

www.vasaprava.org
DOKUMENATA
BEZ
PREBIVALISTA,
BEZ



NO
RESIDENCE,
NO
DOCUMENTS
www.vasaprava.org

ASSOCIATION "VAŠA PRAVA BiH"

The Association „Vaša prava BiH“ is a local, non-governmental and non-profit organisation operating throughout the territory of Bosnia and Herzegovina through the network of its offices. The Association was originally founded in 1996 as a Network of information and legal aid centers under the auspices of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) within its mandate, in order to ensure safe, legal, and dignified return of refugees and displaced persons to their pre-war homes.

The project had been initially implemented by four international and domestic non-governmental organizations until December 2003 when the network became a local non-governmental organization "Vaša prava Bosne i Hercegovine" – Legal Aid Network, which incorporated work, mandate and goals of the previous network and legal aid centers funded by the UNHCR.

The main goals of Vaša prava BiH are: protection and efficient exercise of the individual rights of the beneficiaries by providing of the free legal aid to in order to allow equal access to justice without discrimination on any grounds in regard to the citizenship and personal documents, housing, education, health care and social welfare. Providing of the legal aid consists from the providing of information about rights and obligations of beneficiaries, providing of legal advices, drafting of various submissions, representing the beneficiaries in the procedures before court, state institutions and authorities in accordance with the relevant laws and the international instruments for human rights protection. In addition to providing of legal aid, activities of Association „Vaša prava BiH“ are directed on advocacy and raising of awareness, information and education of beneficiaries on legal regulations, laws and obligations, strengthening the legality and rule of law and development of civil society.

Additionally, all legal activities are followed by comprehensive informative activities including workshops, informative sessions, printing and electronic publications and media appearances.

Vaša prava BiH fights discrimination and removes obstacles in access to rights by providing of the legal aid to the most vulnerable beneficiaries, national minorities, asylum seekers, displaced persons and returnees.

"UNHCR supported production of this document through a project to support persons at risk of statelessness. The views and recommendations expressed are those of the Association Vaša prava BiH and do not necessarily reflect the position of UNHCR."



UNHCR je podržao publikovanje ovog dokumenta kroz projekat podrške osobama pod rizikom od apatidije. Stavovi i preporuke izraženi u ovom dokumentu su oni Udruženja "Vaša prava BiH"!



Pružanjem besplatne pravne pomoći socijalno najugroženijim korisnicima, nacionalnim manjinama, tražiljima azila, raseljenim licima i povratnicima, Vaša prava BiH se bore protiv diskriminacije, za uklanjanje prepreka u pristupu pravima i za poštovanje ljudskih

prava. Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

kampanja. Pored pružanja besplatne pravne pomoći, aktivnosti Udruženja su usmjerene na javno zagovaranje, informisanje i edukaciju korisnika o zakonskim regulativama, pravima i obavezama, jačanju zakonitosti i vladavine prava te razvoju civilnog društva.

Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

prava. Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

prava. Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

prava. Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

prava. Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

prava. Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

prava. Uz pravnu komponentu, važnu ulogu u radu Udruženja ima i informativna komponenta, koja sve pravne aktivnosti podržava kroz organizovanje sveobuhvatnih informativnih

O UDRUŽENJU "VAŠA PRAVA BiH"

ANALIZA POLJA
ANALYSIS OF THE FIELD
OF RESIDENCE REGISTRATION IN BIH

ANALIZA IZ OBLASTI PRIJAVE
PREBIVALIŠTA I BORAVIŠTA U BIH



CONTENTS

INTRODUCTION	4
1. IMPORTANCE OF PERMANENT RESIDENCE	6
2. FREEDOM OF MOVEMENT AND PERMANENT RESIDENCE – LEGAL FRAMEWORK	10
2.1 PERMANENT RESIDENCE IN DOMESTIC LAW	12
2.1.1 BACKGROUND	12
2.1.2 RELEVANT PROVISIONS OF THE LAW ON PERMANENT AND TEMPORARY RESIDENCE OF CITIZENS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND PROBLEMS WITH THE APPLICATION OF THE LAW IN PRACTICE	14
3. ACTIVITIES OF VAŠA PRAVA BIH ASSOCIATION	22
4. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	24

SADRŽAJ

UVOD	4
1. ZNAČAJ PREBIVALISTA	6
2. SLOBODA KRETANJA I PREBIVALIŠTE - PRAVNI OKVIR	10
2.1 PREBIVALIŠTE U DOMAĆEM PRAVU	12
2.1.1 ISTORIJAT	12
2.1.2 RELEVANTNE ODREDBE ZAKONA O PREBIVALIŠTU I BORAVIŠTU DRŽAVLJANA BOSNE I HERCEGOVINE I PROBLEMI U PRIMJENI ZAKONA	14
3. AKTIVNOSTI UDRUŽENJA VAŠA PRAVA BIH	22
4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	24

Udruženje „Vaša prava BiH“ kao partnerska organizacija UNHCR-a se od svog osnivanja bavi promocijom i zaštitom ljudskih prava kroz pružanje besplatne pravne pomoći izbjeglicama, raseljenim licima, povratnicima, tražiteljima azila i drugim marginaliziranim grupama stanovništva na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Osim pružanja besplatne pravne pomoći izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima, Udruženje „Vaša prava BiH“ i UNHCR od 2008. godine provode projekte čiji je cilj da se smanji broj osoba koje su u riziku od apatridije i to na način da se ovim osobama pruža besplatna pravna pomoć u svim postupcima koji su vezani za upis u matične knjige i sticanje državljanstva.

U kontekstu prevencije i smanjenja apatridije, osim zakona o državljanstvu i zakona o matičnim knjigama koji regulišu upis u matične knjige činjenica rođenja i činjenice državljanstva, za ovu oblast veoma je bitan i Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine, imajuću u vidu da se mjesna nadležnost za upis činjenica rođenja i državljanstva u matične knjige određuje i uspostavlja na osnovu prebivališta roditelja.

Krajem jula 2015. godine u Bosni i Hercegovini je stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine¹ čije pojedine odredbe najviše pogađaju pripadnike marginalizovanih grupa koji ne mogu pribaviti dokaze da imaju valjan osnov za prijavu prebivališta. U trenutku pisanja ove analize ne postoji podzakonski akt koji bi dao jasna pojašnjenja za primjenu pojedinih odredaba koje smatramo da su naročito problematične za ranjive kategorije, a tu prvenstveno mislimo na Rome.

Since its inception, the Vaša Prava BiH Association, as a partner organization of the UNHCR, has been involved in the promotion and protection of human rights, through provision of free legal aid to refugees, displaced persons, returnees, asylum seekers and other marginalized groups in Bosnia and Herzegovina. In addition to providing free legal aid to refugees, displaced persons and returnees, the Vaša Prava BiH Association and UNHCR have implemented the projects since 2008, the aim of which is to reduce the number of people who are at risk of statelessness in a way that such persons are provided with free legal aid in all proceedings related to civil registration and acquisition of citizenship. In the context of the prevention and reduction of statelessness, in addition to the citizenship laws and the laws on civil records which govern civil registration of births and citizenship, a very important piece of legislation for this area is also the Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens of Bosnia and Herzegovina, bearing in mind that the territorial jurisdiction for the registration of the facts of birth and citizenship in civil records is determined and established on the basis of the permanent residence of the parents. In late 2015, the Law on Amendments to the Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens of Bosnia and Herzegovina¹ entered into force. Some provisions of that law affect members of marginalized groups the most, who cannot provide evidence that they have a valid ground for registration of their permanent residence. At the time of writing this analysis, there was no bylaw that would provide a clear explanation for the application of certain provisions which we believe to be particularly problematic for vulnerable groups, primarily Roma people.



1. ZNAČAJ PREBIVALIŠTA

U pravnom sistemu BiH prebivalište predstavlja jednu od najvažnijih pravno relevantnih činjenica od čijeg formalnog postojanja ili ne postojanja odnosno zvanične registracije kod nadležnog organa ovisi ostvarivanja mnogih prava građana kao što su pravo na upis u matične knjige, ličnu kartu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, putne isprave, prijavu na evidenciju nezaposlenih itd. U pravu Bosne i Hercegovine prijavljeno prebivalište predstavlja osnov za uspostavljanje mjesne nadležnosti za postupanje upravnih organa, sudske vlasti, javnih institucija i sl. Tako je Zakonom o upravnom postupku FBiH² i Zakonom o opštem upravnom postupku RS³ propisano je da se mjesna nadležnost određuje u stvarima koje se odnose na nepokretnost prema mjestu gdje se nepokretnost nalazi, u stvarima koje se odnose na djelatnost nekog organa, poduzeća, ustanove ili druge pravne osobe prema mjestu njihovog sjedišta, u stvarima koje se odnose na vođenje radnje ili na profesionalnu djelatnost pojedinih osoba prema sjedištu radnje odnosno prema mjestu gdje se djelatnost obavlja, a u ostalim stvarima prema prebivalištu stranke. Kad u postupku ime više stranaka, nadležnost se određuje prema stranci prema kojoj je zahtjev upravljen. Ako stranka nema prebivalište u Federaciji, nadležnost se određuje prema mjestu njenog boravišta, a ako nema ni boravišta prema mjestu njenog posljednjeg prebivališta odnosno boravišta. Takođe, i entitetskim zakonima o parničnom postupku propisano da je za suđenje opće mjesno nadležan sud na čijem području tuženi ima prebivalište, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, a ako tuženi nema prebivalište, opće mjesno je nadležan sud na čijem području tuženi ima boravište. Prebivalište pored državljanstva predstavlja i odlučnu činjenicu za zasnivanje nadležnosti domaćih sudova u sporovima sa inostranim elementima.

Prema važećim propisima o prebivalištu prijavljivanje prebivališta je obaveza svakog državljanina BiH. Izuzetak od obaveze prijavljivanja prebivališta propisan je članom 9 stav. 4 zakona i odnosi se na djecu državljana BiH koja su rođena u inostranstvu i čiji roditelji duže od tri mjeseca borave u inostranstvu. Naime, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine u članu 9 stav 4 propisuje „Ako se državljaninu koji se stalno nastanio u inostranstvu, ili koji u inostranstvu boravi duže od tri mjeseca, rodi dijete u inostranstvu, ono se ne prijavljuje kao lice s prebivalištem BiH u vrijeme svog rođenja“. Građani su dužni nadležnom organu prijaviti svoje prebivalište u roku od 15 dana od dana nastanjenja na adresi na kojoj prijavljuju prebivalište.

Iz naprijed navedenog proizilazi da mjesto u kome je prijavljeno nečije prebivalište, jeste jedino mjesto u kojem građanin može pristupiti organima i institucijama javne vlasti kod kojih ostvaruje svoja prava. U velikom broju slučajeva osobama koje nemaju prijavljeno prebivalište

In BiH legal system, permanent residence is one of the most legally relevant facts. Access to many civil rights such as the right to civil registration, ID card, health and social protection, travel documents, registration with employment bureau, etc. depends on formal existence or non-existence of that fact and/or on its official registration with the competent authority. Under the law of Bosnia and Herzegovina, permanent residence is the basis for establishing territorial jurisdiction for actions of administrative bodies, judicial authorities, public institutions, etc. Thus, the FBiH Administrative Proceedings Act² and the RS General Administrative Proceedings Act³ stipulate that, in matters relating to immovable property, the territorial jurisdiction is determined by the place where the property is located; in matters relating to activities of the body, company, institution or other legal entity – by the place where their seat office is located; in matters relating to the conduct of operations or professional activity of certain persons – by the place where the operations are conducted; and in other matters – by the place of permanent residence of the party concerned. When more than one party is involved in the proceedings, the jurisdiction is determined by the place of his/her temporary residence; and if he/she does not have temporary residence either, then by the place of his/her last permanent or temporary residence. Also, the entity civil proceedings acts stipulate that the trial is under the territorial jurisdiction of the court on whose territory the defendant has permanent residence, unless a special law provides otherwise; if the defendant has no permanent residence, then the territorial jurisdiction is assigned to the court on whose territory the defendant has temporary residence. In addition to citizenship, permanent residence is a decisive fact for establishing the jurisdiction of domestic courts in disputes with foreign elements. According to applicable regulations on permanent residence, registration is the obligation of every BiH citizen. The exception to the requirement of residence registration is prescribed by Article 9 (4) of the law and applies to children of BiH citizens who were born abroad and whose parents have been living abroad for more than three months. Namely, Article 9 (4) of the Law on Amendments to the Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens of Bosnia and Herzegovina stipulates: “if a child was born abroad to a citizen who has established permanent residence abroad or who has been residing abroad longer than three months, he/she shall not be registered as a person with permanent residence in BiH at the time of his/her birth”. Citizens shall register their permanent residence to the competent authority within 15 days of establishing their residence at the address of residence registration.

From the above mentioned it follows that the place of residence registration is the only place where citizens can approach the bodies and institutions of public authorities for the exercise of their rights. In many cases, people who have no permanent residence do not have access

1. IMPORTANCE OF PERMANENT RESIDENCE



to their rights and there are no authorities that are responsible for such individuals. Even the fact that a person has the BiH citizenship is not sufficient for the exercise of the rights if his/her permanent residence has not been registered.

We should briefly look into the Law on Identity Cards of BiH Citizens⁴. Without a registered permanent residence, a citizen cannot obtain an ID card; possession of an ID card is a requirement for access to almost every right. The purpose of the Law on Identity Cards of BiH Citizens is to establish the identification of BiH citizens and to issue identity cards to every BiH citizen, in a uniform manner, throughout the entire BiH territory. The law states that the ID card is a public document that, inter alia, proves the fact of permanent or temporary residence of a displaced person. Furthermore, the law stipulates that a citizen older than 18 years of age, whose permanent residence is in BiH, shall have his/her ID card issued in the place of permanent residence, while a displaced person whose temporary residence is in BiH, shall have his/her ID card issued in the place of temporary residence.

Permanent residence played a very important role in the process of acquiring the citizenship of Bosnia and Herzegovina after the breakup of SFRY. In fact, all former SFRY citizens who were originally from other republics of former SFRY, and whose permanent residence was registered in the territory of BiH on 6 April 1992, are considered BiH citizens by operation of law. Owing to the fact that they had permanent residence in BiH, they are allowed to acquire BiH citizenship through facilitated naturalization⁵.

Permanent residence is also very important in the context of civil registration which constitutes the basic records of citizens of one country. Namely, by the adoption of the new Law on Civil Records in BiH⁶, the territorial jurisdiction for the registration of newborn children in civil records has been changed - instead of a registry office in the place of the child's birth, as it was previously prescribed, the registration of newborns is now under the jurisdiction of a registry office in the municipality of the mother's permanent residence; only if the mother has no permanent residence, registration shall be done in the registry office of the municipality and the city where the child was born. This kind of registration applies both to children born outside a medical facility, as well as to children born in the

zakon ne omogućava pristup pravima niti postoje organi koji bi za takve osobe bili nadležni. Čak i činjenica da neka osoba posjeduje državljanstvo BiH nije dovoljna da osoba ostvari pristup pravima ukoliko nema prijavljeno prebivalište.

Potrebno je ukratko se osvrnuti i na Zakon o ličnoj karti državljanina BiH.⁴ Naime, bez prijavljenog prebivališta građanin ne može dobiti ličnu kartu, a posjedovanje lične karte je uslov za pristup skoro svakom pravu. Svrha Zakona o ličnoj karti državljanina BiH jeste uspostavljanje identifikacije građana BiH i izdavanje ličnih karata svakom državljaninu BiH, na jedinstven način za cijelu teritoriju BiH. Zakon ističe da je lična karta javna isprava kojom se, između ostalog, dokazuje činjenica prebivališta, odnosno boravišta za raseljeno lice. Nadalje, Zakon propisuje da je državljanin stariji od 18 godina sa prebivalištem u BiH dužan da ima ličnu kartu izdatu u mjestu prebivališta, dok je raseljeno lice sa boravištem u BiH dužno da ima ličnu kartu izdatu u mjestu boravišta.

Prebivalište je imalo vrlo značajnu ulogu i u procesu sticanja državljanstva Bosne i Hercegovine nakon raspada SFRJ. Naime, sve osobe bivši državljani SFRJ koje su porijeklom iz drugih republika bivše SFRJ, a koje su na dan 06.04.1992. godine imale prijavljeno prebivalište na teritoriji BiH smatraju se državljanima BiH po sili zakona te im je zbog činjenice da su imali prijavljeno prebivalište u BiH omogućeno olakšano sticanje državljanstva BiH.⁵ Prebivalište je vrlo značajno i u kontekstu upisa u matične knjige kao osnovne evidencije o građanima jedne države. Naime, usvajanjem novog Zakona o matičnim knjigama u Federaciji BiH⁶ promjenjena je i mjesna nadležnost za upis novorođene djece u matične knjige pa je umjesto matične službe u mjestu rođenja djeteta kako je to bilo ranije propisano, za upis u matične knjige sada nadležna matična služba općine u kojoj majka djeteta ima prijavljeno prebivalište, a tek ukoliko majka nema prijavljeno prebivalište, upis se vrši u matičnoj službi općine i grada u kojima je dijete rođeno. Ovakav način upisa odnosi se i na





¹ Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens of Bosnia and Herzegovina (BiH Official gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15)

² FBiH Administrative Proceedings Act, Article 21 (FBiH Official Gazette, nos. 2/98 and 48/99)

³ RS General Administrative Proceedings Act, Article 20 (RS Official Gazette, nos. 13/02 and 87/07)

⁴ Law on Identity Cards of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/129

⁵ RBiH Citizenship Act (RBiH Official Gazette, no. 30/96)

⁶ FBiH Official Gazette, nos. 37/12 and 80/14

⁷ Bylaw on the Application Forms of Births of Children and Death Certificates, Article 7 (FBiH Official Gazette, no. 68/12)

⁸ Article 16 of the FBiH Law on Civil Records and Article 16 of the RS Law on Civil Records (FBiH Official Gazette, nos. 37/12 and 80/14) (RS Official Gazette, nos. 27/93 and 15/00)

means of transportation. Given that a large number of Roma does not own property or owns property that is not legalized, which means that they do not have a valid legal ground for registration of permanent residence at their registration address, such a legal solution could have a negative impact and create additional complications in the procedure of registration of newborns in civil records, which would potentially result in a higher number of children who are at risk of statelessness. E.g. in practice there occur situations that medical staff, when completing the application of the birth of a child⁷, record the address of the mother on the basis of her statement, without checking whether the child's mother has an official certificate of residence at the stated address. Hospital is requested to forward such an application to the registry office of the municipality where the mother states that she lives. However, when parents come to the registry office that has received the birth application, for the purpose of naming the child and registering him/her in the registry of births, it is discovered that the mother does not have a formal certificate of residence at the stated address; the birth application is then sent back to the medical facility or to the registry office in the place of birth of the child. Due to lack of knowledge about legal regulations by medical staff, as well as due to ignorance of citizens, it happens that parents fail to register the child's birth in the registry of births within a legal deadline, which may result in the increased number of children who are at risk of statelessness. Namely, the deadlines for the application of the child's birth are identical in the entity laws, as well as in the Law on Civil Records of BiH Brčko District - 15 days after the birth of the child. Deadlines for registration of the child's personal name in the registry of births are prescribed in the same manner by entity regulations and they are 30 days after the birth of the child, while the Law on Civil Records of BiH Brčko District does not recognize the registration of personal names⁸.

dijete rođeno izvan zdravstvene ustanove, kao i dijete rođeno u prometnom sredstvu. S obzirom da veliki broj Roma nije vlasnik imovine ili posjeduje imovinu koja nije legalizovana pri čemu ne posjeduju valjan pravni osnov za prijavu prebivališta na adresi na kojoj se prijavljuje, ovakvo zakonsko rješenje bi moglo imati negativan uticaj i stvoriti dodatne komplikacije u postupcima upisa novorođene djece u matične knjige, a što bi za posljedicu moglo imati povećan broj djece koje su u riziku od apatridije. Npr. u praksi su se dešavale situacije da medicinsko osoblje prilikom popunjavanja prijave o rođenju djeteta⁷ u prijavu o rođenju po izjavi majke upišu adresu na kojoj majka faktički boravi, bez prethodne provjere da li majka djeteta ima i zvaničnu prijavu prebivališta na navedenoj adresi. Takvu prijavu bolnica je dužna proslijediti u matičnu službu opštine u kojoj je majka navela da živi. Međutim, kada roditelji pristupe u matičnu službu koja je zaprimila prijavu o rođenju da bi odredili lično ime djetetu i upisali ga u matičnu knjigu rođenih, utvrdi se da majka nema formalnu prijavu prebivališta na navedenoj adresi, te se prijava rođenja vraća u zdravstvenu ustanovu ili dostavlja matičnoj službi u mjestu rođenja djeteta. Zbog nedovoljne upućenosti medicinskog osoblja u pravne propise koje regulišu ovu oblast, kao i zbog neukosti građana, dešava se da roditelji propuste redovan rok za upis djeteta u matičnu knjigu rođenih, a što za posljedicu može imati ima povećan broj djece koja su u riziku od apatridije.

Naime, rokovi za prijavu rođenja djeteta su identični u entitetskim zakonima, kao i u Zakonu o matičnim knjigama Brčko distrikta BiH i isti su, 15 dana od dana rođenja djeteta. Rokovi za upis/prijavu ličnog imena djeteta u matičnu knjigu rođenih su na isti način propisani entitetskim propisima i iznose 30 dana od dana rođenja djeteta, dok Zakon o matičnim knjigama Brčko Distrikta uopće ne poznaje prijavu ličnog imena.⁸

¹ Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

² Član 21 Zakona o upravnom postupku FBiH, (Sl. Novine FBiH, br. 2/98 i 48/99)

³ Član 20 Zakona o opštem upravnom postupku RS, (Službeni glasnik RS, br. 13/02 i 87/07)

⁴ Zakon o ličnoj karti državljana BiH, (Službeni glasnik BiH, broj 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/12)

⁵ Zakon o državljanstvu RBiH, (Službeni list RBiH, broj 30/96)

⁶ Sl. glasnik FBiH br. 37/12 i 80/14

⁷ Član 7 Pravilnika o obrascima prijave rođenja djeteta i potvrde o smrti (Sl. Novine FBiH, br.68/12)

2. SLOBODA KRETANJA I PREBIVALIŠTE – PRAVNI OKVIR

Ustavom BiH kao najvišim pravnim aktom BiH svim licima na teritoriji BiH je garantovano pravo na slobodu kretanja i prebivališta⁹. Osim Ustava BiH, pravo na slobodu kretanja i izbor stanovanja u jednoj zemlji, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, garantovano je i međunarodnim pravnim instrumentima i to Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i Protokolom br. IV uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Tako je članom 13. Univerzalne deklaracija o ljudskim pravima¹⁰ i članom 12. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima¹¹, garantovano pravo svakoga da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu, kao i pravo na povratak u svoju zemlju, dok je članom 2. Protokola br. IV uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima ovo pravo prošireno na način da svako ko se zakonito nalazi na području neke države ima pravo na slobodu kretanja i slobodan izbor svoga boravišta na tom području, te da je svako slobodan napustiti bilo koju zemlju uključujući vlastitu.¹²

Što se tiče raseljenih osoba Bosna i Hercegovina se usvajanjem “Vodećih principa internog raseljenja Ujedinjenih nacija” u potpunosti opredijelila za poštivanje i primjenu međunarodnih standarda za zaštitu raseljenih osoba, a naročito kada su u pitanju sloboda kretanja i izbor prebivališta, a usvojeni “Vodeći principa internog raseljenja Ujedinjenih nacija” su načelno inkorporirani u Zakon o prebivalištu i boravištu državljanina BiH (Odjeljak IV-Posebne odredbe).

Naime, Principom 14 “Vodećih principa internog raseljenja Ujedinjenih nacija” propisano da sve interno raseljene osobe imaju pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora mjesta boravka, dok je Principom 20 propisano da svako ljudsko biće ima pravo da svugdje bude priznato pred zakonom. Kako bi interno raseljene osobe mogle ostvariti ovo pravo, nadležni organi su im dužni izdati sve dokumente neophodne za uživanje i ostvarivanje njihovih zakonskih prava, kao što su pasoši, lične identifikacijske isprave, rodni i vjenčani listovi. Organi vlasti su naročito dužni olakšati izdavanje novih dokumenata ili zamjenu dokumenata koji su izgubljeni prilikom raseljenja, bez nametanja nerazumnih uvjeta kao što je uvjetovanje izdavanja ovih ili drugih neophodnih dokumenata povratkom na teritoriju uobičajenog boravka.

2. FREEDOM OF MOVEMENT AND PERMANENT RESIDENCE – LEGAL FRAMEWORK

BiH Constitution as the highest legal document of Bosnia and Herzegovina guarantees the right to freedom of movement and residence to all persons on the territory of Bosnia and Herzegovina⁹. In addition to the Constitution, the right to freedom of movement and choice of residence within a country, is also guaranteed as one of the basic human rights by the international legal instruments, namely the Universal Declaration of Human Rights¹⁰, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Protocol No. IV to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Thus, Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 12 of the International Covenant on Civil and Political Rights¹¹ guarantee the right of everyone to leave any country, including his/her own, and the right to return to his/her country, while Article 2 of the Protocol No. IV to the European Convention on Human Rights, extends this right in a way that everyone lawfully within the territory of a State shall be entitled to freedom of movement and freedom to choose his/her residence in the area, and that everyone is free to leave any country, including his/her own¹². Regarding displaced persons, by adopting the UN Guiding Principles on Internal Displacement, Bosnia and Herzegovina has fully committed to compliance with and application of international standards for the protection of displaced persons, in particular when it comes to freedom of movement and choice of residence. The adopted UN Guiding Principles of Internal Displacement are incorporated in the Law on Permanent and Temporary Residence (Section IV - Special provisions). Namely, Principle 14 of the UN Guiding Principles on Internal Displacement stipulates that every internally displaced person has the right to liberty of movement and freedom to choose his or her residence, while Principle 20 stipulates that every human being has the right to recognition everywhere as a person before the law. In order for internally displaced persons to be able to exercise this right, the competent authorities shall issue to them all documents necessary for the enjoyment and exercise of their legal rights, such as passports, personal identification documents, birth and marriage certificates. The authorities shall in particular facilitate the issuance of new documents or the replacement of documents that are lost during displacement, without imposing unreasonable requirements, such as the requirement to return to the territory of habitual residence if one wants to be issued these or similar documents.



⁹ BiH Constitution, Article I/3 and Article II/3.m.

¹⁰ UDHR, Article 13. Universal Declaration of Human Rights is mentioned only in the preamble of the BiH Constitution, but the BiH Constitutional Court has established that the preamble has a normative character (Partial Decision on Admissibility and Merits: U-5/98-III)

¹¹ ICCPR, Article 12. International Covenant on Civil and Political Rights is a part of the BiH Constitution: Annex I, item 7, to the BiH Constitution

¹² Protocol No. IV to ECHR, Article 2. The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms is an integral part of the BiH Constitution and "has the priority over all other laws" (BiH Constitution, Article II/2)

⁸ Član 16 Zakona o matičnim knjigama FBiH (Sl. glasnik FBiH br .37/12 i 80/14) i član 16 Zakona o matičnim knjigama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 27/93 i 15/00)

⁹ Čl. I/3., te čl. II/3.m. Ustava BiH

¹⁰ Čl. 13. Deklaracije. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima spominje se tek u preambuli Ustava BiH, ali Ustavni sud BiH je utvrdio da preambula Ustava ima normativni karakter (Djelimična odluka o dopustivosti i meritumu: U-5/98-III)

¹¹ Čl. 12. Pakta. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima je sastavni dio Ustava BiH: Aneks I, tačka 7., na Ustav BiH



2.1 PREBIVALIŠTE U DOMAĆEM PRAVU

2.1.1. ISTORIJSKI

Definicija prebivališta kakva postoji u važećem zakonu o prebivalištu prvi put je bila propisana u Osnovnom zakonu o evidenciji prebivališta i boravišta građana iz 1965. godine¹³, a navedenim zakonom su prvi put uvedene evidencije o prebivalištu i boravištu, te propisane obaveze punoljetnim građanima da kod općinskog organa unutrašnjih poslova prijave svoje prebivalište, daju istinite podatke o prebivalištu itd. Nakon ustavnih promjena iz 1971. godine oblast prebivališta i boravišta je data u nadležnost republikama i pokrajinama tako da je SR BiH 1977. godine donijela Zakon o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana¹⁴ koji je pretrpio nekoliko izmjena i bio na snazi sve do 2001. godine kada je donesen Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH¹⁵. U pogledu dobne granice osoba koje za koje je utvrđena obaveza prijave prebivališta, Zakonom o prijavljivanju prebivališta SFRJ iz 1965. godine propisana je obaveza svim punoljetnim građanima da prijavljuju i odjavljuju svoje prebivalište, dok je Zakonom o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana SR BiH iz 1977. godine ova obaveza proširena na sve osobe starije od 14 godina. Izmjenama Zakona o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana SR BiH¹⁶ iz 1988. godine propisano je da su sva lica obavezna da prijave i odjave prebivalište bez obzira na uzrast¹⁷.

U pogledu stvarne nadležnost za oblast prebivališta i boravišta, od donošenja zakona o prebivalištu SFRJ iz 1965. godine do danas, uspostavljanje i vođenje evidencija o prebivalištu građana nalazi se u stvarnoj nadležnosti organa unutrašnjih poslova, a koji su u različitim periodima nosili različite nazive. Prema važećem zakonu o prebivalištu, za vođenje evidencija o prebivalištu građana na području FBiH nadležne su uprave za administraciju kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, dok su na području RS za ove poslove zadužene stanice javne bezbjednosti pri MUP-u RS. Na području Brčko Distrikta BiH ove poslove vrši Vlada Brčko Distrikta, Pododjel za lična dokumenta.

Kada su u pitanju evidencije prebivališta, prema propisima koji su bili na snazi do 1990. godine, evidencije su se sastojale od abecedne kartoteke s odjeljkom za pasivnu kartoteku (umrla i odjavljena lica), a osnovnu jedinicu kartoteke činio je karton

The definition of permanent residence as it exists in the current permanent residence law was for the first time prescribed in the 1965 Basic Law on Registration of Permanent and Temporary Residence¹³, which for the first time introduced the records of permanent and temporary residence, as well as the requirement that adult citizens register their permanent residence with the municipal authority of internal affairs and provide true information about their residence, etc. After the 1971 constitutional changes, the field of permanent and temporary residence was vested to the republics and provinces. In 1977, SR BiH passed the Law on Registration of Permanent and Temporary Residence of Citizens¹⁴, which was amended several times and was in force until 2001, when the new Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens was passed¹⁵.

In terms of age of persons who are required to register their permanent residence, the 1965 SFRJ Law on Registration of Permanent Residence prescribed the obligation of all adult citizens to register and de-register their permanent residence, while the 1977 SR BiH Law on Registration of Permanent and Temporary Residence of SR BiH Citizens extended this obligation to all persons older than 14 years of age. According to the 1988 Amendments to the Law on Registration of Permanent and Temporary Residence of SR BiH Citizens¹⁶, all persons are required to register and de-register their permanent residence regardless of age¹⁷.

In terms of the subject-matter jurisdiction for the area of permanent and temporary residence, since the enactment of the 1965 SFRJ law, the establishment and maintenance of the records of citizens has been under the jurisdiction of the internal affairs bodies, which were called differently at different times. According to the current law on permanent residence, keeping records of permanent residence in the FBiH is the responsibility of the administration of the cantonal ministries of internal affairs, while in the RS, this task has been entrusted to public security stations within the RS Ministry of Internal Affairs. In the area of BiH Brčko District, these activities are conducted by the BiH Brčko District Government, Personal Documents Unit.

2.1 PERMANENT RESIDENCE IN DOMESTIC LAW

2.1.1. BACKGROUND

¹³ SFRY Official Gazette, no. 8/65
¹⁴ SRBH Official Gazette, no 29/77

¹⁵ See 1

¹⁶ Law Amending the Law on Registration of Permanent and Temporary Residence of SRBH Citizens (SRBH Official Gazette, no. 1/88)

¹⁷ Article 6 of the Law Amending the Law on Permanent and Temporary Residence of SRBH Citizens stipulates that the parents or guardians shall register permanent residence of the child within two months from the date of birth



As for the records of permanent residence, according to the regulations that were in force until 1990, the records were comprised of alphabetical card files, which included the section for a passive file (died and de-registered persons). The main part of the card-file was a permanent residence card for each registered person, which contained data on personal name, date, place and municipality of birth, parent, personal identification number, ethnicity, profession, ID card registration number, place of permanent residence, address, former permanent residence and de-registration of permanent residence. The 1990 Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens¹⁸ stipulates that permanent residence and change of address are recorded in the records of issued ID cards and they also serve as the records of permanent residence of citizens. As for the records of permanent residence of minor citizens, permanent residence of children is recorded in the card-file of citizens, up to the time when they become eligible for the first ID card¹⁹.

prebivališta za svako prijavljeno lice, sa podacima o ličnom imenu, datumu, mjestu i općini rođenja, roditelju, JMB, pripadnosti narodu, zanimanju, registarskom broju lične karte, prebivalištu, adresi, ranijem prebivalištu i odjavi prebivališta. Zakonom o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana²⁰ iz 1990. godine propisano je da se prebivalište građana i promjena adrese stana evidentira u evidenciji o izdatim ličnim kartama i ujedno služi i kao evidencija prebivališta građana. Što se tiče evidencije prebivališta o mladb. građanima, u kartoteku prebivališta građana vršeno je i evidentiranje prebivališta djece, sve do vremena kada stiču pravo na prvu ličnu kartu.¹⁹



¹² Čl. 2. IV Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Evropska konvencija o ljudskim pravima je sastavni dio Ustava BiH i ima "prioritet nad svim ostalim zakonima" (čl. 11/2. Ustava BiH)

¹³ Službeni list SFRJ, broj 8/65

¹⁴ Službeni list SRBIH, broj 29/77

¹⁵ Vidi 1

¹⁶ Zakon o izmjenama Zakona o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana SR BiH, (Sl. List SR BiH 1/88)

¹⁷ Članom 6 Zakona o izmjenama Zakona o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana SR BiH propisano je da su roditelji ili staratelji dužni u roku od dva mjeseca od dana rođenja djeteta prijaviti njegovo prebivalište

¹⁸ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana, (Službeni list SR-BiH", broj 26/90)

2.1.2. RELEVANTNE ODREDBE ZAKONA O PREBIVALIŠTU I BORAVIŠTU DRŽAVLJANA BOSNE I HERCEGOVINE I PROBLEMI U PRIMJENI ZAKONA

Sva najznačajnija pitanja koja se tiču prebivališta i boravišta državljana BiH, odnosno boravišta raseljenih osoba u BiH, uređena su Zakonom o prebivalištu i boravištu državljana BiH. Treba istaći da je ovaj propis bio predmet posebne kontrole pred Ustavnim sudom BiH, i to povodom navodne destruktivnosti prijedloga ovog zakonodavnog akta po vitalni interes bošnjačkog naroda.²⁰ Ustavni sud je potvrdio, većinom glasova, da prijedlog zakona nije destruktivan po navedene interese. Na sjednici Zastupničkog doma održanoj 18.07.2015. godine i na sjednici Doma naroda održanoj 15.07.2015. godine usvojen je Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH. U nastavku ćemo izložiti odredbe zakona koje su relevantne za ovu analizu a tiču se Roma.

Član 3. propisuje osnovna značenja pojmova i izraza i definiše ko se smatra državljaninom BiH, izbjeglicom, raseljenim licem, šta predstavlja dokaz o identitetu, šta se podrazumjeva pod adresom stanovanja, šta je lična karta, šta se smatra prebivalištem i prebivalištem prije sukoba, ko su povratnici, šta se smatra boravištem, a šta boravištem raseljenog lica.

Tako se u smislu Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH pod "prebivalištem" smatra općina ili distrikt u kojem se državljanin nastani s namjerom da tamo stalno živi, dok se pod "prebivalištem prije sukoba" smatra prebivalište državljanina, utvrđeno ranije važećim zakonima, koje je raseljeno lice ili izbjeglica napustila nakon 30. aprila 1991. godine, bez obzira da li se to lice odjavilo ili je bilo odjavljeno iz tog mjesta. Nadalje, pod "boravištem" smatra se općina ili distrikt u kojem se građanin nastani s namjerom da tamo privremeno boravi, dok se pod "boravištem raseljenog lica" smatra općina ili distrikt u kojem se raseljeno lice nastani s namjerom da tamo privremeno boravi.

U pogledu obaveze prijave i odjave prebivališta državljana BiH propisano je da je prijavljivanje i odjavljivanje prebivališta, kao i adrese stanovanja, obavezno za sve državljane izuzev djece državljana BiH koja su rođena u inostranstvu i čiji roditelji duže od tri mjeseca borave u inostranstvu.²¹ Što se tiče obaveze prijave i odjave boravišta državljana BiH mišljenja smo da je zakon u ovom dijelu neprecizan i nedorečen naročito ako se ima u vidu da je u članu 4. propisano da je prijavljivanje i odjavljivanje boravišta dobrovoljno, dok je u članu 8. d propisano da je državljanin dužan prijaviti adresu boravišta u BiH u roku od 15 dana od dana dolaska u mjesto boravišta pri čemu zadržava prebivalište.²²

U pogledu organa koji su stvarno i mjesno nadležni za prijavljivanje i odjavljivanje prebivališta i adrese stanovanja, zakon propisuje da su u Federaciji BiH to kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova, u Republici Srpskoj Ministarstvo unutrašnjih poslova, dok je u Brčko Bistriktu BiH Vlada Brčko Distrikta, Pododjel za lična dokumenta.

2.1.2. RELEVANT PROVISIONS OF THE LAW ON PERMANENT AND TEMPORARY RESIDENCE OF CITIZENS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND PROBLEMS RELATING TO ITS APPLICATION

All the most important questions concerning the permanent and temporary residence of BiH citizens and/or temporary residence of displaced persons in BiH are regulated by the Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens. It should be noted that this regulation was subject to special control before the BiH Constitutional Court, due to allegations that it is destructive to the vital interests of Bosniaks²⁰. The Constitutional Court upheld, by a majority vote, that the law proposal is not destructive to the vital interests. The Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens was adopted by the House of Representatives at the session held on 15 July 2015. We have listed below provisions of the law that are relevant for this analysis concerning the Roma. Article 3 lays down the basic meanings of the terms and defines who is considered a BiH national, refugee, displaced person, what constitutes a proof of identity, what is meant by a housing address, what is the identity card, what are considered to be permanent residence and pre-conflict permanent residence, who are returnees, what is considered to be temporary residence, and what is considered to be temporary residence of a displaced person.

Thus, in terms of the Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens, the phrase "permanent residence" refers to the municipality or district where a citizen settles with intention to live there permanently, while the phrase "pre-conflict permanent residence" refers to permanent residence of a citizen, as established by formerly applied laws, which a displaced person or a refugee left after 30 April 1991, regardless of whether that person de-registered him/herself or was de-registered. Furthermore, the phrase "temporary residence" means a municipality or district where a person settles with intention to stay there temporarily, while the phrase "temporary residence of a displaced person" means a municipality or district where a displaced person settles with intention to stay there temporarily.

In terms of obligations of BiH citizens to register and de-register their permanent residence, it has been prescribed that registration and de-registration of permanent residence, as well as of a housing address, is mandatory for all citizens except for children of BiH citizens who were born abroad and whose parents have been living abroad for more than three months²¹.

As for the obligation of BiH citizens to register and de-register temporary residence, our opinion is that this segment of the law is imprecise and incomplete especially if taking into account that Article 4 prescribes that registration and de-registration of temporary residence is voluntary, while Article 8.d prescribes that a citizen shall register his/her temporary residence address in BiH within 15 days of arrival at the place of temporary residence, while remaining his/her permanent residence²².

In terms of the body that hold territorial and subject-matter jurisdiction for registration and de-registration of permanent residence and a housing ad-

¹⁸ Law Amending the Law on Registration of Permanent and Temporary Residence of Citizens (SRBiH Official Gazette, no. 26/90)

¹⁹ Bylaw on the Method of Keeping Records of Permanent and Temporary Residence of Citizens, the Forms and the Content of the Application Form (SRBiH Official Gazette, no. 8/88)

²⁰ See the Decision on Admissibility and Merits of the BiH Constitutional Court, no. U-27/13, 29 November 2013. After adoption, it may be subject to regular constitutional and judicial review of the constitutionality

²¹ Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens, Article 4

²² Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15), Article 8.d.



¹⁹ Pravilnik o načinu vođenja evidencija prebivališta i boravišta građana, obrascima i sadržaju obrasca za prijavljivanje, (Službeni list SRBiH broj 8/88)

²⁰ Vidi: Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-27/13, od 29.11.2013. godine. Nakon eventualnog usvajanja zakona, protiv istog je moguće koristiti klasičnu ustavnosudsku kontrolu ustavnosti

²¹ Član 4 Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH

²² Član 8 d Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

²³ Član 5 Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

²⁴ Član 3 Pravilnika o postupku prijave i odjave prebivališta i boravišta državljana BiH, obrascima i evidencijama prebivališta i boravišta ("Službeni glasnik BiH", broj 39/02, 2/09)

Kada je u pitanju mogućnosti izjavljivanja pravnih lijekova na odluke o prebivalištu zakon deklarativno propisuje trostepenost odlučivanja. Zakonom je propisano da se u slučaju odbijanja zahtjeva za prijavu ili odjavu prebivališta žalba izjavljuje organu koji je odlučivao i u prvom stepenu, a ukoliko i odluka po žalbi bude negativna, žalba se može izjaviti Ministarstvu civilnih poslova.²³ Međutim, iako zakon propisuje trostepenost upravnog rješavanja u ovim postupcima, napominjemo da je praksa organa nadležnih za prijavu prebivalište takva da se strankama ne dozvoljava ni da podnesu zahtjev ukoliko ne ispunjavaju uslove iz člana 8., tako da član 5. zakona postaje neprimjenjiv i predstavlja mrtvo slovo na papiru. Naime, Pravilnikom o obrascima prijave i odjave prebivališta i boravišta državljanina BiH, obrascima i evidencijama prebivališta i boravišta propisano je da državljani BiH zahtjev za prijavu i odjavu prebivališta i promjenu adrese stana podnose na obrascu PBA-1, a evidencija prebivališta-boravišta se vodi i održava putem elektronske obrade podataka.²⁴ U praksi to znači da kada građanin pristupi u službene prostorije kako bi podnio zahtjev za prijavu prebivališta, službenici koji rade na ovim poslovima elektronskim putem popunjavaju obrazac PBA-1 i unose ga u elektronsku bazu podataka, te nakon unošenja u sistem jedan primjerak obrasca izdaju građanima. Na ovaj način su građani koji ne ispunjavaju uslove za prijavu prebivališta zbog neposjedovanja dokaza o valjanom pravnom osnovu onemogućeni da uopšte podnesu zahtjev, jer posjedovanja dokaza o valjanom pravnom osnovu predstavlja uslov da bi se zahtjev uopšte podnio. Na ovaj način se građanima indirektno onemogućava pristup administrativnim organima, te ujedno dovodi u pitanje i pravo na učinkovit pravni lijek.

Tokom prikupljanja informacija za ovaj izvještaj i na upit Udruženja Vaša prava BiH da li organi nadležni za prijavu prebivališta raspolažu informacijama o broju odbijenih zahtjeva za prijavu prebivališta, od strane kantonalnih ministarstava i MUP-RS-a smo obaviješteni da navedene institucije vode evidencije o odbijenim zahtjevima za prijavu prebivališta ali da do sada nijedan zahtjev nije odbijen. Ako se uzme u obzir da je praksa organa nadležnih za prijavu prebivalište takva da se strankama ne dozvoljava ni da podnesu zahtjev ukoliko ne ispunjavaju uslove iz člana 8, onda ovakvi odgovori kao i statistički podaci o broju odbijenih zahtjeva nisu iznenađujući, ali ne pokazuju pravo stanje.

Što se tiče postupka odjave prebivališta, Zakonom je propisano da državljanin nije dužan da se lično odjavi u prethodnom mjestu prebivališta ili boravišta odnosno da će odjavu izvršiti službeno lice u prethodnom mjestu prebivališta.²⁵ Međutim, praksa pokazuje da se ova zakonska odredba ne primjenjuje jednako u svim kantonalnim ministarstvima. Naime, od početka primjene zakona evidentirali smo nekoliko slučajeva u kojima je građanima onemogućeno da se prijave na adresu na kojoj žive dok se prethodno lično ne odjave iz ranijeg mjesta prebivališta i donesu potvrdu o odjavi. U ovakvoj situaciji građani se izlažu dodatnim troškovima, a neki zbog siromaštva nisu u mogućnosti da otputuju u ranije mjesto prebivališta kako bi se odjavili, zbog čega ostaju godinama prijavljeni na adresi na kojoj stvarno ne žive, a što kreira različite probleme u svakodnevnom životu od nemogućnosti prijave novorođenog djeteta u MKR u zakonskom roku, kao i pristupa ekonomsko socijalnim pravima itd.

During the collection of information for this report and upon the question by the Vaša Prava BiH Association if the authorities responsible for registration of permanent residence have the information on the number of rejected applications and the RS MUP informed us that those institutions keep records on rejected applications but that no application has been rejected so far. Taking into consideration that the practice of the authorities responsible for registration of permanent residence is such that parties are not even allowed to apply unless they meet the requirements of Article 8, these responses as well as the statistics on the number of rejected applications are not surprising, but they do not show the true state. As for the procedure for de-registration of permanent residence, the law stipulates that citizens are not required to de-register in person from the previous place of permanent or temporary residence and/or that they shall be de-registered by an official in their previous place of permanent residence.²⁵ However, practice shows that this provision is not applied equally by all cantonal ministries. Namely, since the beginning of the application of the law, we have noted several cases in which citizens were not allowed to register at the address where they live unless they first de-register in person from their former place of permanent residence and submit the attestation of de-registration. In such situations, citizens are exposed to additional costs, and some of them cannot afford to travel to the former place of permanent residence for de-registration purposes, which is why they remain registered at the address where they do not really live. This creates a variety of problems in their everyday life, from impossibility to register a newborn child in the records of births within the

dress, the law establishes jurisdiction of cantonal ministries of internal affairs in the FBiH, the Ministry of Internal Affairs in the Republika Srpska, and the Personal Documents Unit in the BiH Brčko District Government. When it comes to the possibility of filing legal remedies against decisions on permanent residence, the law provides for three-instance decision-making. The law stipulates that a negative decision upon the application for registration or de-registration of permanent residence may be appealed before the first-instance decision-making authority; if the appeal is rejected, it may be appealed before the Ministry of Civil Affairs.²⁶ However, although the law provides for three-instance decision-making, the practice of the authorities responsible for registration of permanent residence is such that parties are not even allowed to apply unless they meet the requirements of Article 8; hence, Article 5 of the law is unenforceable and constitutes a dead letter. Namely, in accordance with the Bylaw on the Forms for Registration and De-registration of Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens, Forms and Records of Permanent and Temporary Residence, BiH citizens apply for registration and de-registration of permanent residence and for change of their housing address on the PBA-1 Form, while the records of permanent/temporary residence are kept and maintained through electronic data processing.²⁷ In practice this means that when a citizen comes to official premises in order to file the application for registration of permanent residence, officials working on this issue shall fill in a PBA-1 Form electronically and enter it into an electronic database. After entering it into the system, one copy of the form is issued to the citizens. In this way, citizens who do not qualify for permanent residence because of the lack of evidence of a valid legal ground are not allowed to even apply because possession of evidence of a valid legal ground is a prerequisite for the application. In this way, citizens are indirectly denied access to administrative bodies, and it also calls into question the right to an effective remedy.



²³ Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15), Article 5.

²⁴ Bylaw on the Forms for Registration and De-registration of Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens, Forms and Records of Permanent and Temporary Residence (BiH Official Gazette, nos. 39/02, 2/09), Article 3.

²⁵ Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15), Article 6.

²⁶ Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 87/2011)

²⁷ Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15), Article 31.

²⁸ Law on ID Card of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/12), Article 37.

²⁵ Član 6 Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

²⁶ Zakon o prebivalištu i boravištu građana ("Sl. glasnik Republike Srbije", br. 87/2011)

²⁷ Član 31 Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

²⁸ Član 37 Zakona o ličnoj karti državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, broj 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/12)



Odredbе ovog Zakona koje su izazvale najveću zabrinutost među građanima BiH i nevladinim organizacijama kao i najžešće polemike među predstavnicima političkih stranaka, a koje su bile i predmet posebne kontrole pred Ustavnim sudom BiH, sadržane su u članu 8., i 8a Zakona. S obzirom na dugogodišnje iskustvo u radu sa marginaliziranim kategorijama stanovništva, prvenstveno Romima i povratničkom populacijom, Udruženje „Vaša prava BiH“ je još 2011. godine, u svojim primjedbama i sugestijama na Prijedlog zakona, izrazilo zabrinutost da pojedine kategorije stanovništva zbog siromaštva i neposjedovanja vlastite imovine, te nelegalizovanih objekata, neće moći prijaviti prebivalište na adresi na kojoj žive jer ne ispunjavaju uslove iz člana 8.

Tako član 8. propisuje da su državljani dužni u postupku prijavljivanja prebivališta i adrese stanovanja priložiti dokaz da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju, a kao takav dokaz smatra se nešto od sljedećeg: a) dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stana, kuće ili drugog objekta za stanovanje; b) ovjeren ugovor o zakupu ili ovjeren ugovor o podstanarskom odnosu uz ovjeren dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stanodavca; te c) potvrda da se pred nadležnim organom vodi spor o vlasništvu odnosno da je pokrenut postupak legalizacije ili uknjižavanja objekta, stana ili kuće na adresi na kojoj se prijavljuje prebivalište. Zakon dalje propisuje da će se kao valjan dokaz za prebivalište smatrati i ovjeren izjava stanodavca koji daje pristanak da određeno lice bude prijavljeno na njegovoj adresi stanovanja, a koji ima valjan pravni osnov za prijavu prebivališta. Bračni ili vanbračni partneri i srodnici prvog stepena u pravoj liniji (roditelji i djeca), usvojioci i usvojenici, u postupku prijavljivanja prebivališta, mogu podnijeti zahtjev za prijavu prebivališta na adresi već prijavljenog bračnog ili vanbračnog partnera ili srodnika prvog stepena u pravoj liniji, odnosno usvojioca ili usvojenika samo uz dokaz o bračnom ili vanbračnom stanju, srodstvu ili usvojenju, bez pribavljanja gore istaknutih dokaza, uz evidentiranje postojanja ovakvog odnosa. Državljanima BiH koji su u stanju socijalne potrebe i ne mogu osigurati dokaze iz stava 2 ovog člana, a nisu kod nadležnih organa socijalne zaštite evidentirani kao korisnici pomoći, mogu od nadležnog organa socijalne zaštite zahtijevati pomoć u pribavljanju dokaza o valjanom osnovu za prijavu prebivališta na adresi na koju se prijavljuju.

Licu koje nema mjesto i adresu stanovanja, ni sredstava kojima bi moglo namiriti potrebu stanovanja (u daljem tekstu beskućnik) nadležni organ socijalne zaštite može omogućiti da prijavi prebivalište na adresi ustanove socijalne zaštite, a u tom slučaju beskućnik je dužan nadležnom organu i ustanovi socijalne zaštite dostaviti adresu za kontakt, koja može biti kod fizičkog ili pravnog lica uz njihovu saglasnost. Nadalje, članom 8 a koji govori o postupku provjere ispunjenosti uslova o valjanom pravnom osnovu za prijavu prebivališta propisano je da su nadležni organi dužni s posebnom pažnjom i razumijevanjem cijeniti dokaze za osjetljive i socijalno ugrožene kategorije državljana BiH te se kao relevantne mogu

The competent authority of social protection can allow that a person who has no housing address and place, nor the means to pay for his/her housing (hereinafter: a homeless person), registers his/her permanent residence at the address of the institution of social protection. In that case, the homeless person is required to share his/her contact address, which may be with a natural or legal person, in consent with them, with the competent authority and the institution of social protection.

Thus Article 8 prescribes that, in the process of registering their permanent residence and housing address, citizens are required to submit a proof of a valid ground for permanent residence at the registration address. The mentioned proof includes the following: a) proof of ownership or co-ownership or possession of the apartment, house or other residential unit; b) certified lease contract or certified tenancy contract with certified proof of ownership or co-ownership by the landlord; and c) confirmation that a legal action regarding the ownership is currently taken before the competent authorities and/or that the proceedings have been initiated to legalize or record in the land registry books the unit, apartment or house located at the registration address of permanent residence. The law further prescribes that a certified statement of the landlord giving consent for a specific person, who has a valid ground for registration of permanent residence, to be registered at his/her housing address, can be taken as a valid proof of permanent residence. Spouses or common-law partners and first-degree relatives in the direct line (parents and children), adopted parents and adopted children can, in the process of registration of permanent residence, apply for permanent residence at the address of the already registered spouse or common-law partner or first-degree relative in the direct line, and/or adoptive parent or adopted child, only with proof of marriage or cohabitation, kinship or adoption, without obtaining the above mentioned proof, while recording the existence of such a relationship.

The provisions of the law which have drawn the most concerns among the BiH citizens and non-governmental organizations and the strongest debates among representatives of political parties, which were also the subject of a separate control before the BiH Constitutional Court, are contained in Articles 8 and 8a of the law. Due to many years of experience in working with marginalized population groups, primarily with Roma and returnee populations, the Vaša Prava BiH Association, in its 2011 comments to the draft law, expressed concern that certain categories of the population, due to poverty and non-possession of property as well as due to non-legalized property, would not be able to register their permanent residence at the address where they live because they do not meet the requirements of Article 8.



residence, provides that the competent authorities shall assess, with special care and understanding, the evidence relating to socially vulnerable categories of BiH citizens. Civil records, real estate records, the records of employment, health care, pension and disability insurance, users of utility services, etc. can be used as relevant evidence. The agency director shall issue a special instruction thereof.

As regards the application of the provisions of Articles 8 and 8a in practice, the data we found out in working with beneficiaries and the data that we got from Roma non-governmental organizations, during the period from the adoption of the law until June 2016, indicate that a large number of applications for registration of permanent residence submitted by citizens, primarily Roma who do not have a valid legal ground for permanent residence at the registration address, were verbally rejected on the grounds that their application cannot be accepted until they obtain a proof as prescribed by law. We have been informed by our beneficiaries that, in addition to people who do not own any property in some municipalities in BiH such as, Visoko, Kakanj, Zavidovići, there are entire Roma communities, where Roma have been living for decades, which are not legalized and for which there is no construction and ownership documentation. Consequently, the residents of these communities, although in possession of the property, are not able to provide evidence that they have a valid legal ground for permanent residence at the registration address.

We know about the case of H.E. from Visoko who turned 18 in January and who had previously registered permanent residence at the address in Visoko. When he turned 18, he tried to apply for an ID card, but was verbally rejected on the grounds that he must submit evidence that he has a valid legal ground for permanent residence at the registration address. H.E. has been living since his birth in the residential unit where his deceased grandfather enjoyed occupancy right. After the death of his grandfather, his successors tried to transfer the occupancy right and to buy off the concerned property, but their purchase request was rejected because they did not submit the requested documentation. The mentioned unit is therefore listed as the property of the municipality. Since H.E. graduated from high school in May 2016, he is obligated to register himself with the employment office within 90 days in order to qualify for health insurance as an unemployed person. Given the fact that

koristiti matične knjige, evidencije nekretnina, zavoda za zapošljavanje, zdravstvene zaštite, penzijsko-invalidskog osiguranja, korisnika komunalnih usluga i sl., o čemu će posebno uputstvo donijeti direktor Agencije.

Što se tiče primjene odredaba člana 8 i 8a u praksi, podaci do kojih smo došli u radu sa korisnicima, kao i podaci koje smo dobili od romskih nevladinih organizacije u periodu od donošenja zakona pa do juna 2016. godine ukazuju da je veliki broj građana, prvenstveno Roma koji nemaju valjan pravni osnov za prijavu prebivališta na adresi na kojoj se prijavljuje, usmeno odbijeno sa zahtjevom za prijavu prebivališta uz obrazloženje da zahtjev ne može biti zaprimljen dok ne pribave dokaz kako to zakon propisuje. Pored osoba koje nisu vlasnici nikakve imovine, od naših korisnika dobili smo informacije da u pojedinim općinama u BiH kao što su, Visoko, Kakanj, Zavidovići postoje cijela romska naselja u kojima Romi žive decenijama a koja nisu građevinski legalizovana i o kojima ne postoji građevinska i vlasnička dokumentacija, tako da stanovnici tih naselje iako su u posjedu imovine, nisu u mogućnosti pružiti dokaz da imaju valjan pravni osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju.

Poznat nam je slučaj korisnika H.E. iz Visokom koji je u januaru navršio 18 godina i koji od ranije ima prijavljeno prebivalište na adresi u Visokom. Nakon što je napunio 18 godina pokušao je podnijeti zahtjev za izdavanje lične karte ali je usmeno odbijen uz obrazloženje da mora dostaviti dokaz da ima valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuje. H.E od svog rođenja živi u stambenom objektu čiji je nosilac stanarskog prava bio njegov preminuli djed. Nakon smrti djeda nasljednici su pokušali izvršiti prenos stanarskog prava i otkupiti predmetnu nekretninu, ali je njihov zahtjev za otkup odbijen jer nisu dostavili traženu dokumentaciju, tako da se navedeni objekat vodi kao vlasništvo općine. S obzirom da je H.E. u maju 2016. godine završio srednju školu obavezan je da se u roku od 90 dana prijavi na biro za zapošljavanje kako bi kao nezaposlena osoba ostvario pravo na zdravstveno osiguranje. S obzirom na činjenicu da je korisnikov zahtjev za izdavanje lične karte usmeno odbijen izvjesno je da se korisnik neće moći prijaviti na biro za zapošljavanje i ostvariti pravo na zdravstveno osiguranje. Osim njega i ostalih 12 članova njegove porodice, iako godinama



žive u navedenom stambenom objektu i imaju prijavljeno prebivalište na toj adresi, prilikom zamjene identifikacionih dokumenata vjerovatno će biti odbijeni sa zahtjevom za vađenje/zamjenu lične karte zbog neposjedovanja dokaza o vlasništvu ili posjedu nekretnine.

Ovdje bi bilo svrsishodno pomenuti na koji način je riješeno pitanje prijave prebivališta za osobe koje ne mogu obezbijediti dokaz o valjanom pravnom osnovu za prijavu na adresi na kojoj žive u Republici Srbiji. Tako je Zakonom o prebivalištu i boravištu građana Republike Srbije propisano da ukoliko građanin ne može prijaviti prebivalište zbog neposjedovanja svojine na stanu, ugovora o zakupu stana ili drugog pravnog osnova, nadležni organ će mu rješenjem utvrditi prebivalište.²⁶

Informacije prikupljene na terenu, kao i informacije koje smo dobili na sastancima održanim sa predstavnicima kantonalnih ministarstva unutrašnjih poslova pokazuju da je i praksa organa nadležnih za prijavu prebivališta i provjeru ispunjenosti uslova predviđenih zakonom (valjan pravni osnov za prijavu) različita, tako neka ministarstva unutrašnjih poslova doslovno primjenju navedene odredbe i kao valjane dokaze prihvataju samo one koji su taksativno navedeni u zakonu, dok druga ministarstva omogućavaju prijavu prebivališta osobama koje ne ispunjavaju zakonske uslove (dokaz o vlasništvu ili posjedu) koristeći dokaze o ispunjenosti uslova navedene u članu 8a stav 3. kao što su matične knjige, evidencije nekretnina, zavoda za zapošljavanje, zdravstvene zaštite, penzijsko invalidskog osiguranja, korisnika komunalnih i drugih usluga i sl. Ovdje je bitno ukazati da veliki broj korisnika, iako od ranije imaju prijavljeno prebivalište, prilikom podnošenja zahtjeva za zamjenu isteklih ličnih dokumenata budu usmeno odbijeni za zahtjevom i ne mogu izvaditi nove lične dokumente iako formalno – pravno od ranije imaju prijavljeno prebivalište, a iz razloga što ne posjeduju dokaz da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju. U ovakvoj situaciji građani koji ne posjeduju vlastitu imovinu, iako žele, nisu u mogućnosti prijaviti se na adresu na kojoj žive i izvaditi lične dokumente čime su primorani da krše Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH, kao i Zakon o ličnoj karti državljana BiH.

Naime, Zakonom o prebivalištu i boravištu državljana BiH propisana je novčana kazna u rasponu od 30-300 KM za državljanina koji ne prijavi svoje prebivalište ili dostavi netačne i /ili neistinite podatke prilikom prijavljivanja odnosno odjavljivanja prebivališta ili boravišta²⁷, dok je Zakonom o ličnoj karti državljana BiH propisana novčana kazna u rasponu od 10-100 KM za državljanina koji ne podnese zahtjev za izdavanje lične karte kada je to obavezan²⁸. Svrha Zakona o ličnoj karti državljana BiH jeste uspostavljanje identifikacije građana BiH i izdavanje ličnih karata svakom državljaninu BiH, na jedinstven način za cijelu teritoriju BiH. Zakon ističe da je lična karta javna isprava kojom se, između ostalog, dokazuje činjenica prebivališta, odnosno boravišta za raseljeno lice. Nadalje, Zakon propisuje da je državljanin stariji od 18 godina sa prebivalištem u BiH dužan da ima ličnu kartu izdatu u mjestu prebivališta, dok je raseljeno lice sa boravištem u BiH dužno da ima ličnu kartu izdatu u mjestu boravišta.

The Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens prescribes a fine ranging from 30 KM to 300 KM for citizens who do not register their permanent residence or provide incorrect and/or false information when registering and de-registering their permanent residence²⁷, while the Law on Identity Cards of BiH Citizens prescribes a fine ranging from 10 KM to 100 KM for citizens who do not apply for an ID card when required²⁸. The purpose of the Law on Identity Cards of BiH Citizens is to establish the identification of BiH citizens and issuance of identity cards to all BiH citizens, in a uniform manner for the entire BiH territory. The law states that the ID card is a public document that, among other things, serves to prove the fact of permanent residence and/or the fact of temporary residence of a displaced person. Furthermore, the law stipulates that a citizen older than

of BiH Citizens. Consequently they are forced to break the Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens, as well as the Law on Identity Cards documents. In this situation, citizens who do not possess property are not able to register themselves at the address where they live and to obtain personal address. The reason for rejecting them is lack of evidence that they have a valid ground for permanent residence at the registration and legally registered before. applying for replacement of expired identity documents and cannot obtain new identity documents although their permanent residence was formally etc. Here, it is important to point out that a large number of users, although their permanent residence has already been registered, are rejected when 3, such as registry books, real estate records, records of employment, health care, pension and disability insurance, users of utilities and other services, meet the legal requirements (proof of ownership or possession), by using evidence of compliance with the requirements set out in Article 8a paragraph valid evidence only those that are specifically listed in the law, while other ministries allow registration of permanent residence to persons who do not requirements (valid legal ground for registration) is different. Thus, some internal ministries apply the mentioned provisions quite literally and accept as of internal affairs show that practice of the authorities responsible for registration of permanent residence and verification of compliance with legal The information collected in the field as well as the information that we received at meetings held with representatives of cantonal ministries

grounds, the competent authority shall issue a decision to establish his/her residence²⁸. Republic of Serbia stipulates that if a citizen cannot register his/her residence because he/she does not possess an apartment, lease contract or other legal Here it would be appropriate to mention how the issue was resolved relating to registration of residence for people who cannot provide proof of a valid lack of proof of ownership or possession of the property.

permanent residence registered at that address, will probably be rejected when they apply for the issuance/replacement of their ID cards, because of the his right to health insurance. Apart from himself, the other 12 members of his family, although they have been living in the mentioned unit, and have their the beneficiary's request for an identity card was verbally rejected, it is likely that he will not be able to register with the employment office and exercise



18 years, with permanent residence in BiH, is required to have an identity card issued in the place of permanent residence, while a displaced person with temporary residence in BiH is required to have an identity card issued in the place of temporary residence.

As for the practical application of the provisions governing the registration of permanent residence for those who have no place of residence and address, nor the means to pay for their housing (homeless people), we are not aware of any cases where a homeless person is registered at the address of a social welfare center. The mere provision is worded in such a way that a social welfare body may or may not allow a homeless person to register him/herself at the address of a social welfare institution. As such, the provision is subject to the discretion of the guardianship authorities.

As regards the deadlines for registration of permanent residence, adult citizens are required to register their permanent residence within 15 days of settling at the registration address²⁸, while the deadline for registration of a newborn child is 30 days after the birth of the child, when a birth certificate of the child shall be submitted, too²⁹. A deadline for registration of a newborn child is identical to the period in which the parents are required to register a newborn child in the registry of births. In the event of failure to register permanent residence of a minor child, his/her parents or guardians shall be punished with a fine ranging from 30 KM to 300 KM within 30 days³¹. We believe that this provision, if being consistently applied, could mostly affect socially vulnerable groups, particularly Roma people, for the reason that some of them will not be able to have their children recorded in the registry books or to register their permanent residence within 30 days, given that, due to non-possession of property, they cannot register permanent residence and obtain ID cards.

Što se tiče praktične primjene odredaba koje regulišu prijavu prebivališta za osobe koje nemaju mjesto stanovanja i adresu, kao ni sredstva kojima bi mogli namiriti potrebu stanovanja (beskućnici), nije nam poznat niti jedan slučaj da je beskućnik prijavljen na adresu centra za socijalni rad. Sama odredba zakona je formulisana na način da organ socijalne zaštite može ali ne mora omogućiti beskućniku da se prijavi na adresu ustanove socijalne zaštite, te je kao takva podložna diskrecionom odlučivanju organa starateljstva.

Što se tiče rokova za prijavu prebivališta, punoljetni građanin je dužan prijaviti prebivalište u roku od 15 dana od dana nastanjenja na adresi na kojoj se prijavljuje²⁸, dok je rok za prijavu novorođenog djeteta 30 dana nakon rođenja djeteta uz prilaganje rodnog lista djeteta³⁰. Rok za prijavu prebivališta novorođenog djeteta je identičan roku u kojem su roditelji obavezni prijaviti novorođeno dijete prilikom upisa u matičnu knjigu rođenih, a u slučaju neprijavlivanja prebivališta mladb. djetetu od strane roditelja ili staratelja u roku od 30 dana propisano je izricanje novčane kazne za prekršaj u rasponu od 30 KM do 300 KM³¹. Mišljenja smo da bi ovakva zakonska odredba u slučaju dosljedne primjene mogla najviše pogoditi socijalno ugrožene kategorije stanovništva, a naročito Rome, a iz razloga što neki od njih neće moći upisati djecu u matične knjige i prijaviti im prebivalište u roku od 30 dana, budući da zbog neposjedovanja imovine ne mogu prijaviti prebivalište i izvaditi lične karte.



AKTIVNOSTI UDRUŽENJA VAŠA PRAVA BIH

Imajući u vidu da Udruženje „Vaša prava BiH“ dugi niz godina pruža besplatnu pravnu pomoć Romima i drugim ranjivim kategorijama stanovništva, upoznati smo sa stambenim prilikama i teškim socijalno – ekonomskim statusom ovih kategorija, pri čemu neki od njih nemaju nikakvu imovinu dok drugi žive u improvizovanim nastambama ili nelegalizovanim objektima, to smo u svojim pisanim primjedbama ukazivali na problematičnost odredbi člana 8 – 9 zakona i potencijalne poteškoće koje bi ovakve zakonske odredbe mogle prouzrokovati. Nažalost, naše primjedbe nisu uvažena te je Zakon usvojen u postojećem tekstu. Nedugo po stupanju na snagu Zakona, korisnici su nam se počeli obraćati sa molbama za pravnu pomoć u postupcima prijave prebivališta i zamjene isteklih ličnih karata budući da su neki od njih usmeno odbijeni za zahtjevima za prijavu prebivališta ili zamjenu ličnih dokumenata. U namjeri da pomognemo ovim korisnicima u septembru 2015. godine smo Ministarstvu civilnih poslova BiH uputili zahtjev/inicijativu za donošenje podzakonskog akta kojim bi se detaljnije uredio način i postupak prijave prebivališta za osobe koje nisu u mogućnosti dostaviti dokaz da imaju valjanu pravnu osnovu za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju, kako bi se ovim osobama omogućilo da prijave prebivalište, te kako bi se ujednačilo postupanje organa u ovim postupcima, budući da je dosadašnja praksa i postupanje organa nadležnih za ove poslove vrlo različito. Nažalost, do pisanja ovog izvještaja, nikakav podzakonski akt kojim bi se detaljnije uredila ova oblast nije usvojen. Udruženje „Vaša prava BiH“ i UNHCR su u saradnji sa Ministarstvom civilnih poslova BiH, u decembru 2015. godine organizovali okrugli sto na kojem je jedna od tema bila i primjena Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH. Navedenom okruglom stolu su prisustvovali predstavnici državnih, entiteskih i kantonalnih organa nadležnih za primjenu Zakona, a učesnici okruglog stola su se nezvanično usaglasili da postoje poteškoće u primjeni Zakona kada su u pitanju osobe koje ne posjeduju vlastitu imovinu, te da bi službenici koji rade na ovim poslovima trebali imati fleksibilniji pristup kada se radi o osjetljivim i socijalno ugroženim državljanima BiH.

²⁹ Član 8 stav 8 Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

³⁰ Član 8 stav 9 Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

³¹ Član 31 Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, (Sl. glasnik BiH, br. 32/01, 56/08 i 58/15)

²⁹ Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15), Article 8 paragraph 8.

³⁰ Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15), Article 8 paragraph 9.

³¹ Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens (BiH Official Gazette, nos. 32/01, 56/08 and 58/15), Article 31.

Considering that the Vaša Prava BiH Association has been providing free legal aid to Roma and other vulnerable categories of the population for many years, we are aware of the housing conditions and severe socio-economic status of these categories, where some of them have no assets at all, while others live in makeshift dwellings or non-legalized units. We have made written comments indicating the problem of Articles 8-9 of the law and potential difficulties that such provisions could cause. Unfortunately, our observations were not accepted and the law was passed as it is right now. Shortly after the entry into force of the law, beneficiaries began approaching our offices with requests for legal assistance in registering permanent residence and replacing their expired ID cards because some of their applications for permanent residence or replacement of personal documents were verbally rejected. In order to help them, in September 2015, we sent a request/initiative to the BiH Ministry of Civil Affairs for issuing a bylaw which would further regulate the manner and procedure of registration of permanent residence for persons who are unable to prove that they possess a valid legal ground for having permanent residence at the registration address, with a view to enabling such persons to register their permanent residence, and with a view to standardizing actions taken by the authorities in these proceedings, since the current practice and conduct of authorities responsible for these tasks are very different. Unfortunately, at the time of writing this report, no bylaw was adopted which would further regulate this field. In December 2015, the Vaša Prava BiH Association and UNHCR, in cooperation with the BiH Ministry of Civil Affairs, organized a round table where one of the topics was the implementation of the Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens. The roundtable was attended by representatives of the State, entity and cantonal authorities responsible for the enforcement of the law. The participants of the roundtable informally agreed that there are difficulties in applying the law when it comes to people who do not own property, and that officials working on these tasks should have a more flexible approach when it comes to sensitive and socially vulnerable citizens of BiH.

ACTIVITIES OF VAŠA PRAVA BIH ASSOCIATION



Iz naprijed navedenog može se zaključiti da pored upisa u matične knjige i državljanstva, prijava prebivališta predstavlja jednu od najvažnijih pravnih činjenica koja ima uticaj na život svakog pojedinca, s obzirom da pristup skoro svim pravima ovisi od postojanja prijave prebivališta. Iz perspektive Udruženja “Vaša prava BiH”, pored teške materijalne situacije i socijalne isključenosti cjelokupne romske populacije, Romi koji ne ispunjavaju uslove za prijavu prebivališta predstavljaju posebnu i najranjiviju kategoriju stanovništva o kojima bi država trebala voditi posebnu brigu i poduzeti aktivne mjere kako bi se ovim osobama omogućila prijava prebivališta. U slučaju da ove osobe zbog neispunjavanja zakonskih uslova ne budu mogle prijaviti prebivalište, država i brojne državne institucije (MUP-ovi, zavodi za statistiku, agencije,) neće posjedovati stvarne informacije o svojim državljanima, a s druge strane i građani će biti onemogućeni da ostvaruju svoja prava i obaveze.

Zbog ovakvih zakonskih ograničenja neki građani neće moći izvaditi identifikacione dokumente i putne isprave čime im se ograničava pravo na slobodu kretanja garantovano Ustavom BiH i brojnim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Osim ograničavanja prava na slobodu kretanja i slobodan izbor mjesta stanovanja, postoji realna opasnost od povećanja broja djece koja će biti u riziku od apatridije zbog nemogućnosti upisa u matične knjige u redovnom roku, a što se tiče ekonomsko – socijalnih, građani bez identifikacionih dokumenata na mogu ostvarivati nikakva prava.

From the above mentioned, it can be concluded that in addition to civil registration and citizenship, registration of permanent residence is one of the most important legal facts affecting the life of every individual, given that access to almost all the rights depends on the existence of permanent residence registration. From the perspective of the Vaša Prava BiH Association, in addition to difficult financial situation and social exclusion of the entire Roma population, Roma who are not eligible for permanent residence constitute a special and the most vulnerable category of the population, of which the State should take a special care and undertake measures to enable their residence registration. In the event that these persons are unable to register their permanent residence, due to non-compliance with legal requirements, the State and many state institutions (ministries of interior, statistics bureaus, agencies) will not possess the real information about their citizens. On the other hand, citizens will not be able to achieve their rights and obligations.

Because of these legal restrictions, some citizens will not be able to obtain identification and travel documents. This will restrict their right to freedom of movement guaranteed by the BiH Constitution and various international instruments for the protection of human rights. In addition to limiting the right to freedom of movement and free choice of residence, there is a real danger of an increase in the number of children who will be at risk of statelessness due to the impossibility of registration in registry books within a regular time frame. As regards economic and social rights, people without identification documents cannot exercise any of those rights.



- It is necessary to urgently amend the Law on Permanent and Temporary Residence of BiH Citizens in order to enable that persons who do not meet the legal requirements register their permanent residence. Our proposal is to include a provision in the law which would provide for the possibility that the competent body of the Ministry of Internal Affairs establish permanent residence for persons who do not meet the requirements of Article 8 at the address where they actually live.

- It is necessary to ensure consistent application of the Law in the part relating to de-registration of permanent residence through official channels in order to enable citizens to de-register their permanent residence through official channels.

- We believe that officials dealing with these tasks should be more sensitized when deciding on the rights of Roma and socially vulnerable population.

- Potrebno je hitno izmijeniti Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH kako bi se osobama koje ne ispunjavaju uslove propisane Zakonom omogućila prijava prebivališta. Naš prijedlog je da se u Zakon uvrsti odredba kojom bi bila propisana mogućnost da osobama koje ne ispunjavaju uslove iz člana 8. nadležni organ MUP-a utvrdi prebivalište na adresi na kojoj stvarno žive.

- Potrebno je osigurati doslovnu primjenu Zakona u dijelu koji se odnosi na odjavu prebivališta službenim putem kako bi se građanima omogućila odjava prebivališta službenim putem.

- Smatramo da bi službenici koji rade na ovim poslovima trebali biti više senzibilizirani kada odlučuju o pravima Roma i socijalno ugroženih kategorija stanovništva



