiH. U skladu sa svojim ustavima, entiteti Federacija BiH i Republika Srpska su adaptirali svoje zakone iz polja radnih odnosa – Zakon o radu Federacije BiH (Službeni glasnik Federacije BiH 43/99). Imajući u vidu da je Zakon o radu Republike Srpske mijenjan nekoliko puta od usvajanja osnovnog teksta (Službeni glasnik RS, 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 i 20/07), Vlada Republike Srpske sačinila je konačan tekst Zakona (Službeni glasnik RS, 55/07) koji uljučuje sve promijene.

⁵ Zakon o zapošljavanju stranaca FBiH, Sl.novine, broj:8/89; Zakon o zapošljavanju stranaca Republike Srpske, Sl.glasnik, broj: 97/04, 96/05, i 126/06, Zakon o zapošljavanju stranaca Brčko Distrikt, donešen u novembru 2002 godine

⁶ Ombudsmeni BiH su izvršili posjetu Imigracionom centru dana 12. marta 2009 godine po žalbi Imada Al Husina

produženje nadzora strancu duže od 180 dana, bez jasno definiranih kriterija. U upravnom sporu koji nakon iskorištenog redovnog pravnog lijeka na rješenje o izuzetnom produženju nadzora pokrene stranac, prava opunomoćenika su ograničena i nejasna je procedura.⁷

9. Strancima stavljenim pod nadzor u Centar nije omogućeno korištenje kompjutera kao pomagala u sačinjavanju pismenih podnesaka, ukoliko nemaju advokata.⁸

10. Stranci kojima je oduzet boravak, a ukoliko nisu podnijeli zahtjev za azil nije osigurana besplatna pravna pomoć.

11. U postupcima protiv stranaca prisutno je i zadržavanje ličnih dokumenata stranca.

IV Zabrinutosti vezane za upoznavanje javnosti o Konvenciji (član 33 Konvencije)

12. U svom odgovoru na pitanje 6 Komitetu, nadležni organ ukazuje na mjere koje su poduzete vezano za odredbe Konvencije o pravima radnika migranata iz koje je vidljivo da su ove mjere uglavnom bile usmjerene prema policijskim snagama, dok je izostala aktivnost upoznavanja zakonodavnih i izvršnih tijela o značaju i obavezama iz Konvencije, imajući u vidu činjenicu da su ova tijela odgovorna za pitanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, što za posljedicu ima otežan pristup tim pravima, posebno u zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju.⁹

C. PREPORUKE

Imajući u vidu sve iznesene zabrinutosti vezane za primjenu Konvencije o pravima radnika migranta i članova njihovih porodica, Ombudsmeni BiH smatraju da bi u cilju unapređenja prava navedene grupacije nužno bilo:

1. Da se odmah preduzmu mjere u cilju otklanjanja svih prepreka u uživanju osnovnih ljudskih prava stranaca smještenih u Imigracijski centar, te da se jasno definiraju kriteriji pod kojim stranac može boraviti u Centru duže od 6 mjeseci.

⁷ Rješenje o izuzetnom produženju nadzora Ministarstva sigurnosti BiH-Službe za poslove sa strancima broj: UP-1/19.4.1-07.3-12-7/08 od 26.03.2009. godine u pouci o pravom lijeku ukazuje na mogućnost žalbe Ministarstvu sigurnosti BiH, u roku od 24 sata od prijema rješenja, što je Imad Al Husin i iskoristio. Obzirom da drugostepeni organ nije odlučio o žalbi u roku od 24 sata, tužitelj je podnio tužbu u upravnom sporu, u skladu sa članom 101, stav 3 Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Međutim u upravnom sporu, punomoćnik tužitelja je uskraćen da postavlja pitanja, na ročištu se vrši samo saslušanje, što je u suprotnosti sa Odlukom Ustavnog suda BiH, AP 236/03 od 15.04.2004.godine gdje je Sud našao da je došlo do povrede prava na javnu raspravu iz člana 6 st. 1 Evropske konvencije.

⁸ Prilikom posjete Centru, Ombudsmeni su informirani da u Centru nema kompjuter koji bi stranci mogli koristiti, a nije im dozvoljeno korištenje vlastitog laptopa. Stranci smješteni u Centar nisu tražili interentsku konekciju, već isključivo korištenje kompjutera kao tehničkog pomagala.

⁹ Ombudsmeni BiH, Specijalni izvještaj u vezi žalbi koje se odnose na primjenu Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, Banjaluka, 14 oktobar 2005 godine

2. Potrebno je pristupiti zakonskom uređenju pitanja zapošljavanja stranaca, kreirajući principe koji će garantirati jednak tretman stranaca u procesu zapošljavanja u BiH, te osigurati usklađivanje procesa zapošljavanja stranca sa odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

3. Procjena usklađenosti zakonodavstva koje reguliše prava radnika migranata sa Konvencijom mora biti obavljena i zasnovana na analizama; koraci radi usklađivanja moraju biti poduzeti.

4. Država članica treba regulisati prava radnika migranata, koristeći definicije propisane Konvencijom.

5. Država članica treba poduzeti akciju za usklađivanje Zakona o boravku i kretanju stranaca i azilu sa Konvencijom;

6. Podizanje javne svijesti o Konvenciji je jedan od prioriteta; posebno bi ciljna grupa trebala da budu vladini službenici.