

Amra Ohranović*

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu

Sadržaj

1. Uvod
2. Predložene izmjene i dopune Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH
 - 2.1. Dopuna Zakona članom 7a (član 1 Prijedloga)
 - 2.2. Suština predložene izmjene člana 8 Zakona (član 2 Prijedloga)
 - 2.3. Suština predložene izmjene člana 8a Zakona (član 3 Prijedloga) – Revizija prebivališta
 - 2.4. Dopuna Zakona članovima 8b, 8c, 8d i 8e (član 4 Prijedloga)
 - 2.5. Suština predložene izmjene člana 9 Zakona (član 5 Prijedloga) – Odjava prebivališta u slučaju iseljenja iz BiH
 - 2.6. Suština predložene izmjene člana 11 stav 1 i 12 Zakona (član 6 i 7 Prijedloga)
 - 2.7. Dopuna Zakona članovima 14a i 14b (član 8 Prijedloga)
3. Zaključak

1. Uvod

Predložene izmjene i dopune Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH¹ dio su grupe zakonskih rješenja koja su se u skorije vrijeme našla u parlamentarnoj proceduri i koja su, kako u javnosti tako i među poslanicima, izazvale burne reakcije.

Naime, Vijeće ministara je na svojoj 57. sjednici održanoj 17. jula 2013. godine utvrdilo prijedloge Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o jedinstvenom matičnom broju, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu BiH, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama BiH. Navedeni prijedlozi su upućeni Parlamentarnoj skupštini BiH uz prijedlog da se razmatraju po hitnom zakonodavnom postupku.

Na 50. sjednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH² održanoj 18. jula 2013. godine, ovi prijedlozi zakona su usvojeni po hitnom postupku.

* Autorica je diplomirana pravnica, saradnica FCJP.

¹ Sl. gl. BiH 32/01 i 56/08.

Međutim, na 31. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH održanoj 23. jula 2013. godine, pokrenuto je pitanje vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na hitnu proceduru donošenja zakona.

Na navedenoj sjednici Doma naroda nije postignuta saglasnost da su odluke o razmatranju po hitnom postupku Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Prijedloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o jedinstvenom matičnom broju, Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu BiH i Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH štetne po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

Kako to i sama procedura nalaže, formirana je Zajednička komisija³ za utvrđivanje zaštite vitalnog nacionalnog interesa⁴ za sve navedene zakonske prijedloge. Međutim, zajednička komisija nije uspjela riješiti sporna pitanja, tako da je rješenje ovog pitanja delegirano Ustavnom sudu BiH koji je 27. septembra 2013. godine u plenarnoj sjednici⁵, zauzeo stav da usvajanje izmjena i dopuna Zakona o prebivalištu i boravištu, Zakona o jedinstvenom matičnom broju te Zakona o državljanstvu po hitnom postupku ne predstavljaju odluku za čije bi ispitivanje bio nadležan Ustavni sud BiH.⁶ Time će se ovi prijedlozi zakona ponovo naći u parlamentarnoj proceduri.

I prije nego je bila poznata ova odluka, najavljeno je da će, u slučaju ovakvog stava Ustavnog suda BiH, Klub bošnjačkog naroda ponovo posegnuti za mehanizmom zaštite vitalnog nacionalnog interesa, ali ovaj put u odnosu na suštinu teksta⁷. Navedeno je i realizirano na 33. sjednici Doma naroda PSBiH, održanoj 5. novembra 2013 godine, kada su pokrenuta inicijativa

² https://www.parlament.ba/sadrzaj/vijesti/2011/default.aspx?id=41331&langTag=bs-BA-template_id=5&pril=b&pageIndex=1.

³ U Zajedničku komisiju za utvrđivanje zaštite vitalnog nacionalnog interesa, za sve pomenute zakonske prijedloge, imenovani su Sulejman Tihić, Dragan Čović i Ognjen Tadić.

Izvor: https://www.parlament.ba/sadrzaj/vijesti/2011/default.aspx?id=41402&langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&pageIndex=1.

⁴ Vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda kao ustavna kategorija za zaštitu interesa konstitutivnih naroda u BiH, propisan je čl. IV 3 e9 i f) Ustava BiH. Naime, predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. Za donošenje takve odluke potrebna je saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na postojanje povrede vitalnog interesa, predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.

⁵ Predmeti su razmatrani na plenarnoj sjednici Ustavnog suda BiH pod oznakom U-19/13 (prebivalište i boravište, državljanstvo i javne nabavke). Izvor: Oslobođenje, 24. 09. 2013, s. 2.

⁶ „Ustavni sud je u predmetu broj U 19/13, zaključio da izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH o destruktivnosti po vitalne interese bošnjačkog naroda prijedloga Odluke o razmatranju prijedloga Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o jedinstvenom matičnom broju, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o prebivalištu i Zakona o državljanstvu po hitnom postupku ne ispunjavaju uvjet proceduralne ispravnosti, zato što predložene odluke ne predstavljaju „odluku“ za čije bi ispitivanje bio nadležan Ustavni sud u smislu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.“

Izvor: <http://csd.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=45222>. Odluka o dopustivosti je objavljena u Sl. gl. BiH 84/13.

⁷ A. Terzić, *SDA trguje zakonima*, Oslobođenje, 24. 09. 2013, s. 2.

o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda. Inicijativu su odbacili klubovi srpskog i hrvatskog naroda, te je ponovo imenovana zajednička komisija sastavljena od po jednog predstavnika iz svakog naroda koje nije uspjela riješiti ovo pitanje tako da će ovo pitanje ponovo biti delegirano Ustavnom sudu BiH⁸.

U nastavku slijedi pregled i analiza predloženih izmjena i dopuna Zakona.

2. Predložene izmjene i dopune Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH

2.1. Dopuna Zakona članom 7a (član 1 Prijedloga)

Prva dopuna⁹ Zakona se odnosi na uvođenje mogućnosti prijave i odjave prebivališta ili boravišta elektronskim putem. Prijavu/odjavu bi prema predloženoj dopuni, bilo moguće izvršiti uz sigurni elektronski potpis¹⁰ ovjeren kvalificiranom potvrdom u skladu sa uputstvom koje treba da donese direktor Agencije za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH (u daljem tekstu: Agencija).

Ova odredba međutim ne sadrži odredbu o roku u kojem je direktor Agencije obavezan donijeti navedeni provedbeni propis. S obzirom da bi ove izmjene stupile na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku BiH¹¹ neophodno bi bilo propisati i rok za donošenje akta koji bi omogućio praktičnu primjenu ove odredbe Prijedloga.

Poseban problem u primjeni ove odredbe bi predstavljala i činjenica da Zakon o elektronskom potpisu još uvijek nije zaživio u praktičnom smislu¹². Naime, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je bilo dužno, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona¹³, donijeti podzakonske propise koji su potrebni za provođenje ovog Zakona. To, međutim, do danas nije urađeno.¹⁴

⁸ Izvor: <http://www.avaz.ba/vijesti/iz-minute-u-minutu/izmjene-zakona-o-prebivalistu-pred-ustavnim-sudom-bih>.

⁹ Čl. 1 Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH.

¹⁰ Siguran elektronski potpis definiran je čl. 3 c) Zakona o elektronskom potpisu BiH (Sl. gl. BiH 91/06) kao elektronski potpis koji je: 1) dodijeljen isključivo potpisniku, 2) omogućava identifikiranje potpisnika, 3) formiran upotrebom sredstava koja su u potpunosti pod kontrolom potpisnika, 4) povezan s podacima na koje se odnosi tako da se može utvrditi svaka naknadna promjena tih podataka, 5) zasnovan na kvalificiranoj potvrdi i formiran upotrebom tehničkih sredstava i postupaka koji su u skladu sa sigurnosnim zahtjevima ovog Zakona i na osnovu njega donesenih podzakonskih propisa.

¹¹ Čl. 10 Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH.

¹² Izvor: <http://parco.gov.ba/latn/?page=25&kat=5&vijest=8436>.

¹³ Zakon je objavljen u Sl. gl. BiH od 14. 11. 2006.

¹⁴ Čl. 26 Zakona o elektronskom potpisu: „(Podzakonski propisi za provođenje Zakona)

(1) Vijeće ministara Bosne i Hercegovine će, na prijedlog ministra nadležnog za informaciono društvo, u skladu sa aktuelnim stanjem nauke i tehnike, donijeti podzakonske propise koji su potrebni za provođenje ovog Zakona. Ovim propisima bit će obuhvaćeni: a) iznos naknade za rad nadzornog organa, b) finansijska sposobnost ovjerioca i minimalan iznos osiguranja za odgovornost od štete, c) tehnički sigurnosni zahtjevi za siguran elektronski potpis, d) prikazivanje podataka koji se potpisuju elektronskim potpisom, e) elektronski potpis za kvalificirane potvrde, f) elektronski potpis nadzornog organa, g) sistemi nadzornog organa, h) zaštita tehničkih sredstava za siguran elektronski potpis ovjerioca, i) ispitivanje tehničkih sredstava i postupaka, j) pružanje usluga u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem koje se odnose na kvalificirane potvrde i siguran elektronski potpis, k) zahtjev za izdavanje kvalificirane potvrde, l) kvalificirana potvrda, m) registar potvrda i pružanje usluga opoziva za kvalificirane potvrde, n) siguran vremenski pečat, o) sigurnosni koncept i interna pravila o pružanju usluga za kvalificirane potvrde, p) dokumentacija iz člana 12. ovog Zakona, r) obnova elektronskog potpisa, s) nadzor i akreditacija.

2.2. Suština predložene izmjene člana 8 Zakona (član 2 Prijedloga)

Daljnja izmjena odnosi se na član 8 Zakona o prebivalištu i boravištu. Ovom odredbom je regulisana obaveza davanja tačnih i istinitih podataka prilikom prijave/odjave prebivališta.

Novina u odnosu na trenutno važeći Zakon odnosi se na obavezu državljanina da u postupku prijave/odjave prebivališta moraju priložiti dokaz da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju. Naime, prema važećem Zakonu, državljanin podnosi zahtjev za prijavu prebivališta/boravišta nadležnom organu u mjestu svog prebivališta ili boravišta navodeći svoju kućnu adresu. Zajedno za zahtjevom on podnosi osobnu iskaznicu ili drugi dokaz o identitetu¹⁵.

Dakle, ukoliko bi se usvojio ovaj Prijedlog, državljani bi prilikom prijave prebivališta bili obavezni priložiti i valjan dokaz o prebivalištu. Taksativno su navedeni i koji dokazi se imaju smatrati valjanima. To je dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stana, kuće ili drugog objekta za stanovanje, ovjeren ugovor o zakupu ili ovjeren ugovor o podstanarskom odnosu uz ovjeren dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stanodavca kao i 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. Također se kao valjan dokaz navodi i ovjeren izjava stanodavca iz koje je vidljivo da stanodavac ispunjava gore navedene uslove i da daje pristanak da određeno lice bude prijavljeno na njegovoj adresi stanovanja.

Bračnim i vanbračnim drugovima i srodnicima prvog stepena, usvojiocima i usvojenicima omogućava se da u postupku prijave prebivališta mogu podnijeti zahtjev za prijavu na adresi već prijavljenog bračnog i vanbračnog druga ili srodnika prvog stepena u pravoj liniji, usvojioca ili usvojenika, bez pribavljanja gore navedenih dokaza, uz *evidentiranje* postojanja ovakvog odnosa. Iako je u obrazloženju Prijedloga zakona navedeno da se u ovom slučaju prijava može izvršiti uz *dokaz* o bračnom ili vanbračnom stanju, srodstvu ili usvojenju bez pribavljanja ostalih dokaza, iz odredbe člana 2 stav 4 Prijedloga zakona,¹⁶ nije najjasnije na šta je predlagač mislio pod pojmom „evidentiranje“. Neophodno bi bilo, s ciljem izbjegavanja eventualnih nedoumica oko značenja odnosno praktične primjene ove odredbe, jasno naznačiti da se ovdje radi o dokazu o postojanju nekog od navedenih odnosa srodstva (izvodi iz matičnih knjiga, a u slučaju vanbračne zajednice¹⁷ to mogu biti npr. dokaz o slobodnom bračnom stanju za oba vanbračna partnera, izjava vanbračnih partnera o zajedničkom životu, izjave svjedoka i dr.).

(2) *Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donijet će propise iz stava (1) ovog člana najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ovog Zakona.*

(3) *Ministar nadležan za informaciono društvo će u redovnoj proceduri u roku od dva mjeseca uskladiti unutrašnju organizaciju ministarstva s članom 20. stav (1) ovog Zakona.*“

¹⁵ Čl. 8 Zakona o prebivalištu i boravištu državljanina BiH.

¹⁶ Čl. 2 st. 4 Prijedloga zakona: „...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 druga ili srodnika prvog stepena u pravoj liniji, odnosno usvojioca ili usvojenika samo uz dokaz o bračnom stanju, srodstvu ili usvojenju, bez pribavljanja dokaza iz stava 2. ovog člana, uz evidentiranje postojanja ovakvog odnosa...“

¹⁷ Vanbračna zajednica je zajednica života žene i muškarca koji nisu u braku ili vanbračnoj zajednici sa drugom osobom, koja traje najmanje tri godine ili kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete. Čl. 3 Porodičnog zakona Federacije BiH, Sl. nov. F BiH 35/05.

Uvođenjem ovakvog postupka prijave prebivališta uz predočavanje valjanih dokaza, onemogućilo bi se da se prijave prebivališta vrše na npr. nepostojećim adresama kao i na adresama građana koji o tome ništa ne znaju. Dosadašnji sistem prijave prebivališta sa ličnom iskaznicom ili drugim dokazom o identitetu te podatkom o kućnoj adresi, išao je na ruku osobama koji su prijavom prebivališta na lažnoj ili čak nepostojećoj adresi izbjegavali zakone (npr. prijem sudskih poziva i sl.).

Odredbama stava 5 ovog člana propisuje se obaveza organa socijalnog staranja, staračkih domova i drugih zdravstvenih ustanova da nadležnom organu za prijavljivanje prebivališta dostave relevantne podatke o adresama stanovanja štíćenika i korisnika svojih usluga koji su državljani BiH, a koji u postupku prijave prebivališta ne mogu obezbijediti dokaze o prebivalištu.

Odredbom stava 6 člana 8 Prijedloga se državljanima BiH koji su u stanju socijalne potrebe i ne mogu obezbijediti dokaze o prebivalištu, omogućava da od nadležnog organa socijalnog staranja zahtijevaju pomoć u njihovom pribavljanju. Beskućnicima se daje pravo da svoje prebivalište prijave na adresi ustanove socijalnog staranja uz obavezu dostavljanja adrese za kontakt nadležnom organu i toj ustanovi.

Upravo je ovaj član Prijedloga naišao na burne reakcije u javnosti, ali i među poslanicima.

Klub bošnjačkog naroda je naime, ocijenio da je usvajanje ovog Zakona po hitnom postupku štetno po vitalni nacionalni interes Bošnjaka kao i da se njime narušava princip Dejtonskog mirovnog sporazuma - sloboda kretanja. Ovakav stav delegati su temeljili na činjenici da će svi oni koji budu mijenjali adresu prebivališta, odnosno vršili novu prijavu, morati dostaviti i dokumentaciju kojom dokazuju da na adresi na kojoj prijavljuju prebivalište zaista i žive, što bi posebno bilo štetno za izbjeglice i raseljene osobe koje još nisu osposobile svoje domove za stanovanje. Delegati koji su glasali za proglašenje odluke o štetnosti po vitalni nacionalni interes Bošnjaka smatrali su da su predložene izmjene i dopune složene i da bi hitni postupak usvajanja išao na štetu Bošnjaka.

Član 122 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine¹⁸ propisuje da se zakoni donose u hitnom postupku kada je prijedlog zakona visokog stepena hitnosti ili koji je formuliran na tako jednostavan način da se samo može usvojiti ili odbaciti u cjelini. U takvim slučajevima predlagač može u pisanoj formi zatražiti od Doma da ga razmotri u jednom čitanju. Činjenica je da Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu nije ispunjavao propisane uslove usvajanja po hitnom postupku (uslov visokog stepena hitnosti i uslov jednostavnosti) jer se radi o sistemskom zakonu koji uvodi brojne izmjene i dopune postojećih rješenja.

¹⁸ Sl. gl. BiH 33/06, 41/06, 91/06, 91/07 i 32/12). Čl. 122: *(Hitni postupak)*

(1) *Kada podnosi prijedlog zakona visokog stepena hitnosti ili koji je formuliran na tako jednostavan način da se samo može usvojiti ili odbaciti u cjelini, predlagač može u pisanoj formi zatražiti od Doma da ga razmotri u jednom čitanju.*

(2) *Zahtjev iz stava (1) ovog člana razmatra se na sljedećoj sjednici Doma. Dom odlučuje o zahtjevu nakon rasprave.*

(3) *Kada se o ovom zahtjevu obavi rasprava, glasa se. Ako se usvoji, Dom nastavlja raspravu i glasa o prijedlogu zakona. Amandmani na zakon se ne podnose.*

(4) *Ako ne prihvati zahtjev predlagača za razmatranje prijedloga zakona po hitnom postupku, Dom odlučuje da li će se zakon razmatrati po članu 121. ovog poslovnika ili u redovnom postupku.*

Kako je Ustavni sud odlučio da usvajanje izmjena i dopuna Zakona o prebivalištu i boravištu po hitnom postupku ne predstavlja odluku za čije bi ispitivanje on bio nadležan, delegati bošnjačkog naroda su ponovo posegnuli za ovim mehanizmom ali sada u odnosu na sadržinu Prijedloga. Pitanje nije riješeno unutar Doma naroda odnosno Komisije koja je s tim ciljem formirana, te će se ovo pitanje ponovo delegirati Ustavnom sudu BiH.

Kao razlog pokretanja ovog postupka, pokretač inicijative delegat Halid Genjac naveo je da se ovakvim rješenjima postavlja obaveza svim državljanima, bez izuzetka, da pribave dokaze o postojanju pravnog osnova za prijavljivanje na određenoj adresi. Ovakva praksa bi, po mišljenju Kluba delegata bošnjačkog naroda, mogla rezultirati poništavanjem prebivališta povratnicima. Kako je najveći broj povratnika iz reda bošnjačkog naroda, zaključeno je da je Prijedlog zakona štetan po vitalni nacionalni interes.¹⁹

Vijeće ministara je, kao razlog za donošenje navedenih izmjena, naveo potrebu za uvođenjem više reda u oblast prijave i odjave mjesta prebivališta, odnosno sprečavanje zloupotreba kod fiktivnog navođenja adresa stanovanja. S obzirom da se često postavljalo pitanje da li uvođenje ove izmjene uticati na biračko pravo povratničke populacije koje se veže za prebivalište, ovdje treba naglasiti da poglavlje IV: Posebne odredbe koji se odnosi na prava povratničke populacije u oblasti prebivališta u mjestima prijeratnog življenja, ostaje neizmijenjeno.

Tako za ovu kategoriju osoba i dalje ostaje na snazi postupak olakšanog prijavljivanja prebivališta nadležnom organu. Ovo podrazumijeva da povratnik u postupku olakšanog postupka prijave prebivališta organu predočava odgovarajući dokaz identiteta i dokument kojim dokazuje svoje prebivalište prije sukoba u roku od 60 dana nakon povratka u svoje prebivalište prije sukoba. Za olakšano ponovno prijavljivanje ne može se tražiti nijedan drugi dokument osim dokumenata kojima se dokazuje identitet ili prebivalište prije sukoba.

Ako ne može predočiti dokument kojim dokazuje svoj identitet ili prebivalište prije sukoba, povratnik ima pravo da dokaže svoj identitet ili prebivalište prije sukoba drugim sredstvima, uključujući i izjave tog povratnika ili izjave koje daju druge osobe u korist povratnika.²⁰ Odredbe predloženih izmjena u pogledu valjanih dokaza koji se prilikom prijave prebivališta trebaju priložiti, u slučaju povratničke populacije se ne bi primjenjivale.

Dakle, iako su se mnoge nevladine organizacije javno protivile usvajanju ovog prijedloga navodeći pri tome upravo narušavanje prava povratnika²¹ kao osnovni razlog protiv ovakvih izmjena, iz odredbi poglavlja IV, jasno je da ove izmjene neće utjecati na prava povratnika na olakšani postupak prijave prebivališta na prijeratnom mjestu stanovanja. Ovo naravno pod uslovom da se svaka odredba Zakona dosljedno i bez zloupotreba primjenjuje. Izmijenjeni član 8 Zakona predviđa i skraćenje roka za prijavu prebivališta sa 60 koliko iznosi prema važećem Zakonu, na 15 dana od nastanjenja na adresi na kojoj prijavljuje prebivalište. Također se predviđa i smanjenje roka za prijavu prebivališta novorođenog djeteta sa 60 na 30 dana nakon rođenja djeteta uz prilaganje rodnog lista djeteta.²²

¹⁹ Izvor: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/genjac-izmjene-zakona-o-prebivalistu-stetne-po-vitalni-nacionalni-interes-bosnjaka/131105118>.

²⁰ Čl. 20 Zakona o Prebivalištu i boravištu.

²¹ Posebno se po ovom pitanju izjašnjava Udruženje „Prvi mart“.

V. <http://www.prvimart.ba/vijesti/prvi-mart-predstavio-analizu-predlozenih-izmjena-zakona-o-prebivalistu>.

²² St. 8 i 10 predložene izmjene čl. 8 Zakona o prebivalištu i boravištu.

2.3. Suština predložene izmjene člana 8 a Zakona (član 3 Prijedloga) – Revizija prebivališta

Članom 3 Prijedloga izmjena i dopuna Zakona mijenja se član 8a²³ važećeg Zakona i uvodi obaveza provjere u roku od 5 godina od dana stupanja na snagu Zakona, svih prijavljenih prebivališta. Tu provjeru će vršiti „nadležni organ“ i u tu svrhu se omogućava korištenje digitalno popisanih podataka iz evidencija organa koji su nadležni za vođenje evidencija u kojima se nalaze relevantni podaci. Time bi se rasteretili građani od obaveza da lično dostavljaju dokaze. Stavom 3 izmijenjenog člana 8a navodi se da se kao relevantni izvori podataka mogu koristiti matične knjige, evidencije nekretnina, zavoda za zapošljavanje, zdravstvene zaštite, penzijsko invalidskog osiguranja, korisnika komunalnih i drugih usluga i slično.

Za primjenu ove odredbe biće neophodno da organi koji vode službene evidencije i čije isprave će se moći koristiti kao valjan dokaz o prebivalištu, uspostave digitalno potpisane evidencije.

Također se propisuje obaveza direktora Agencije da se o navedenom donese posebno uputstvo. Međutim u Obrazloženju Prijedloga zakona navodi se da će za svaku evidenciju za koju su stvoreni uslovi za primjenu ovog člana direktor donijeti posebno uputstvo. Iz navedenog nije najjasnije da li se u ovako formuliranoj odredbi²⁴ mislilo na jedno uputstvo ili na više uputstava, odnosno za svaku evidenciju posebno uputstvo. I u ovom slučaju nije naveden rok u kojem je direktor Agencije obavezan donijeti ovaj (ove) provedbeni(e) propis(e).

S obzirom da ova izmjena podrazumijeva provjeru prijavljenih prebivališta kroz korištenje digitalno popisanih podataka iz evidencija organa (koji su nadležni za vođenje evidencija u kojima se nalaze relevantni podaci), time bi se prekinula praksa tzv. terenskih provjera prebivališta, odnosno provjera prebivališta kroz privođenje građana od strane policijskih organa na saslušavanja.

2.4. Dopuna Zakona članovima 8b, 8c, 8d i 8e (član 4 Prijedloga)

Član 8b reguliše postupak odjave prebivališta, koje se shodno ovom članu može izvršiti lično, neposredno kod nadležnog organa. Odjavu također može izvršiti i nadležni organ po službenoj dužnosti - kada zaprimi zahtjev za prijavu prebivališta, nadležni organ će po službenoj dužnosti, elektronskim putem obavijestiti nadležni organ u mjestu ranijeg prebivališta radi odjave prebivališta. Ovim članom također je propisano da postupak od podnošenja zahtjeva za prijavu prebivališta do odjave ranijeg prebivališta i do prijave novog prebivališta ne može trajati duže od 15 dana. Član 8c daje ovlaštenje nadležnom organu da rješenjem poništi prebivalište, ukoliko se utvrdi da je prebivalište prijavljeno suprotno odredbama Zakona.

Odredbama novog član 8d detaljnije se razrađuje institut boravišta koji je definiran osnovnim tekstom zakona, kao mjesto gdje se građanin nastanjuje sa namjerom da tamo privremeno živi

²³ Čl. 8a dodan je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu (Sl. gl. BiH 56/08) i glasi: „Ako nadležni organ u postupku sprovedenom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke koja ima pravni interes utvrdi da je državljanin BiH prijavio prebivalište ili boravište suprotno odredbama člana 8. stav 1. ovog zakona, rješenjem će poništiti prebivalište.“

²⁴ Čl. 3 Prijedloga zakona a koji se odnosi na 8a st. 3: „U postupku provjere ispunjenosti uvjeta, mogu se kao relevantne koristiti: matične knjige, evidencije nekretnina, zavoda za zapošljavanje, zdravstvene zaštite, penzijsko invalidskog osiguranja, korisnika komunalnih i drugih usluga i sl., o čemu će posebno uputstvo donijeti direktor Agencije.“

bez definiranja dužine njegovog trajanja.²⁵ Boravište kod nadležnog organa mogu prijaviti državljani koji posjeduju ličnu kartu i prebivalište na teritoriji BiH ili punoljetni državljani BiH koji posjeduju pasoš i prijavljen boravak u inozemstvu. Maloljetne osobe mogu prijaviti boravak na adresi boravka roditelja ili na drugoj adresi uz odobrenje roditelja. Rok za prijavu boravišta je 15 dana od dana dolaska u mjesto boravišta i ono može trajati najduže jednu godinu u kontinuitetu, nakon čega se može ponovo prijaviti.

Član 8e daje ovlaštenje nadležnom organu da rješenjem poništi boravište, ukoliko se utvrdi da je ono prijavljeno suprotno odredbama Zakona. Ovim članom odvojeno se reguliše postupak prijave i odjave boravište, koji je u trenutno važećem Zakonu regulisan na isti način i istim odredbama Zakona kao i prebivalište.

2.5. Suština predložene izmjene člana 9 Zakona (član 5 Prijedloga) – Odjava prebivališta u slučaju iseljenja iz BiH

Članom 4 Zakona izmijenjen je član 9, a prema ovim izmjenama državljanin BiH koji se stalno nastani u inozemstvu, ili koji u inozemstvu boravi duže od 3 mjeseca²⁶, kod nadležnog diplomatsko-konzularnog predstavništva BiH odjavljuje svoje prebivalište u BiH i prijavljuje mjesto boravka u inozemstvu putem nadležnog DKP-a BiH u zemlji u kojoj se nastanio. Državljanin je dužan da odjavi svoju maloljetnu djecu ukoliko su se ona stalno nastanila u inozemstvu ili ukoliko borave u inozemstvu duže od tri mjeseca.

Odredbama ovog člana skraćena je dužina trajanja boravka u inozemstvu za koju se veže obaveza odjave prebivališta i prijave boravka sa jedne godine, kako to važeći Zakon propisuje, na tri mjeseca. Također se uvodi aktivnija uloga DKP-a, jer su do sada ove obaveze državljani BiH mogli izvršavati neposredno kod nadležnog organa²⁷ ili putem DKP-a zemlje u kojoj se nastanjuje.

Stavom 6 ovog člana uvodi se, dakle, obaveza nadležnog DKP-a da provodi navedeni postupak te da podatke o prijavi boravka dostavlja u evidenciju boravka koju vodi Agencija.

Rok od tri mjeseca je prekratak i čak ni iz obrazloženja Prijedloga, nije najjasnija namjera i cilj koji su se njegovim skraćivanjem željeli postići. Dosadašnji rok od jedne godine bi bio prihvatljiv, posebno ako se uzme u obzir i primjer Republike Hrvatske, kao najmlađe članice Europske unije.

Naime, članom 3 stav 5 Zakona o prebivalištu RH²⁸ koji je stupio na snagu 29. decembra 2012. godine, propisano je da „ako osoba napušta prebivalište u trajanju duljem od godinu dana radi privremenog odlaska izvan RH u svrhu obrazovanja, obavljanja poslova koji nisu trajnog karaktera i vezani su za određeno vremensko razdoblje, dugotrajnog liječenja i drugih razloga, dužna je to prijaviti nadležnom tijelu na čijem području ima prijavljeno prebivalište“.

²⁵ Čl. 3 t. 10 i 11 Zakona o prebivalištu i boravišu.

²⁶ Izuzetak je slučaj kada državljanin BiH boravi u inozemstvu duže od tri mjeseca, a koji ne namjerava da se stalno nastani u zemlji u kojoj trenutno boravi i ukoliko ostvaruje efektivnu vezu sa BiH (npr. ako ima porodicu ili članove porodice u BiH, ili ako ima kuću, stan ili preduzeće u vlasništvu u BiH). U tom slučaju ne postoji obaveza odjave prebivališta iz BiH nego samo obaveza prijave mjesta boravka u inozemstvu. Čl. 5 Prijedloga.

²⁷ Čl. 9 st. 2 važećeg Zakona.

²⁸ Nar. nov. RH 144/12.

Dakle, u slučaju privremenog odlaska iz RH u trajanju dužem od jedne godine, postoji obaveza prijave odsutnosti iz mjesta prebivališta, ali ne i obaveza odjave prebivališta kao što je to slučaj sa predloženom izmjenom zakona BiH.

U članu 9 Prijedloga se vodilo računa i o mnogobrojnim državljanima Bosne i Hercegovine koji su u inostranstvo izbjegli uslijed ratnih dešavanja sa početka 90-tih godina prošlog stoljeća. Njihovo napuštanje države ni u kom slučaju se ne može izjednačiti sa dobrovoljnim napuštanjem zemlje sa ciljem trajnog nastanjenja na području neke druge države, te je u tom smislu i zadržana odredba koja propisuje da se ovaj član neće odnositi na izbjeglice iz BiH.²⁹

2.6. Suština predložene izmjene člana 11 stava 1 i 12 Zakona (član 6 i 7 Prijedloga)

Odredbom člana 6 Prijedloga propisana je obaveza Agencije da putem elektronske obrade podataka, vodi i održava centralnu evidenciju podataka o prebivalištu i boravištu državljana.

Odredba koja se mijenja ovim članom Prijedloga reguliše da centralnu evidenciju koju shodno Zakonu o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka, vodi organ nadležan za vođenje centralne evidencije. Kako je Zakonom o Agenciji Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka stavljen van snage³⁰, usklađena je nadležnost za vođenje centralne evidencije.

2.7. Dopuna Zakona članovima 14 a i 14 b (član 8 Prijedloga)

Članom 8 Prijedloga dopunjen je izvorni teksta Zakona sa dva člana kojima se omogućava državljanima BiH da elektronskim putem mogu podnositi zahtjeve za izdavanje uvjerenja o činjenicama iz evidencija³¹.

Druga dopuna odnosi se na mogućnost da sva fizička i pravna lica, agencije ili drugi organi zahtjeve za prenos podataka mogu podnijeti ako dokažu da imaju legitiman pravni interes, odnosno javni organi pod uslovom da imaju valjan pravni osnov koji proizlazi iz njihove zakonom utvrđene nadležnosti. Ovim se otvara mogućnost da podatke o činjenicama iz evidencija mogu, pored državljana BiH, koristiti i sva ostala fizička i pravna lica pod uslovom da dokažu legitiman pravni interes odnosno da se kreću unutar svojih zakonom propisanih nadležnosti, te da prenesene podatke koriste isključivo u svrhu za koju je prenos podataka izvršen.

Odredbama ovog člana ispoštovani su osnovni principi zakonite obrade ličnih podataka propisanih odredbama poglavlja II Zakona o zaštiti ličnih podataka³² i to prije svega članom 4 Zakona³³.

²⁹ Čl. 9 st. 7 izmijenjenog čl. 9 Zakona.

³⁰ Čl. 25 (1) Zakona o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 56/08.

³¹ Čl. 14 a.

³² Sl. gl. BiH 49/06, 76/11 i 89/11.

³³ Čl. 4 (Principi obrade ličnih podataka) „Kontrolor je obavezan da: a) lične podatke obrađuje na pravičan i zakonit način; b) lične podatke koje prikuplja za posebne, izričite i zakonite svrhe ne obrađuje na bilo koji način koji nije u skladu s tom svrhom; c) lične podatke obrađuje samo u mjeri i obimu koji je neophodan za ispunjenje određene svrhe; d) obrađuje samo autentične i tačne lične podatke, te da ih ažurira kada je to potrebno; e) lične podatke koji su

3. Zaključak

Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, kako stoji u Obrazloženju uz Prijedlog, zasnivali su se na stvarnim potrebama proizašlim iz praktične primjene propisa vezanih za elektronski potpis, te u potrebi poboljšanja zakonskog teksta, preciziranjem uslova za prijavu i odjavu prebivališta i boravišta, u cilju sprečavanja zloupotreba ovog instituta.³⁴

Izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu inovira se način prijave i odjave prebivališta, tako što će bosanskohercegovački državljani moći prijaviti, odnosno odjaviti prebivalište ili boravište elektronskim putem kod nadležnih tijela, i to sigurnim elektronskim potpisom ovjerenim kvalificiranom potvrdom. Poteškoće će svakako pričinjavati činjenica da elektronski potpis još uvijek nije zaživio u praktičnoj primjeni.

Prijedlogom Zakona se preciziraju uslovi za prijavu i odjavu prebivališta radi unapređenja sigurnosti osobnih dokumenata. Tako će bh. državljani prilikom prijave prebivališta morati priložiti zakonom određene dokaze da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju.

Upravo je ova dopuna Zakona izazvala brojne reakcije, posebno povratničke populacije čiji predstavnici smatraju da će ovakvim dopunama Zakona, povratak biti otežan te da one u svojoj suštini imaju za cilj brisanje širokog kruga građana BiH iz evidencije za koju se vezuju brojna druga prava, od kojih je najbitnije pravo glasa.³⁵

Međutim, ovim izmjenama se prava na olakšane prijave prebivališta povratnika i raseljenih lica na njihova prijeratna mjesta stanovanja, nisu dirala. Dakle, odredbe o postupku olakšanog prijavljivanja prebivališta (na prijeratnoj adresi povratnika) ostaju i dalje na snazi, tako da uz adekvatnu primjenu Zakona lišenu bilo kakvih zloupotreba i pogrešnog tumačenja, povratnička prava u ovoj oblasti neće biti ugrožena.

Također, utvrđuje se obaveza nadležnih organa da u roku od pet godina za svakog državljanina izvrše provjeru ispunjenosti uslova, za što će se koristiti digitalno popisani podaci iz evidencija organa nadležnih za vođenje evidencija. Predloženim izmjenama skraćen je period boravka u inozemstvu za koji se veže obaveza odjave prebivališta i prijave boravka sa jedne godine na tri mjeseca.

Iz svega navedenog, nije najjasnije koji su bili stvarni razlozi zbog kojih su delegati u Domu naroda PS BiH smatrali potrebnim pokretanje postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda. Činjenica je da nisu bili ispunjeni uslovi razmatranja ovog Prijedloga zakona

netačni i nepotpuni, s obzirom na svrhu zbog koje su prikupljeni ili se dalje obrađuju, izbriše ili ispravi; f) lične podatke obrađuje samo u vremenskom periodu koji je neophodan za ispunjenje svrhe u koju su podaci prikupljeni; g) lične podatke čuva u formi koja dopušta identifikiranje nosioca podataka ne duže nego što je to potrebno za svrhu u koju se podaci prikupljaju ili dalje obrađuju; h) osigura da se lični podaci koji su prikupljeni u različite svrhe ne objedinjuju ili kombiniraju.“

³⁴ Obrazloženje predloženih izmjena i dopuna Zakona o prebivalištu i boravištu državljana BiH, t. 2. Razlozi za donošenje.

³⁵ Osuda izmjena Zakona o prebivalištu i boravištu, Izvršno vijeće „Svjetskog bošnjačkog kongresa“ Odbor za porodicu i demografiju; izvor: <http://www.sbk.eu.com/izdvojeno/odbor-za-porodicu-i-demografiju-sbk-a-najostrije-osuduje-novi-zakon-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-prebivalistu-i-boravistu-drzavljana-bih/>.

po hitnom postupku, ali to nije mogao biti razlog pokretanja postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa, što je Ustavni sud BiH svojom Odlukom³⁶ i utvrdio.

Nakon ovakve odluke Ustavnog suda BiH, a kako su delegati bošnjačkog naroda i najavili, ponovo je pokrenut mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na sadržaj Prijedloga. Razlog pokretanja, po njihovom mišljenju, leži u činjenici da bi rješenja sadržana u ovom Prijedlogu mogla rezultirati poništavanjem prebivališta povratnicima, koji su u najvećoj mjeri iz bošnjačkog naroda.

Poteškoće u primjeni ovih novina bi se svakako javile jer još uvijek nisu doneseni potrebni podzakonski akti koji bi omogućili primjenu Zakona o elektronskom potpisu i time stvorili pretpostavke za primjenu i ovih predloženih izmjena Zakona o prebivalištu i boravištu. Ali, u slučaju pravilne primjene predloženog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu, unaprijedio bi se sistem evidencija prebivališta i boravišta državljana BiH.

³⁶ V. Odluku Ustavnog suda BiH o dopustivosti (bilj. 6).