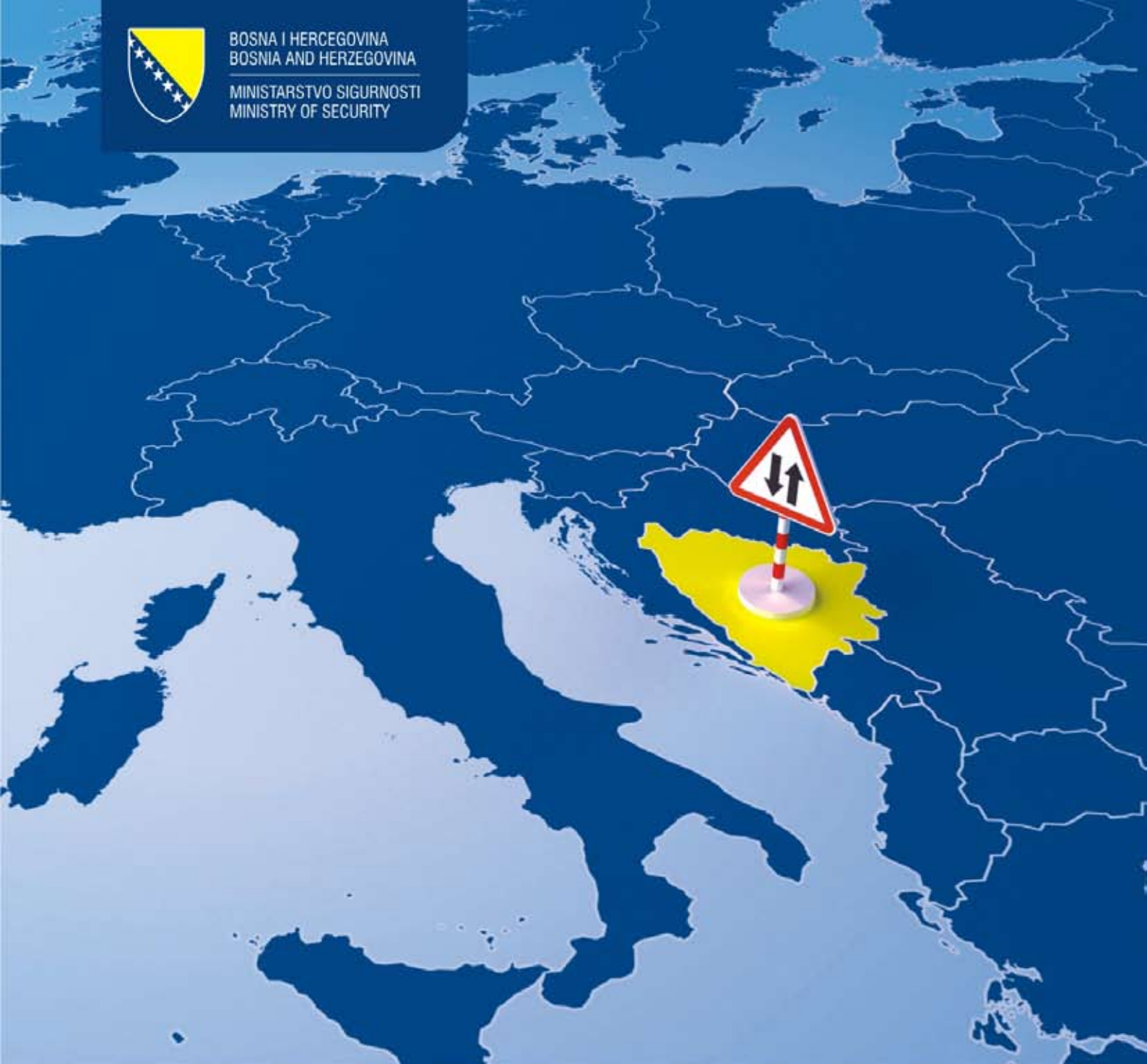




BOSNA I HERCEGOVINA
BOSNIA AND HERZEGOVINA
MINISTARSTVO SIGURNOSTI
MINISTRY OF SECURITY



Strategija u oblasti imigracije i azila i akcioni plan 2008 - 2011.

Novembar/studeni, 2008.

u saradnji sa:



STRATEGIJA U OBLASTI IMIGRACIJA I AZILA BIH I AKCIONI PLAN 2008-2011

Izdavači:

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
Međunarodna organizacija za migracije, Misija u BiH, Sarajevo

Članovi komisije za izradu Strategije:

Marijan Baotić, predsjednik radne grupe
Dragan Mektić, zamjenik predsjednika radne grupe
Aida Saković, član radne grupe
Zijad Husić, član radne grupe
Janja Kožul, član radne grupe
Danijela Dragović, član radne grupe
Svevlad Hofman, član radne grupe
Mirjana Lazić, član radne grupe
Azra Popović, član radne grupe

U izradi Strategije dali doprinos:

Džaferović Murveta, Ministarstvo sigurnosti, Sektor za imigraciju
Predgar Radojčić, Granična policija BiH
Mile Jurić, Granična policija BiH
Regina Boucault, IOM Sarajevo
Rossi – Longhi Pier, expert, IOM Beč
Predstavnici Češke Vlada
Predstavnici Švicarske Vlada
Cooper Adrian, Konsultant, konsultant, IOM Sarajeva
Suzana Srnić Vuković, Istraživački konsultant, IOM Sarajevo
Mirnesa Bajramović, konsultant, IOM Sarajevo

Lektorica:

Mr. Marija Kovačić-Šmalcelj

Dizajn:

Poeta Pista, Sarajevo

Štampa:

Sarajevo

Tiraž:

300 kom. Bosanske verzije
50 kom. Engleske verzije

Izdavač se pridržavao svih prava. Niti jedan dio ove publikacije ne može se reproducirati, pohranjivati u datotekama ili prenositi na bilo koji način i bilo kojim sredstvom, elektronski, mehanički, putem fotokopije, snimanja, ili na drugi način, bez prethodne suglasnosti izdavača.



Bosna i Hercegovina
Vijeće ministara
MINISTARSTVO SIGURNOSTI

STRATEGIJA U OBLASTI IMIGRACIJE I AZILA

2008 - 2011

Sarajevo, juli / srpanj 2008. godine

Sadržaj

UVOD	11
VIZNI REŽIM	13
VIZNI REŽIM	15
PRAVNI OKVIR	15
VAŽEĆI VIZNI REŽIM U BiH	16
MAPA PUTA I LIBERALIZACIJA VIZNOG REŽIMA	17
INSTITUCIONALNI OKVIR	17
PROCEDURE IZDAVANJA VIZA	18
LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI ZA OSTVARIVANJE POSTAVLJENIH CILJEVA	18
PRIORITETI VIZNE POLITIKE BiH	18
ZAKLJUČCI:	19
GRANICA	21
GRANICA	23
1. Pravni okvir	23
2. Institucionalni okvir	24
3. Ocjena stanja migracija	26
4. Vize	27
5. Ulazak stranih državljana u BiH	28
6. Suprotstavljanje ilegalnim migracijama	34
7. Saradnja sa drugim tijelima u BiH i vani	35
8. Vizija	36
9. Misija	36
10. Aktivnosti na realizaciji strateških ciljeva:	37
11. Provedba i praćenje realizacije Strategije	39
12. Zaključci	39
IMIGRACIJA	41
IMIGRACIJA	43
I. DOSADAŠNJI RAZVOJ PRAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA U OBLASTI IMIGRACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI.	43
Uvod	43
1. RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA	43
2. RAZVOJ INSTITUCIONALNOG OKVIRA	44
II. OCJENA AKTUELNOG STANJA INSTITUCIONALNOG OKVIRA, ZAKONODAVSTVA I PRAKSE	51
1. PRAVNI OKVIR	51
2. INSTITUCIONALNI OKVIR	56
2.1. Djelokrug nadležnosti Ministarstva sigurnosti	56
3. PRISTUPANJE BOSNE I HERCEGOVINE EVROPSKOJ UNIJI	59
4. MEĐUNARODNA I REGIONALNA SARADNJA	62

III. POSTAVLJENI CILJEVI U OBLASTI IMIGRACIJE I PLAN RAZVOJA	63
1. RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA.	63
2. RAZVOJ INSTITUCIONALNIH KAPACITETA	64
3. RAZVOJ INFORMACIONOG SISTEMA BAZA PODATAKA	65
4. FORMIRANJE SKLONIŠTA ZA STRANCE ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA	65
5. SPORAZUMI O READMISIJI.	65
6. RAZVOJ MEĐUNARODNE SARADNJE.	66
7. KOORDINACIJSKO TIJELO ZA PITANJA IMIGRACIJA U BiH.	66
8. EDUKACIJA.	67
TRGOVINA LJUDIMA	69
I. UVOD.	71
II. PRINCIPI ZA IZRADU STRATEGIJE	72
III. ORGANIZIRANI KRIMINAL I TRGOVINA LJUDIMA	72
IV. FAKTORI RIZIKA	74
V. ORGANIZIRANI KRIMINAL I TRGOVINA LJUDIMA – definicija, osnovne karakteristike, pojam	74
VI. OPĆI CILJEVI I BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U BiH	75
VII. POSEBNI CILJEVI ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U BiH.	75
ZAKLJUČCI:	76
MEĐUNARODNA I PRIVREMENA ZAŠTITA (AZIL)	77
I. PRAVNI OKVIR.	79
Odjeljak I	79
Odjeljak II.	80
II. INSTITUCIONALNI OKVIR.	82
1. Pregled važećih rješenja u oblasti međunarodne zaštite (azila) – nadležnost u postupanju	82
III. STVARNO STANJE U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE (AZILA).	83
Odjeljak I	83
2. Rješenja u Pravilniku o azilu u BiH.	85
Odjeljak II.	88
NADLEŽNI ORGANI	88
1. Postupak	88
VIDOVI ZAŠTITE	89
1. Priznate izbjeglice ili osobe sa priznatim statusom supsidijarne zaštite.	89
Isprave za izbjeglice i strance pod supsidijarnom zaštitom	90
1. Masovni priliv i privremena zaštita	90
3. Privremeni boravak iz humanitarnih razloga	91
SARADNJA SA UNHCR-om	91
CENTAR ZA PRIHVAT I SMJEŠTAJ TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE U BiH	92

1. Prihvat i smještaj osoba koje traže međunarodnu zaštitu	92
1. Postojeće baze podataka u Sektoru za azil	96
IV. MEĐUNARODNE OBAVEZE.	97
V. STATISTIČKI POKAZATELJI.	98
VI. POSTAVLJENI CILJEVI	99
Vanjska evaluacija -	
Ocjena stanja upravljanja migracijama u BiH	101
Eksterna evaluacija –	103
Procjena sistema upravljanja migracijama	103
Dio I: Istraživanje – Pregled migracijskih trendova u BiH, prošlost i sadašnjost	105
1. Uvod.	105
Geopolitička situacija u BiH	105
Pravni okvir i institucije izvršne vlasti u BiH	106
Opći trendovi migracija	108
2. Historijski pregled migracija u BiH.	109
3. Opći migracijski pokazatelji.	110
4. Faktori koji utiču na migracijska kretanja	126
5. Utjecaj migracijskih kretanja na društvo u BiH	131
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	136
Dio II: Pravni okvir - Monitoring izvještaj u vezi sa implementacijom EU Acquis	138
1. ULAZAK I PRIHVAT STRANIH DRŽAVLJANA	139
2. PRIVREMENI I STALNI BORAVAK	146
3. PROTJERIVANJE, DOBROVOLJNI POVRATAK I SPORAZUMI O READMISIJI	150
4. NEZAKONITA (IREGULARNA) MIGRACIJA	155
5. TRGOVINA LJUDIMA	158
6. MIGRACIJSKA STATISTIKA I ZAŠTITA PODATAKA	159
DIO III: Pregled stanja u sferi operativnosti i provođenja zakona	162
Poglavlje III Pregled operativnih i provedbenih kapaciteta	162
1. Uvod.	162
2. Sažetak.	162
3. Metodologija	164
4. Politika migracija	164
5. Propisi u vezi sa migracijama	166
6. Administrativne strukture sistema upravljanja migracijama.	168
7. Provedba i operativni mehanizmi.	181
8. Zaključci i preporuke	184

AKCIONI PLANovi U OBLASTI IMIGRACIJE I AZILA	191
AKCIONI PLAN - VIZE	192
AKCIONI PLAN – GRANICA	194
AKCIONI PLAN U OBLASTI IMIGRACIJE	200
AKCIONI PLAN U OBLASTI TRGOVINE LJUDIMA	210
AKCIONI PLAN U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE (AZILA)	212

PREDGOVOR

Bosna i Hercegovina je u 2008. godini ostvarila neke od najvažnijih ciljeva u približavanju Evropskoj uniji. Posebno izdvajamo potpisivanje Sporazuma o približavanju i pridruživanju (SAA) i Mape puta za vizne olakšice. To je bio rezultat napretka na unapređenju i provjeri kapaciteta za upravljanje migracijama u ovoj zemlji u oblasti pravde, slobode i sigurnosti koji je postiglo Ministarstvo sigurnosti BiH.

Suočavajući se godinama sa problemima migracije, ne mogu da se ne složim da kreiranje jednog sveobuhvatnog sistema za upravljanje migracijama, sa svim potrebnim administrativnim tijelima i relevantnim zakonima, predstavlja jedan ogroman zadatak. U relativno kratkom periodu napravljeni su značajni pomaci, a neka područja nesumnjivo su imala koristi od saradnje s međunarodnom zajednicom. Međutim, reforme su provedene iscjepkano, na način koji ponekad nije u potpunosti poštovao cijeli migracijski ciklus i fundamentalnu potrebu za međuagencijskim ambijentom koji je u stanju da se bavi svakim korakom procesa na konsekutivan način, da služi sigurnosti i ljudi i države.

BiH danas ima sve potrebne zakone i tijela za upravljanje migracijskim kretanjima. Ipak, to ne znači da u BiH postoji potpun, sveobuhvatan i kohezivan sistem kontrole migracijskih kretanja, podržan podzakonskim aktima i pravilnicima koji istinski daju prioritet ciklusu imigracija, obuhvatajući sve zahtjeve EU Acquisa. Treba prevazići tradicionalne pristupe u kojima se zadaci jednostavno dijele između involviranih agencija. Takvi pristupi su previše često zasnovani na zastarjelim konceptima koji nemaju dodira s aktuelnim migracijskim trendovima i realnostima.

To je razlog zbog kojeg sam krajem 2007. god., u svojstvu ministra sigurnosti, osnovao Komisiju za pripremu Migracijske strategije i Akcionog plana u koju su imenovani predstavnici većine relevantnih agencija i tijela koji su vezani za migracijska pitanja, kao i predstavnici IOM-a. Uloga te komisije je da unese koheziju u postojeće sisteme, obezbijedi političke smjernice, po potrebi sugeriše novi pregled zakona, definiše uloge i dužnosti na administrativnom nivou i skicira potrebu za dalja operativna unapređenja u naredne tri godine. Vjerujem da su ovi ciljevi postignuti i pozdravljam te rezultate.

Usvajanjem Strategije u oblasti imigracija i azila i Akcionog plana od 2008. do 2011. godine, na Vijeću ministara krajem novembra 2008. godine, BiH je ispunila jedan od najvažnijih uvjeta iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSA) i Mape puta za liberalizaciju viznog režima i Evropskog partnerstva.

Tarik Sadović, ministar



Strategija u oblasti migracija i Akcioni plan

Uvod gosp. Marijana Baotića, predsjednika Komisije za izradu Strategije u oblasti migracija i azila i pomoćnik ministra u Sektoru za azil Ministarstva sigurnosti

U okviru ciljeva navedenih u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, kao i Mapi puta za liberalizaciju viznog režima za Bosnu i Hercegovinu, BiH treba da formulira koordiniranu politiku u oblasti migracija i azila, kao i akcioni plan za strane državljane. Glavni cilj ove strategije je razvoj kvalitetnog sistema upravljanja granicom, viznog režima, imigracije, azila i borbe protiv trgovine ljudima, koji će biti u skladu sa standardima Evropske unije, ali i u skladu sa migracijskim trendovima i stvarnom situacijom u kojoj se BiH nalazi danas.

Ovo ministarstvo se nada da će pomoći u integraciji Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju sa aspekta pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Kada se osvrnemo na dosad urađeno, pravni, regulativni i institucionalni okvir usklađen sa zahtjevima EU na polju azila, migracija i viza (podržan kroz EC CARDS Regionalni projekt), rezultirao je kreiranjem Mape puta za integrirano upravljanje azilom, migracijama i vizama, 2005. godine, kao i konkretnim strategijama za usaglašavanje bh. propisa sa onima EU u sva tri sektora. Kao nastavak ovih aktivnosti, u maju 2008. godine stupio je na snagu novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, te uskladio bh. zakonski okvir – u granicama trenutno mogućeg – sa EU Acquisom. U procesu evropskih integracija, BiH je također prihvatila principe Integriranog upravljanja granicom (IBM), koji promovira ideju kontrolirane granice koja je otvorena za trgovinu i turizam. Također, pravni, kao i kapaciteti za upravljanje i kreiranje politika bh. vlasti u pitanjima migracija, podržani kroz EC Nacionalne CARDS 2003 i 2005 programe, rezultirali su uspostavljanjem Imigracijskog centra, Centralnom bazom podataka u koju se registriraju ulazak, boravak i odlazak stranaca, kao i ojačavanjem nedavno formirane Službe za poslove sa strancima.

Prema tome, može se reći da Bosna i Hercegovina trenutno posjeduje relevantnu legislativu i aktivne državne organe na svim nivoima kontrole migracija (regularnih i iregularnih), kao i mogućnost da provede donesene odluke. Međutim, ono što je nedostajalo bila je koordinirana državna politika i strategija u oblasti migracija, koja bi jasno razgraničila odgovornosti različitih organa i uspostavila mehanizme saradnje i koordinacije, te pružala smjernice za sveobuhvatan i koordiniran odgovor na ciljeve koje je pred sebe postavila država Bosna i Hercegovina.

U okviru gore spomenutog, u decembru 2007. godine ministar sigurnosti, gosp. Tarik Sadović, imenovao je Komisiju koju su sačinjavali službenici Ministarstva sigurnosti (Sektor za azil i imigraciju, Služba za poslove sa strancima, Granična policija, Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA) i Ministarstva vanjskih poslova, a koji su dobili zadatak da kreiraju Strategiju u oblasti migracija i azila i Akcioni plan za period 2008-2011. godina. Imao sam čast da budem predsjedavajući ove komisije.

Komisija je tokom prošle godine, uz tehničku pomoć Međunarodne organizacije za migracije (IOM), imala redovne sastanke. Radna grupa, koju su sačinjavali članovi Komisije i IOM-a, organizirala je dva radna izdavanja Komisije izvan Sarajeva u toku ovog procesa. Na prvom radnom izdavanju u maju 2008. godine, nakon prezentacije o najboljim praksama za formulaciju sveobuhvatne i funkcionalne strategije u oblasti migracija i azila, diskutiralo se o tome kako pristupiti razvoju strategije u oblasti migracija, kao i o pitanjima na koja je potrebno dati odgovor. Nakon toga, uz doprinos svih članova Komisije, formuliran je nacrt ovog dokumenta. Ovaj nacrt poslan je IOM-u, kao i predstavnicima dvije države: Švicarske i Češke Republike, uz molbu da pregledaju nacrt i daju svoje komentare. Obje države su izabrane zbog svog rele-

vantnog iskustva: prva zbog svog federalnog ustroja, a druga zbog sličnih političkih, socijalnih i ekonomskih procesa tranzicije. Nakon što su švicarska i češka vlada, kao i eksperti IOM-a, dali svoja mišljenja, održano je drugo radno izdavanje Komisije u oktobru ove godine, koje je rezultiralo finaliziranjem teksta Strategije. Strategija opisuje prošlu, sadašnju i očekivanu situaciju u oblastima izdavanja viza, kontrole granice te upravljanja imigracijom i azilom; ona također prezentira postignute rezultate, identificira kritična pitanja i faktore ograničenja; ona definira ciljeve koje treba postići kao i plan aktivnosti za njihovo postizanje.

Državna Strategija u oblasti migracija i azila i Akcioni plan za period 2008.-2011. godine usvojeni su tokom redovne sjednice Vijeća ministara BiH, 13. novembra 2008. godine.

Konačni dokument sadrži tri glavna dijela:

Dio A: Interna evaluacija, koju su proveli organi BiH koji su sudjelovali u radu Komisije (*Procjena upravljanja migracijama BiH: Administrativni i operativni pregled*);

Dio B: vanjska evaluacija koju je proveo IOM (Dio B sadrži *Pregled migracijskih trendova u BiH, prošlih i sadašnjih, Pregled pravnog okvira: Izvještaj monitoringa o implementaciji EU Acquisa*) te *Operativni i provedbeni pregled*;

Dio C: *Akcioni plan 2008-2011.* je kombinaciju i zajednička analiza internih i vanjskih preporuka uz pobrojane pravne, administrativne i operativne ciljeve za sljedeće tri godine.

Usvojena Strategija i Akcioni plan pružaju neophodni temelj sveobuhvatnog sistema migracija. Međutim, najveći izazov predstavljat će nam stvarna provedba Akcionog plana. Ovo će zahtijevati kontinuiranu predanost svih aktera koji su bili uključeni u proces kreiranja ovog dokumenta da nastave raditi zajedno na uspješnoj implementaciji politike koja će pomoći Bosni i Hercegovini na njenom putu ka učlanjenju u EU. Siguran sam da će mi se članovi Komisije pridružiti u predanosti da ova aktivnost uspije, te se radujemo, zajedno, što ćemo napraviti izvještaj o napretku početkom 2012. godine.

Rječnik akronima

BC	Granični prijelaz (gp)
BiH	Bosna i Hercegovina
BP	Granična policija (GP) ¹
CRC	Komisija za pregled državljanstva (KPD)
CSA	Agencija za državnu službu (ADS)
DEI	Direkcija za evropske integracije (DEI)
EC	Evropska komisija (EK)
ECD	Delegacija Evropske komisije (DEK)
EUSR	Specijalni predstavnik Evropske unije
FBiH	Federacija BiH
GFAP	Opći mirovni sporazum za BiH
IBM	Integrirano upravljanje granicom
IOM	Internacionalna organizacija za migracije (IOM)
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
ISM ili MIS	Informacioni sistem migracija (ISM) ili Centralna baza podataka o strancima
LMSAA	Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu
MFA	Ministarstvo vanjskih poslova (MVP)
MHRR	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice
MIS ili ISM	Informacioni sistem migracija (ISM) ili Centralna baza podataka o strancima
MoCA	Ministarstvo civilnih poslova (MCP)
Moi	Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)
MoJ	Ministarstvo pravde
MoS	Ministarstvo sigurnosti (MoS)
OHR	Ured visokog predstavnika
OIC	Organizacija Islamske konferencije
OSA	Obavještajna sigurnosna agencija
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
RS	Republika Srpska
SFA	Služba za poslove sa strancima (Služba)
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu
THB	Trgovina ljudima
UN	Ujedinjene nacije
UNHCHR	UN Visoki komesarijat za ljudska prava
VoT	Žrtva trgovine ljudima
WTO	Svjetska trgovinska organizacija

UVOD

Migracija se smatra jednim od odlučujućih globalnih pitanja na početku 21. vijeka pošto se u pokretu nalazi veći broj ljudi nego ikad ranije u ljudskoj historiji. Danas oko 175 miliona ljudi živi izvan zemlje rođenja, što predstavlja oko tri procenta svjetske populacije. To znači da je približno jedna osoba na trideset pet ljudi u svijetu **migrant**.

Evropa je, kada su u pitanju migracije u prvoj polovini prošlog vijeka, bila područje iseljavanja. Njeni stanovnici su migrirali u zemlje Sjeverne i Južne Amerike, Australiju, te u zemlje Azije i Afrike gdje su evropske države imale svoje kolonije. U drugoj polovini 20. vijeka i danas Evropa je područje useljavanja.

Sva migracijska kretanja su u najvećoj mjeri bila uvjetovana ekonomskim potrebama. Visok nivo potražnje za radnom snagom u razvijenim zemljama i dostupnost radne snage iz nerazvijenih zemalja su pokrenule globalne migracije radne snage. U samom svom početku, migracije su se odnosile na nekvalificiranu i kvalificiranu radnu snagu, da bi svoj najviši oblik migracije doživjele sa visokokvalificiranom radnom snagom. Prvo je počelo sa migracijom pojedinaca (šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog vijeka), zatim dolazi do spajanja porodica (osamdesetih godina), da bi se u devedesetim godinama prošlog vijeka i u prvoj dekadi dvadeset prvog vijeka razvio novi trend – trend izbjeglica i tražitelja azila (međunarodne zaštite).

Na migracijska kretanja si isto tako u velikoj mjeri uticale demografske promjene. Globalni rast populacije razlikuje se između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. U razvijenim zemljama sadašnja stopa godišnjeg rasta je manja od 0,3%, dok je u ostatku svijeta stanovništvo uvećano gotovo šest puta. Brzi rast populacije, zajedno sa ekonomskim poteškoćama, pokreće ljude iz njihovih staništa, a ostarjelo stanovništvo prisiljava svoje zemlje da prihvata migrante. Prema određenim predviđanjima, zbog starenja i smanjenja broja stanovnika u razvijenim zemljama, u narednih 50 godina će doći do još veće mobilnosti ljudi.

Praksa pokazuje da, bez obzira i na određene krize kroz koje prolaze razvijene zemlje, migranti ostaju u zemljama odredišta bez želje za povratkom u zemlju porijekla.

Na putevima migracije našla se i Bosna i Hercegovina - sedamdesetih godina kao zemlja emigracije, krajem devedesetih kao zemlja tranzita, a u zadnjim godinama sve više kao zemlja krajnje destinacije.

Nestabilna politička, sigurnosna, ekonomska i socijalna situacija u zemljama koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije, proteklih godina je rezultirala velikim migracijskim kretanjima državljana susjednih država u Bosnu i Hercegovinu. Pa i danas, kada su razlozi za takva kretanja prestali ili gotovo prestali, u Bosni i Hercegovini boravi veliki broj osoba koje ili uživaju međunarodnu zaštitu, ili borave po osnovama legalnog boravka, ili pak borave u onom najgorem obliku - nelegalno.

Bez obzira u kojem se obliku migracije odvijale (bile one legalne ili ilegalne), one moraju biti uređene. A uređene mogu biti:

- ukoliko je određena migracijska politika,
- ukoliko se planski, smisleno i organizirano upravlja migracijskim kretanjima,
- ukoliko se da puni doprinos reguliranju migracija na regionalnom i širem nivou.

Politika migracija se mora temeljiti na četiri osnovna principa:

- **princip zakonitosti** – potrebno je uspostaviti sistem mjera i aktivnosti za djelotvorno upravljanje migracijama tako da se povećavaju mogućnosti za dobrobit, kako za migrante tako i za državu, uz istovremeno smanjivanje nezakonitih migracija i trgovine ljudima;
- **princip integracije** – kroz senzibiliziranje javnosti i aktivniju ulogu vladinog i nevladinog sektora osigurati okruženje koje će pridonijeti integraciji stranaca u društvo;

- **princip sigurnosti države i njenih građana** – osigurati zaštitu i mogućnost brzog djelovanja službi nadležnih za sigurnost u slučajevima nezakonitih migracija ili većih migracijskih valova;
- **princip međunarodne saradnje** – osigurati dijalog i saradnju sa zemljama porijekla kao i s trećim državama kako bi se vanjska politika, u dijelu koji se odnosi na migracije, uskladila i povezala s ciljevima migracijske politike.

Plansko, smisleno i organizirano upravljanje migracijama podrazumijeva potrebu da se nadziru migracijska kretanja kroz mjere kojima će se podsticati zakonite migracije, a preduzimati mjere kojima će se sprečavati nezakonite migracije, trgovina ljudima i krijumčarenje, kao i to kroz:

- - politiku viza,
- - integrirano upravljanje granicom,
- - pravno uređenje boravka,
- - pravo na ostvarivanje međunarodne zaštite i
- - povratak (readmisija).

Doprinos reguliranju migracija u sebi sadrži uspostavu saradnje sa zemljama regiona i šire, praćenje učinkovitosti, dosljednu primjenu prihvaćenih mjera, usklađenost između ciljeva, mehanizama i učinaka migracijske politike i neprekidno prilagođavanje novim okolnostima i procesima.

Strategija u oblasti imigracije i azila u sebi sadrži prikaz prethodnog, sadašnjeg i budućeg stanja u oblasti upravljanja viznim režimom, upravljanja granicom, imigracijom i azilom, prezentira postignute rezultate, identificira trenutne probleme i ograničavajuće činitelje, definira ciljeve koje je potrebno ostvariti kao i plan aktivnosti za realizaciju postavljenih ciljeva u navedenim oblastima.

Svaka od oblasti razvijena je odvojeno, s jasno postavljenim ciljevima i definiranim zadacima, vremenskim planom aktivnosti za realizaciju, nositeljima realizacije, te mogućim finansijskim izvorima.

Cilj je razviti kvalitetan sistem upravljanja granicom, viznim režimom, sistemom imigracija i azila u Bosni i Hercegovini po standardima Evropske unije, koji će omogućiti integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

| **A.**
VIZNI REŽIM

VIZNI REŽIM

OSNOVA ZA DOBAR VIZNI SISTEM je efikasna vizna politika, kao jedno od glavnih sredstava za nadzor ulaska stranaca u Bosnu i Hercegovinu.

Primarni izazov za kreatore politike o vizama je da uspostave ravnotežu između kontrole migracija pomoću sistema viza i obezbjeđivanja univerzalnih ljudskih prava.

Države osiguravaju svoje granice i odlučuju o uvjetima ulaska i boravka, kao i o uvjetima udaljavanja sa svoje teritorije. Istovremeno nemaju neograničenu nadležnost nad pitanjima migracija, s obzirom na utjecaj međunarodnog prava na migracijska kretanja, uključujući ugovore na bilateralnom, regionalnom ili međunarodnom nivou, koji koordiniraju državnu nadležnost kada su u pitanju ulazak, boravak i udaljavanje sa teritorije države.

Prema usvojenim međunarodnim standardima iz oblasti migracija izdavanje viza smatra se prvom linijom odbrane od međunarodnih kretanja osoba koje predstavljaju sigurnosni rizik.

Strateški interes Bosne i Hercegovine u pogledu vizne politike je pristupanje Bijeloj Šengen listi, odnosno bezviznom režimu sa zemljama članicama EU.

Da bismo ostvarili navedeni cilj, najvažniji uvjet koji postavlja Vijeće EU je efikasna kontrola migracija, što podrazumijeva vizni sistem BiH usklađen sa standardima Šengena.

PRAVNI OKVIR

1. Međunarodne konvencije od važnosti za migracije:

- Konvencija o ljudskim pravima i slobodama;
- Ženevska konvencija o zaštiti izbjeglica iz 1951. god. i Protokol iz 1967. god.;
- Njujorška konvencija o apatridima iz 1954. god.;
- Konvencije o pravima djeteta;
- Protokoli koji se bave pitanjima sprečavanja organiziranog kriminala.

2. Zakon o nadzoru i kontroli državne granica („Službeni glasnik BiH“ broj 56/04);

3. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08);

4. Podzakonski akti (pravilnici, odluke, uputstva).

Razvoj sistema vizne politike u BiH u proteklom periodu:

I. Vizni režim je u osnovi uređen Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 29/03) koji je Parlamentarna skupština BiH usvojila 2003 godine.

Članom 23. Zakona o kretanju i boravku stranaca propisano je da je viza dozvola koja omogućava ulazak i boravak na teritoriji BiH, kao i tranzit kroz teritoriju BiH, u određenom vremenskom periodu. Na temelju Zakona donesen je niz podzakonskih akata kojima je regulirana predmetna materija:

- Pravilnik o uvjetima i procedurama ulaska i boravka stranaca („Službeni glasnik BiH“ broj 4/05), kojim su regulirani uvjeti i procedure za ulazak i boravak stranaca u BiH, kao i druga pitanja od značaja za ulazak stranaca i izdavanje viza na granici;
- Pravilnik o uvjetima i procedurama izdavanja viza strancima, produženju, poništenju, tipovima viza i evidencijama izdatih viza, kojim je detaljnije regulirano pitanje izdavanja (produženja) viza, tipova viza, forme i sadržaja stikera viza, kao i druga pitanja od važnosti za izdavanje viza;

- Uputstvo o postupku izdavanja viza u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH.

Kriteriji ulaska stranaca u BiH u svrhu sprečavanja ilegalne emigracije i usklađivanja načina postupanja u predmetnoj oblasti sa postupcima koje su usvojile zemalja potpisnice Šengenskog sporazuma dodatno su razrađeni podzakonskim aktima.

II. S ciljem da se harmoniziraju procedure za izdavanje viza sa propisima Evropske unije i uskladi vizni režim BiH sa viznim režimom zemalja članica Evropske unije i potpisnica Šengenskog sporazuma, odnosno propisima EU Acquisa kojima je regulirana predmetna oblast, 14. maja 2008. godine stupio je na snagu novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08).

Suštinska promjena u pogledu izdavanja viza predviđena novim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu sastoji se u zamjeni osam tipova viza sa četiri nove kategorije viza.

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu predviđa sljedeće kategorije viza:

1. Aerodromska tranzitna viza (viza A)
2. Tranzitna viza (viza B)
3. Viza za kratkoročni boravak (viza C)
4. Viza za dugoročni boravak (viza D).

Izuzetno, kad to zahtijevaju razlozi sigurnosti, humanitarni, ozbiljni profesionalni ili lični razlozi, vizu za kratkoročni boravak (Viza C) za jedan ulazak do 15 dana ili tranzitnu vizu (Viza B) ili aerodromsku tranzitnu vizu (Viza A) može izdati na granici Granična policija BiH.

Viza C (viza za kratkoročni boravak) omogućava strancu jedan ili više ulazaka sa neprekidnim boravkom ili sa više uzastopnih boravaka u zemlji u trajanju do 90 dana, u periodu od šest mjeseci.

Viza D (viza za dugoročni boravak) omogućava strancu ulazak i boravak u BiH u periodu do šest mjeseci u toku jedne godine. Prije izdavanja vize DKP BiH je dužno da, u slučaju izdavanja dugoročne D vize ili u drugim predviđenim slučajevima, zatraži prethodnu saglasnost Službe za poslove sa strancima.

Navedenim zakonom predviđen je rok od tri mjeseca za izradu podzakonskih akata u nadležnosti MVP-a BiH, i to:

- Pravilnika o uvjetima i postupanju kod izdavanja viza za dugoročni boravak (Viza D),
- Pravilnika o tehničkim pitanjima u vezi sa uvjetima za izdavanje aerodromske tranzitne vize (Viza A) i i tranzitne vize (Viza B),
- Pravilnik o postupanju kod izdavanja viza u DKP-ima.

VAŽEĆI VIZNI REŽIM U BiH

Vizni režim je utvrđen zakonom, međunarodnim sporazumima i odlukama Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a u skladu sa međunarodnom praksom uz uvažavanje načela reciprociteta.

U skladu sa važećim propisima, viza za ulazak u BiH nije potrebna:

- državljanima zemalja Evropske unije;
- državljanima susjednih zemalja;
- državljanima zemalja od značaja za Bosnu i Hercegovinu u migracijskom smislu (SAD, Kanada, Australija i sl.);
- državljanima Narodne Republike Kine, nositeljima poslovno-običnih pasoša,
- državljanima 13 država, nositeljima diplomatskih putnih isprava,
- državljanima 12 država, nositeljima službenih putnih isprava.

Državljanima Bosne i Hercegovine mogu bez viza putovati u 19 država (Crna Gora, Dominika, Hrvatska, Koreja, Kuba, Makedonija, Maldivi, Malezija, Rusija, Samoa, Santa Lusija, Sejšeli, Singapur, Solomonski otoci, Srbija, ST. Vinsent i Grenadin, Tunis, Turska, Zapadna Samoa).

Ministarstvo vanjskih poslova BiH je preduzelo aktivnosti u pogledu liberalizacije viznog režima. Ove aktivnosti ogledaju se u sljedećem:

- ukidanju viza na diplomatske i službene pasoše sa Kraljevinom Maroko, Izraelom, Alžiirom, Moldavi-
jom, Brazilom, Argentinom, Meksikom, Indonezijom, Indijom, UAE-ima, Jordanom, Južnoafričkom
Republikom, Kubom i Albanijom;
- obostranom ukidanju viza na obične pasoše sa Brazilom, Argentinom, Čileom i Meksikom.

Vizni režim BiH sa zemljama Evropske unije i članicama grupe Šengenskog sporazuma reguliran je sporazumom o viznim olakšicama koji je potpisan i ratificiran između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine. Svrha ovog sporazuma je da se olakša izdavanje viza državljanima Bosne i Hercegovine za namjeravani boravak do 90 dana u periodu 180 dana, u zemljama Šengena.

Navedenim sporazumom predviđene su vizne olakšice za određene kategorije državljana Bosne i Hercegovine:

- za članove zvaničnih delegacija koje na zvaničan poziv koji je upućen BiH učestvuju na sastancima, pregovorima itd., koje na teritoriji države članice održavaju međuvladine organizacije,
- za poslovne ljude i predstavnike poslovnih organizacija,
- za vozače koji vrše usluge međunarodnog prijevoza tereta i putnika,
- za novinare, za lica koja učestvuju u naučnim, kulturnim i umjetničkim aktivnostima, za učenike, studente, postdiplomce i prateće nastavno osoblje, za učesnike u međunarodnim sportskim događajima.

Suština viznih olakšica za spomenute kategorije lica je u tome što je pojednostavljena procedura za izdavanje viza i data mogućnost za izdavanje višekratnih viza na duži rok.

Članom 10. spomenutog sporazuma predviđeno je da nositelji važećih diplomatskih pasoša BiH mogu bez viza ući, napustiti i prolaziti kroz teritorije država članica.

MAPA PUTA I LIBERALIZACIJA VIZNOG REŽIMA

I. MVP-a BiH pripremila je Prijedlog odluke o vizama koji je stavljen u proceduru i dostavljen na mišljenje nadležnim institucijama.

Ovom Odlukom predviđa se slobodan vizni režim za 66 zemalja. U odnosu na važeću Odluku predviđa se ukidanje viznog režima za sve zemlje koje se nalaze na tzv. Bijeloj Šengen listi. Ovo je od posebnog značaja za razvoj turističkih kapaciteta u BiH, jer su navedenim Prijedlogom odluke obuhvaćene i najvažnije zemlje Južne Amerike (Brazil, Argentina, Meksiko, Čile, itd.).

II. Bosna i Hercegovina i Evropska komisija iskazale su zajedničku spremnost da pokrenu aktivnosti na ukidanju viznog režima za građane BiH prilikom ulaska u zemlje Šengena. S tim u vezi Evropska komisija je pripremila dokument „**Mapa puta za liberalizaciju viznog režima u BiH**“, koji je dostavljen bh. strani 5. juna 2008. godine.

U ovom dokumentu naznačene su obaveze i zadaci koje državne institucije BiH moraju ispuniti kao pretpostavku za dobijanje slobodnog viznog režima. Polazeći od tih obaveza, Vijeće ministara BiH je 29. maja 2008. godine imenovalo interresornu radnu grupu za pregovore o liberalizaciji viznog režima, čiji je zadatak da pripremi Akcioni plan za liberalizaciju viznog režima sa EU.

- MVP BiH je pokrenulo aktivnosti da se donese odluka da zemlje EU izdaju besplatne viza za građane BiH.
- Vijeće ministara BiH je na 57 sjednici, održanoj 24. jula 2008. godine, usvojilo Akcioni plan za liberalizaciju viznog režima za građane BiH u EU.

INSTITUCIONALNI OKVIR

U uspostavi zakonskih, regulativnih i institucionalnih okvira za oblast migracija i viza usklađenih sa normama Evropske unije, neposredno i zajednički učestvuju institucije na nivou BiH - Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Služba za poslove sa strancima, CIPS, Direkcija za Evropske integracije.

U pogledu trenutne situacije na području migracija i viza, pored postojeće saradnje institucija na nivou BiH koja je preduvjet za efikasno provođenje obaveza utvrđenih postojećim propisima, potrebna je stalna koordinacija i međusobna povezanost, praćenje propisa i njihovo usklađivanje sa propisima Evropske unije.

PROCEDURE IZDAVANJA VIZA

I. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, odnosno DKP-a BiH, nadležna su za izdavanje viza strancima. Vize se izdaju u 35 DKP-a BiH. Viza se može izdati i na granici, u situacijama propisanim Zakonom. Više detalja o proceduri izdavanja vize na granici nalazi se u dijelu B – Granica.

Svaki zahtjev za vizu se elektronskim putem dostavlja Ministarstvu sigurnosti BiH zbog odgovarajuće provjere. Strikeri viza se štampaju elektronski i sadrže mašinski čitljivu zonu za kontrolu validnosti stikera. Sva diplomatsko-konzularna predstavništva BiH uvezana su u navedeni sistem. Državna granična služba BiH elektronskim putem može provjeriti svaku vizu. Ministarstvo vanjskih poslova ima mogućnost da elektronski prati rad DKP-a.

II. Tehničke pretpostavke u sistemu izdavanja viza

Od novembra 2004. godine uspostavljen je elektronski sistem izdavanja viza, odnosno završen je projekat Informacionog sistema migracija (ISM), koji je omogućio efikasno, tačno i pouzdano vođenje centralne evidencije sa ličnim podacima stranih državljana koji, po raznim osnovama, borave u Bosni i Hercegovini. Od septembra 2007. godine ISM sistem je unaprijeđen povezivanjem četiri postojeća modula: viza, boravak, granica i azil.

Ministarstvo vanjskih poslova izdalo je korisničko uputstvo za aplikaciju-modul viza i pokrenulo aktivnosti na primjeni novog ISM sistema u DKP-ima BiH.

LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI ZA OSTVARIVANJE POSTAVLJENIH CILJEVA

Kako bi državni organi radili efikasno i ostvarili pouzdan vizni režim, službe i institucije koje učestvuju u njegovoj realizaciji treba da kadrovski i tehnički budu osposobljene i opremljene kako bi mogle kvalitetno provoditi aktivnosti koje se odnose na vizni režim BiH.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH, pored organiziranja niza kurseva za edukaciju postojećeg kadra mora, pogotovo u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, posebno na destinacijama koje su pritisnute migracijskim kretanjima, preduzimati potrebne mjere da se permanentno obučavaju kadrovi, jer je to jedini siguran preduvjet za efikasno provođenje utvrđene vizne politike usklađene sa evropskim standardima.

PRIORITETI VIZNE POLITIKE BiH

Prioriteti vizne politike BiH su:

- uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira, te u okviru ministarstva tehničko i kadrovsko osposobljavanje službi i osoba koje sudjeluju u provođenju viznog režima;
- harmonizacija procedure izdavanja viza sa propisima EU, uz obavezu donošenja podzakonskih akata propisanih Zakonom;
- provedba akcionog plana za liberalizaciju viznog režima za BiH;
- usavršavanje i implementacija informacionog sistema o migracijama (ISM) – kroz kreiranje funkcije pod nazivom odbijeni zahtjevi u okviru modula viza;
- usklađivanje viznog režima sa viznim režimom zemalja članica EU i potpisnica Šengenskog sporazuma i Acquisa – kroz usvajanje nove Odluke o viznom režimu BiH;
- dalje jačanje granične kontrole pri provođenju viznog režima kroz smanjenje broja aplikacija za vizu na graničnim prijelazima;
- saradnja diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH sa relevantnim institucijama zemlje prijema zbog kontrole migracijskih kretanja, kroz razmjenu informacija i održavanje zajedničkih seminara;
- intenziviranje saradnje sa susjednim zemljama i zemljama u regionu, koordiniranje aktivnosti na planu liberalizacije viznog režima prema zemljama tzv. Zapadnog Balkana i usaglašavanje zajedničkog prisustva prema EU i njenim članicama u pitanjima od zajedničkog interesa u oblasti politike viza kao pravilo koje predstavlja temeljno opredjeljenje BiH;
- unapređenje i formaliziranje saradnje svih relevantnih tijela koja se bave pitanjima migracija: Ministarstva sigurnosti, Ministarstva vanjskih poslova BiH, Službe za poslove sa strancima, Granične policije BiH i Ministarstva vanjskih poslova BiH, kroz zaključivanje protokola o zacrtanoj saradnji,

- sklapanje sporazuma o pojednostavljenju postupaka izdavanja viza sa trećim državama, te uvođenje biometrijskih podataka u putne isprave, vize i druge lične dokumente, donošenjem adekvatnih propisa i uz usklađivanje elektronske obrade aplikacija;
- edukacija kadra, posebno u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH, na destinacijama prisutnim migracijskim kretanjima, sa intencijom pripreme diplomata permanentnim održavanjem seminara i, npr., usavršavanjem jezika zemlje prijema.

ZAKLJUČCI:

1. Vizna politika kao osnova viznog režima, prikazana kroz hronologiju donošenja propisa koji reguliraju predmetnu oblast.
2. Liberalizacija viznog režima zbog ostvarenja konačnog cilja, oslobađanja od pribavljanja viza za državljane BiH.
3. Prioriteti vizne politike zbog ostvarivanja akcionog plana za liberalizaciju viznog režima i usklađivanja propisa procedure izdavanja viza sa propisima država Šengena i ostvarivanja utvrđene vizne politike.

| **B.**
GRANICA

GRANICA

1. Pravni okvir

Državna granična služba (Granična policija BiH) je uspostavljena na osnovu Zakona o Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine koji je, u skladu sa svojim ovlaštenjima, donio visoki predstavnik za BiH Wolfgang Petrić 2. februara 2000. godine. Ovim zakonom je uspostavljena Državna granična služba (u nastavku DGS) kako bi vršila poslove zaštite granice i sigurnosti međunarodnih aerodroma u Bosni i Hercegovini.

Sa operativnim radom DGS je započela 6. juna 2000. godine formiranjem jedinice Granične policije „Aerodrom Sarajevo“. U saradnji sa UNMBiH sačinjen je Plan tranzicije i implementacije, po kojem su entitetski i kantonalni MUP-ovi tokom 2001. i 2002. godine vršili sukcesivno preuzimanje graničnih prijelaza. Proces je okončan u septembru 2002. godine, kada je DGS preuzela nadležnost i odgovornost nad cjelokupnom granicom BiH.

U 2004. godini donesen je novi Zakon o Državnoj graničnoj službi koji regulira nadležnost, organizaciju i upravljanje u DGS-u. Ovim zakonom DGS je definirana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti sa operativnom samostalnošću, osnovana kako bi obavljala policijske poslove vezane za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH. Također, 2004. godine je donesen Zakon o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, koji zajedno sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu i krivičnim zakonima u BiH predstavlja osnovni pravni okvir za rad Granične policije. U 2007. godini naziv Državna granična služba promijenjen je u Granična policija BiH.

U skladu sa Zakonom poslovi iz nadležnosti Granične policije (u nastavku GP) su:

- a) Provođenje odredbi Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice kako je propisano tim zakonom;
- b) Provođenje odredbi Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kako je propisano tim zakonom;
- c) Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela koja su propisana krivičnim zakonima u BiH a „koja su u vezi sa državnom granicom“ (krivična djela usmjerena protiv bezbjednosti državne granice ili koja su usmjerena protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti Granične policije, krivična djela koja su u vezi sa zloupotrebom javnih i putnih isprava prilikom prelaska granice ili su u direktnoj vezi sa prelaskom državne granice, krivična djela u vezi sa prijevozom preko državne granice robe čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili kršenje važeće zabrane ukoliko je Graničnoj policiji dodijeljena dužnost da nadzire takvo odobrenje ili zabranu);
- d) Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje drugih krivičnih djela na zahtjev nadležnog organa;
- e) Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje prekršaja koji su propisani Zakonom o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu i drugim zakonima ili na zahtjev nadležnog organa;
- f) Pružanje policijske podrške organizacionim jedinicama u sklopu Ministarstva sigurnosti u provođenju zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i drugih važećih propisa iz ove oblasti;
- g) Preduzimanje mjera zaštite zračnog civilnog saobraćaja i bezbjednosti prostorija međunarodnih aerodroma u BiH;
- h) Izvršavanje i drugih poslova propisanih zakonom i drugim propisima.

Pored već spomenutih zakona (Zakon o graničnoj policiji BiH, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, Zakon o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, krivični zakoni u BiH) za rad granične policije BiH bitno je navesti i sljedeće zakone koji se primjenjuju u radu: Zakon o krivičnom postupku, Zakon o prekršajima BiH, Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prijevozu, Zakon o policijskim službenicima, Zakon o zaštiti tajnih podataka, Zakon o zaštiti ličnih podataka, Zakon o putnim ispravama BiH, Zakon o sprečavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga, Zakon o upravi i Zakon o upravnom postupku.

Za rad Granične policije BiH, pored navedenih zakona, posebno su značajni ugovori, memorandum, konvencije i sporazumi kojima je regulirana saradnja sa međunarodnim organizacijama, agencijama za provođenje zakona i drugim tijelima državne uprave u BiH, susjednim zemljama i šire.

U 2008. godini donesen je novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu. Granična policija BiH će sa ostalim agencijama raditi na izradi i implementaciji podzakonskih akata kojima se regulira provođenje poslova iz njene nadležnosti.

Također, u postupku je donošenje novog Zakona o graničnoj kontroli, kojim se nastoje poslovi granične kontrole uskladiti sa najboljim praksama i standardima Evropske unije sadržanim u Schengen Border Code. U skladu sa standardima EU, novim zakonom se uvodi termin graničnih provjera (poslovi granične kontrole obuhvataju provjere na graničnim prijelazima i nadzor državne granice između graničnih prijelaza), definiraju se obaveze operatera sa graničnim prijelazima, međunarodna granična policijska saradnja, kontrola i prijevoz oružja i municije, prelazak državne granice, granični incidenti i povrede državne granice i slično. Nakon donošenja ovog zakona, Granična policija će sa nadležnim Ministarstvom sigurnosti pristupiti izradi provedbenih podzakonskih akata u kojima će nastojati implementirati najbolje prakse i standarde EU, uz uvažavanje i implementiranje procedura navedenih u Schengen manual (praktični priručnik za policijske službenike koji obavljaju graničnu kontrolu).

Pored toga, Granična policija će u narednom periodu izvršiti izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, kako bi svoju organizacionu strukturu prilagodila ciljevima Strategije integriranog upravljanja granicom BiH i zahtjevima za približavanje Evropskoj uniji.

2. Institucionalni okvir

U skladu sa Zakonom o Graničnoj policiji, GP je definirana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti sa operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH. U organizacionom smislu Granična policija je strukturirana sa ciljem da osigura koordinaciju svih aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou tako da pruži visokospecijalizirane usluge neophodne za izvršenje zadataka iz svoje nadležnosti, kao i da osigura dvosmjernu razmjenu informacija između centralnih, regionalnih i lokalnih nivoa organizacionih jedinica.

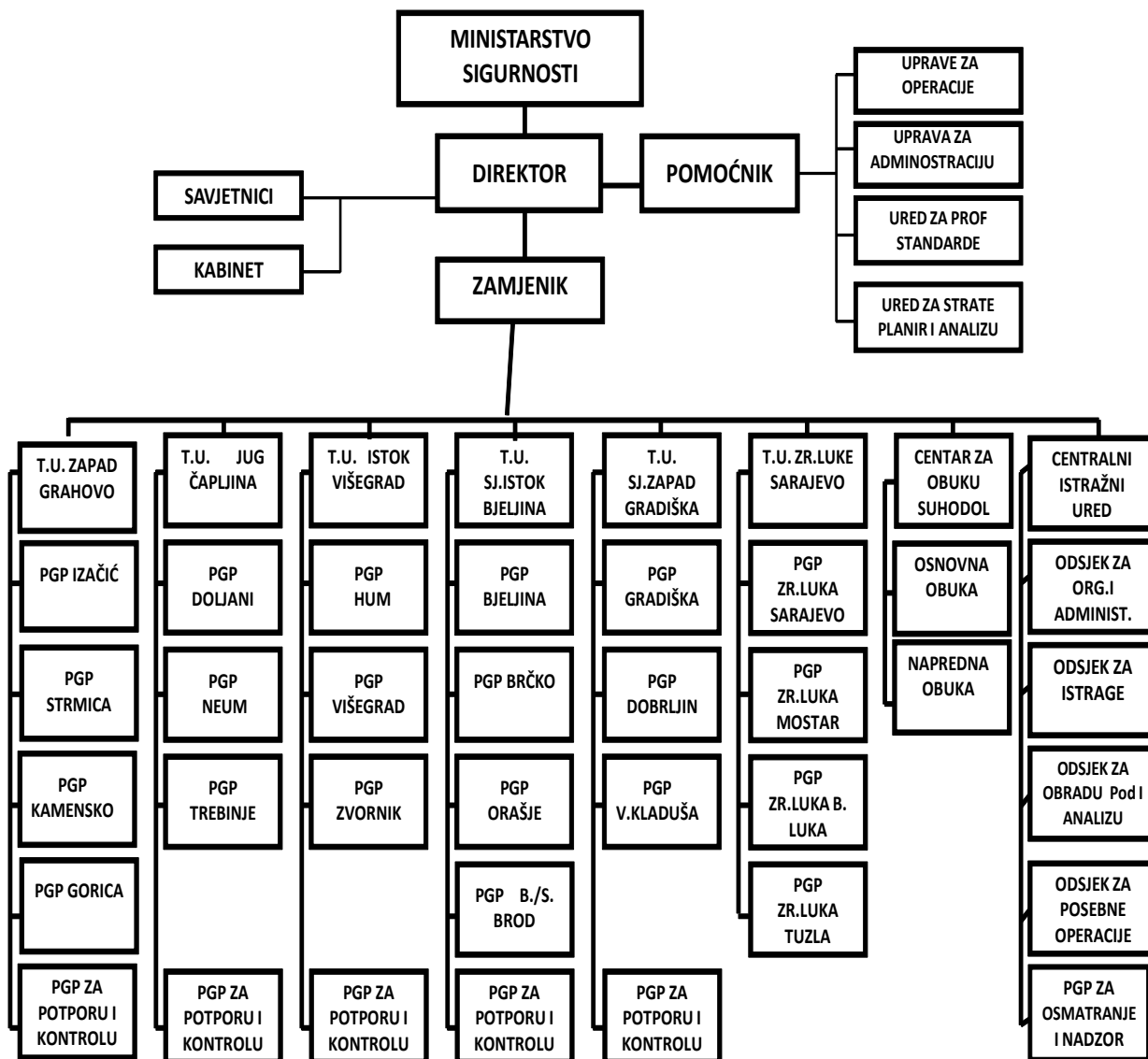
Vršenje poslova iz nadležnosti Granične policije ostvaruje se u okviru organizacionih jedinica organiziranih na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Organizacione jedinice na centralnom nivou su:

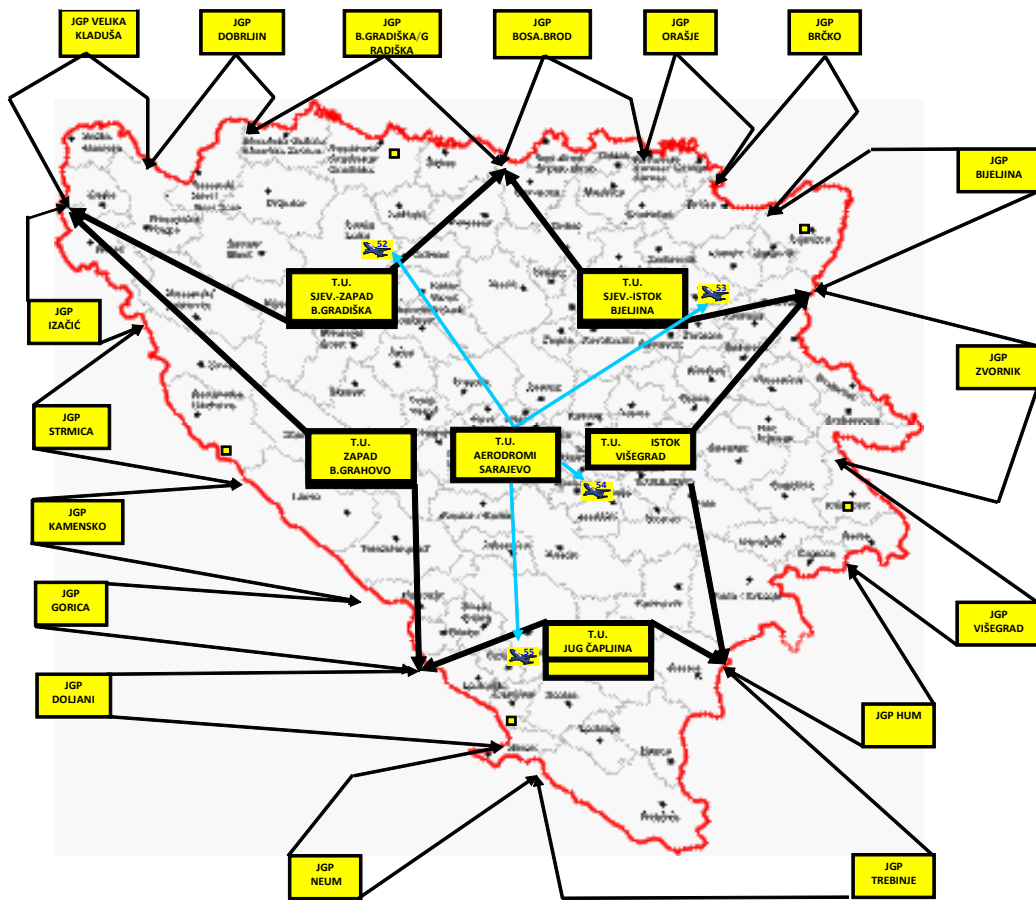
- Kabinet direktora,
- Glavna kancelarija (Uprava za operacije, Uprava za administraciju, Kancelarija za profesionalne standarde i unutrašnju kontrolu, Kancelarija za strateško planiranje i analizu),
- Centralna istražna kancelarija (u čijem sastavu djeluju i dvije jedinice za nadzor i osmatranje) i
- Centar za obuku.

Na regionalnom nivou djeluje ukupno šest organizacionih jedinica, odnosno terenskih kancelarija/ureda u čijem sastavu se (osim Terenske kancelarije za aerodrome) nalaze i jedinice za podršku i kontrolu. Na lokalnom nivou djeluje 17 jedinica Granične policije i četiri jedinice Granične policije na međunarodnim aerodromima u BiH.

Organizacijska shema Granične policije je prikazana u narednoj tabeli:



Teritorijalna organizacija granične policije prikazana je u narednom grafikonu:



Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Granične policije je predviđeno 2.536 zaposlenih od čega 2.339 policijskih službenika, 48 državnih službenika i 149 uposlenika. U odnosu na predviđenu sistematizaciju radnih mjesta 31. marta 2008. godine bilo je nepopunjeno 458 radnih mjesta, uglavnom policijskih službenika (442). U pogledu kvalifikacione strukture zaposlenih najviše je sa srednjom stručnom spremom 76,65%, dok je sa višom stručnom spremom zaposleno 12,04% i sa visokom stručnom spremom 11,31%.

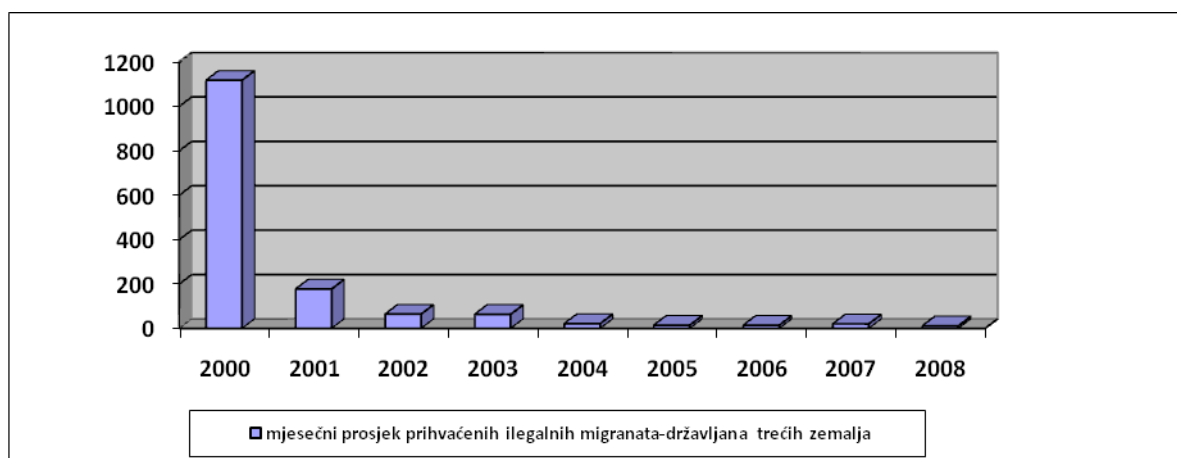
Glavni razlog nedovoljne kadrovske popunjenosti je u činjenici da Granična policija svoje poslove obavlja u graničnom pojasu, u pretežno ruralnim područjima, pa je udaljenost mjesta rada policijskih službenika od mjesta stanovanja izrazito značajna. Trenutno preko 400 policijskih službenika ima mjesto rada udaljeno preko 80 kilometara od mjesta boravka. Ovo su razlozi zbog kojih ne postoji dovoljna zainteresiranost policijskih službenika iz drugih agencija za rad u GP, a također je prisutan i problem odliva kadrova iz GP u druge policijske agencije. Ovaj problem Granična policija nastoji prevazići školovanjem i obukom vlastitih kadrova u Centru za obuku, te poboljšanjem materijalnog položaja zaposlenih.

3. Ocjena stanja migracija

Geografski položaj Bosne i Hercegovine, na raskrsnici puteva od istoka prema zapadu, čini BiH tranzitnom zemljom na putu emigranata prema državama Zapadne Evrope. Granična policija BiH od svog osnivanja bilježi kontinuirani rast prometa (lica i transportnih sredstava) preko državne granice Bosne i Hercegovine. Glavnina tog prometa otpada na granicu sa Republikom Hrvatskom. Većina stranaca, koji dolaze iz zemalja visokog migracijskog rizika, u BiH dolazi legalno, a onda neki nastoje na ilegalan način napustiti BiH u pravcu Zapada. Podaci ukazuju da rute ilegalnih migracija preko BiH, koje idu od istoč-

ne granice BiH, posebno sa Crnom Gorom, prema zapadnoj i sjeverozapadnoj granici prema Republici Hrvatskoj.

Možemo konstatirati da je uspostavljanjem i razvojem Granične policije došlo do kontinuiranog smanjenja ilegalnih migracija preko teritorije BiH. O tome najbolje svjedoče podaci o mjesečnom prosjeku prihvaćenih ilegalnih migranata - državljana trećih zemalja po Sporazumu o readmisiji sa Republikom Hrvatskom.



Odmah po uspostavljanju Granična policija se počela susretati sa ilegalnim migracijama preko teritorije BiH. U prvim godinama, kao ilegalni migranti preko teritorije BiH u najvećem broju slučajeva registrirani su državljanima Irana, Turske i Kine, a kasnije Moldavije, Ukrajine, Rumunije i Bugarske. Međutim, izmjenama viznog režima sa pojedinim zemljama, razvojem Granične policije i dosljednom primjenom zakonskih propisa i najboljih praksi zapadnih zemalja u ovoj oblasti, pored značajnijeg smanjenja ilegalnih migracija preko BiH došlo je i do promjene strukture državljanstava ilegalnih migranata. U posljednje dvije godine BiH se najviše susreće sa problemom ilegalnih migracija državljanima Albanije, Srbije sa Kosova, i Makedonije (uglavnom se radi o pripadnicima albanske nacionalnosti). Državljanima ovih država i Turske čine preko 96% od ukupnog broja deportiranih stranih državljanima, a u 72,95% slučajeva radi se o ilegalnom boravku u BiH. Također, državljanima spomenutih država čine 96,66% prihvaćenih državljanima trećih zemalja po Sporazumu o readmisiji sa Republikom Hrvatskom. Potrebno je naglasiti da se državljanima ovih zemalja u najvećem broju odbijaju ulasci u BiH zbog davanja lažnih podataka o pravu na ulazak u BiH. Podaci o ilegalnom prelasku državne granice pokazuju da državljanima Albanije i Srbije-UNMIK čine 85% registriranih ovih osoba, ukoliko se izuzmu državljanima BiH i susjednih zemalja.

Za očekivati je da u narednom periodu neće doći do značajnih promjena koje mogu uticati na položaj Bosne i Hercegovine kada se govori o migracijama, ilegalnim migracijama i strukturi državljanstava ilegalnih migranata. Treba imati u vidu evropsku dimenziju ilegalnih migracija koje se odvijaju preko teritorije BiH. U tom kontekstu jedan od uvjeta za dalju liberalizaciju viznog režima za građane BiH je i učinkovita kontrola migracija u BiH.

4. Vize

U skladu sa odredbama Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, kao i odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, Granična policija u toku granične kontrole stranaca vrši i kontrolu posjedovanja vize za ulazak, boravak ili tranzit preko teritorije BiH, te vrši izdavanje i naplatu viza na graničnom prijelazu. Nakon uspostavljanja Granične policije vize su izdavane na svim međunarodnim graničnim prijelazima. Od 2004. godine uveden je elektronski način izdavanja viza i od tada se vize izdaju na 14 međunarodnih graničnih prijelaza. Izdavanje viza je vršeno u skladu sa podzakonskim aktima, po preporuci Ministarstva vanjskih poslova, a u saradnji sa Ministarstvom sigurnosti kroz provjeru u bazi ROS (Registar određenih stranaca).

Ako sagledamo zahtjeve za izdavanje viza na granici vidjet ćemo da ih je većina izdata zbog sudjelovanja na kulturno-sportskim manifestacijama, vjerskog turizma i u poslovne svrhe. Najveći broj izdatih viza na granici je na Međunarodnom aerodromu Sarajevo gdje se izdaje u prosjeku 90% svih viza izdatih na granici. Najčešće zahtjeve za izdavanje vize na granici podnose državljanima Albanije, Ukrajine, Moldavije, UNMIK-a i državljanima južnoameričkih zemalja. Dosadašnja praksa je pokazala da lica kojima je izdata viza na graničnim prijelazima ne predstavljaju potencijalne nezakonite migrante i da do sada uglavnom nisu registrirani u prihvatu po sporazumu sa Republikom Hrvatskom. Dosljednom primjenom zakonskih

propisa i podzakonskih akata koji se odnose na oblast izdavanja viza kontinuirano je smanjivan broj viza izdatih na granici, u skladu sa standardima i preporukama EU u ovoj oblasti.

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Broj izdatih viza na granici	4.327	5.641	2.049	927	735

Ove godine stupio je na snagu novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu po kojem je Granična policija ovlaštena da donosi odluke o poništavanju vize u slučajevima kada je viza izdata strancu za kojeg traje mjera zabrane ulaska u BiH ili je utvrđeno da je viza krivotvorena. Pored toga, Granična policija je ovlaštena da može skratiti rok važenja vize, u slučaju kada da utvrdi da stranac nema dovoljno sredstava za izdržavanje.

Također, navedenim zakonom Granična policija je ovlaštena da u izuzetnim slučajevima, kada to zahtijevaju razlozi sigurnosti BiH, humanitarni, ozbiljni profesionalni ili lični razlozi, može izdati određene tipove viza (A,B,C) i na granici. U odnosu na prethodna zakonska rješenja novim zakonom Granična policija je ovlaštena da samostalno odlučuje o opravdanosti zahtjeva za izdavanje viza na granici.

U skladu sa novim zakonskim rješenjima u narednom periodu neophodno je donijeti podzakonski akt (pravilnik) u kojem će detaljno biti regulirani svi aspekti izdavanja viza na granici (razlozi, procedure izdavanja, naplata, evidencije, poništenje vize, skraćenje roka važnosti i druga tehnička pitanja), u pravcu daljeg smanjenja broja viza izdatih na granici.

Također, neophodno je provoditi kontinuiranu obuku policijskih službenika na poslovima izdavanja i kontrole viza. U tehničkom smislu neophodno je uspostaviti on-line konekciju graničnih prijelaza (ISM – modul viza) na kojima se vrši izdavanje viza sa odgovarajućim bazama podataka koje su relevantne za izdavanje viza.

Službenici Granične policije vršili su obuku konzularnog osoblja BiH za vođenje intervjua sa podnositeljima zahtjeva za izdavanje viza i izdavanja viza što treba da bude praksa i ubuduće.

5. Ulazak stranih državljana u BiH

U skladu sa Zakonom o graničnoj policiji, Granična policija obavlja policijske poslove vezane za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH i drugih poslova propisanih Zakonom o nadzoru i kontroli prelaska državne granice i Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Zakon o nadzoru i kontroli prelaska državne granice između ostalog uređuje nadzor i kontrolu prelaska državne granice, prelazak državne granice i granične prijelaze, poslove granične kontrole, međunarodnu graničnu policijsku saradnju i saradnju bosanskohercegovačkih službi na državnoj granici i unutar BiH, prikupljanje ličnih podataka i evidencije. U skladu sa Zakonom donesena su dva ključna pravilnika u vezi sa kontrolom prelaska državne granice. To su Pravilnik o načinu obavljanja granične kontrole, koji propisuje način vršenja granične kontrole u drumskom, željezničkom, zračnom, pomorskom i riječnom saobraćaju te mjere i postupke u vršenju granične kontrole i Pravilnik o načinu unosa podataka o ulasku i izlasku iz zemlje, o odbijanju ulaska u zemlju i drugih podataka u isprave propisane za prelazak državne granice.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, između ostalog, propisuju se uvjeti i postupak ulaska stranaca u BiH, uključujući vizni i bezvizni režim; putne isprave za strance; međunarodna i privremena zaštita u slučaju masovnog priliva stranaca, kao i nadležnosti organa vlasti u primjeni ovog zakona. U skladu sa ovim zakonom, Granična policija obavlja poslove kontrole ulaska stranih državljana u BiH, kontrolu ispunjavanja općih i posebnih uvjeta za ulazak, odbijanje ulaska u BiH stranim državljanima, kao i poslove kontrole, poništenja i skraćanja trajanja važnosti viza.

U toku su aktivnosti na donošenju novog Zakona o graničnoj kontroli koji treba da sadrži zakonska rješenja kojima će biti moguće implementirati najbolje prakse i standarde Evropske unije na polju granične kontrole. Nakon usvajanja ovog zakona bit će neophodno donijeti niz podzakonskih implementacijskih akata kojima će se regulirati način postupanja policijskih službenika prilikom vršenja granične kontrole.

Također, u skladu sa novim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, potrebno je donijeti odgovarajuće podzakonske akte kojima će se detaljnije regulirati kontrola ulaska stranih državljana u BiH u skladu sa EU zahtjevima.

5.1 Granični prijelazi

Granični prijelaz je mjesto određeno za prelazak državne granice. Ugovorima o određivanju graničnih prijelaza i sporazumima o pograničnom prometu i saradnji sa susjednim zemljama određeni su međunarodni granični prijelazi i granični prijelazi za pogranični saobraćaj. Bitno je navesti da su ovi ugovori i sporazumi sa Republikom Hrvatskom stupili na snagu, dok su sa Srbijom i Crnom Gorom još uvijek u proceduri.

Prema navedenim ugovorima i sporazumima na granici BiH ima 89 graničnih prijelaza, od čega 55 međunarodnih graničnih prijelaza, te 34 granična prijelaza za pogranični promet. Od 55 međunarodnih graničnih prijelaza osam graničnih prijelaza je za željeznički saobraćaj, 40 za drumski saobraćaj, četiri na međunarodnim aerodromima u BiH i tri luke. U skladu sa Sporazumom, granični organi BiH i Republike Hrvatske na šest međunarodnih drumskih graničnih prijelaza obavljaju graničnu kontrolu na zajedničkim lokacijama.

Najveći broj graničnih prijelaza u BiH ne ispunjava potrebne EU standarde u pogledu infrastrukture i opremljenosti. U bivšoj zajedničkoj državi (SFRJ) Bosna i Hercegovina nije imala međunarodnu granicu, tako da su njene unutrašnje, administrativne granice, postale međunarodne granice na kojima nije bilo potrebne granične infrastrukture. U dosadašnjem periodu izgrađeno je i obnovljeno 12 graničnih prijelaza na kojima postoje svi preduvjeti potrebni za uspješno obavljanje granične kontrole. Trenutno pitanje izgradnje, održavanja i gazdovanja graničnim prijelazima nije riješeno na sistemskim osnovama. U principu, sve prisutne službe na graničnim prijelazima (UNO, GP, Fitosanitarna i dr. inspeksijski organi) vrše održavanje objekata koje neposredno koriste. Strategijom integriranog upravljanja granicama u BiH predviđeno je formiranje posebnog tijela na državnom nivou čiji bi zadatak bio gazdovanje, upravljanje i održavanje graničnih prijelaza.

Kako bi se valjano vršila granična kontrola potrebno je infrastrukturno i tehnički opremiti granične prijelaze u skladu sa normama koje predviđa EU, tako da se osigura nesmetan i brz protok putnika i transportnih sredstava uz istovremeno učinkovito sprečavanje, otkrivanje i istraživanje svih krivičnih djela i prekršaja u vezi sa prelaskom državne granice. S tim u vezi, potrebno je definirati opće uvjete koje treba da ispunjavaju granični prijelazi u pogledu infrastrukture, opreme, komunikacija, pristupa bazama podataka i slično.

5.2 Kontrola lica

Poslovi granične kontrole u skladu sa Zakonom o nadzoru i kontroli prelaska državne granice obuhvataju kontrolu lica, kontrolu stvari i kontrolu prijevoznog sredstva. Lice koje namjerava da pređe ili je već prešlo graničnu liniju dužno je da se zaustavi i da na uvid isprave propisane za prelazak državne granice, podvrgne se graničnoj kontroli, ne smije da napušta područje graničnog prijelaza dok se ne okonča granična kontrola ili da na drugi način pokuša da izbjegne graničnu kontrolu. Prilikom granične kontrole policijski službenik će izvršiti uvid u isprave propisane za prelazak državne granice, izvršiti provjeru putne isprave, provjeriti ispunjava li stranac uvjete za ulazak i boravak u BiH, te izvršiti provjere u potražnim evidencijama.

Lice koje namjerava da pređe ili je već prešlo graničnu liniju dužno je da policijskom službeniku GP BiH pojasni sve okolnosti u vezi sa ispunjavanjem uvjeta oko prelaska državne granice i da postupa po upozorenjima i naređenjima policijskog službenika GP BiH koji vrši graničnu kontrolu. S tim u vezi sačinjen je „Praktični vodič za intervjuiranje” koji ima za cilj da policijskim službenicima Granične policije pruži opće informacije za intervjuiranje ilegalnih migranata, savjete za pripreme intervjuja, način provođenja intervjuja, kao i druga pitanja kojih se treba pridržavati kako bi se prikupili obavještajni podaci i identificirali potencijalni ilegalni migranti. Policijski službenik u postupku granične kontrole unijet će u isprave propisane za prelazak državne granice podatke o ulasku i izlasku iz zemlje, podatke o odbijanju ulaska u zemlju i druge relevantne podatke. Ove procedure odbijanja ulaska stranim državljanima i izdavanje rješenja o odbijenim ulascima u potpunosti su usaglašene sa praksama i standardima EU sadržanim u Schengen manuel.

Stranim državljanima koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak u BiH u skladu sa zakonskim propisima bit će odbijen ulazak u BH. O odbijanju ulaska odlučuje Granična policija koja će stranom državljaninu uručiti rješenje o odbijanju ulaska, a stranac će biti upozoren da odmah napusti granični prijelaz. U putnu ispravu stranca kojem je odbijen ulazak unosi se otisak štambilja „Odbijen ulazak”. Protiv ovog rješenja strani državljanin može podnijeti žalbu u roku od 15 dana, koja ne odgađa izvršenje rješenja. Stranac kojem je ulazak odbijen ne može ući u BiH u roku od 24 sata od trenutka odbijanja ulaska, čak i ako je nakon donošenja rješenja o odbijanju ulaska naknadno ispunio uvjete za ulazak.

U narednoj tabeli prikazan je broj odbijenih ulazaka u BiH stranim državljanima po godinama:

Odbijeni ulasci u BiH stranim državljanima – po godinama	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	Ukupno
	9.450	10.469	7.758	7.829	6.618	42.124

Sa stanovišta borbe protiv ilegalnih migracija Granična policija je poseban značaj pridavala otkrivanju falsificiranih dokumenata. Naredna tabela prikazuje ukupan broj otkrivenih falsificiranih dokumenata i otkrivenih krivičnih djela u vezi sa falsificiranim dokumentima u Graničnoj policiji po godinama:

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Otkriveni falsificirani dokumenti	403	458	334	434	295
Krivična djela u vezi s falsificiranim dokumentima	407	447	350	280	216

U najvećem broju slučajeva radi se o falsificiranim dokumentima Bosne i Hercegovine, a zatim Srbije i Crne Gore. U pogledu ostalih zemalja najzastupljeniji su dokumenti Njemačke, Republike Hrvatske, Italije, Makedonije, Turske, Slovenije, Grčke, a u posljednje vrijeme Austrije i Češke. U strukturi falsificiranih dokumenata koji se koriste za prelazak državne granice najčešće se pojavljuju: pasoši, lične karte, vize, dozvole boravka, vozačke dozvole, kao i dokumenti o vozilima saobraćajne dozvole, osiguranje za vozilo i putni listovi.

Od samog osnivanja Granična policija se susreće sa problemom nedovoljne opremljenosti graničnih prijelaza sa opremom za otkrivanje falsificiranih dokumenata. Trenutno su svi međunarodni granični prijelazi opremljeni osnovnom opremom za detekciju dokumenata koja podrazumijeva retro-čekove i prenosive lupe za uvećavanje. Svi policijski službenici obuhvaćeni su osnovnom obukom za otkrivanje falsificiranih dokumenata i vođenja intervjua. Na Međunarodnom aerodromu Sarajevo instalirana su dva stereo mikroskopa, te mikroskop sa integriranom kamerom, skener i kolor štampač. U funkciji su tri mobilna uređaja za analizu dokumenata koja se nalaze u terenskim uredima. Na centralnom nivou uspostavljena je laboratorija za analizu dokumenata koja je opremljena savremenom opremom za detekciju falsificiranih dokumenata i osposobljena za davanje stručnih mišljenja po zahtjevima sudova i tužilaštava. Za potrebe obuke policijskih službenika u Centru za obuku instalirana je odgovarajuća oprema za detekciju falsificiranih dokumenata.

U narednoj tabeli prikazani su podaci o licima otkrivenim u ilegalnom prelasku državne granice na graničnim prijelazima u 2006. i 2007. godini:

Ilegalni prelasci državne granice na graničnim prijelazima	2006.	2007.
na ulazu u BiH	483	176
na izlazu iz BiH	270	195
UKUPNO	753	371

Za uspješno otkrivanje falsificiranih dokumenata u narednom periodu neophodno je da, u skladu sa novim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, Granična policija uspostavi bazu podataka sa uzorcima obrazaca važećih putnih isprava i bazu podataka krivotvorenih putnih isprava koja je dostupna Službi za poslove sa strancima, Sektoru za imigracije, Sektoru za azil i Ministarstvu vanjskih poslova. Pored ove potrebno je formirati bazu izgubljenih i ukradenih putnih isprava kojoj će granična policija imati direktan pristup. Ovu bazu je potrebno uvezati sa Interpolovom LASP bazom koja sadrži podatke o izgubljenim i ukradenim pasošima. S tim u vezi potrebno je omogućiti direktan pristup (on-line) ovim bazama sa graničnih prijelaza. Također je potrebno razviti model „ranog upozoravanja“ o falsificiranim putnim ispravama, te kontinuirano vršiti obuku policijskih službenika iz ove oblasti. Također, potrebno je kontinuirano vršiti obnavljanje i nabavku savremene opreme za detekciju falsificiranih dokumenata.

U skladu sa zakonskim obavezama, kao i operativnim potrebama, Granična policija je donijela Uputstvo o evidencijama i njihovom vođenju. Sa stanovišta ilegalnih migracija posebno su bitne evidencije o odbijenim ulascima, licima otkrivenim u ilegalnom prelasku državne granice, prihvatu osoba po spo-

razumu o readmisiji, licima koja su počinila određene povrede propisa prilikom prelaska ili u vezi sa prelaskom državne granice. U narednom periodu potrebno je izvršiti usklađivanje evidencija tako da one budu kompatibilne za korištenje između različitih agencija u BiH. Ovo je od suštinske važnosti za provođenje analiza rizika, uspostavljanje i primjenu mehanizama za praćenje tokova ilegalnih migracija i za definiranje migracijskih profila za BiH.

Najveći problem sa kojim se susreću policijski službenici prilikom granične kontrole je nepostojanje direktnog pristupa bazama podataka sa većine međunarodnih graničnih prijelaza, čemu će se u narednom periodu posvetiti posebna pažnja.

Budući da je nedavno donesen novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, a da je novi Zakon o graničnoj kontroli u proceduri donošenja, bit će neophodno da se donese veći broj podzakonskih akata koji se odnose na procedure kontrole lica, posebno stranih državljana, prilikom prelaska državne granice. Potrebno je posebno detaljno razraditi procedure provjere osoba (osnovna i detaljna kontrola), za posebne kategorije lica (maloljetnici, mornari, avionsko osoblje, osobe sa posebnim potrebama), provjera osoba pod oružjem (naoružane pratnje i slično), procedure odbijanja ulaska stranim državljanima, granične provjere u posebnim situacijama, analiza rizika i metode graničnih provjera, procedure ovjere prelaska državne granice, itd.

U narednom periodu Granična policija će veliku pažnju posvetiti obuci policijskih službenika u oblasti profiliranja i obavljanja intervjua sa ciljem da se što uspješnije otkrivaju potencijalni ilegalni migranti, kao i svi drugi oblici protivzakonskog prelaska granice.

5.3. Kontrola vozila i stvari

Kontrola prijevoznog sredstva je kontrola koja obuhvata unutrašnji i vanjski vizuelni pregled prijevoznog sredstva, pretres prijevoznog sredstva, provjeru u potražnim evidencijama, te pregled potrebnih dokumenata izdatih za prijevozno sredstvo i propisane opreme. Pregled prijevoznog sredstva obavit će se u slučaju kada postoji osnovana sumnja da se u prijevoznom sredstvu prevoze skrivena lica, zabranjeni predmeti, ili stvari koje bi doprinijele utvrđivanju njihovog identiteta ili identiteta drugih putnika radi sprečavanja nezakonitog prelaska državne granice. Pripadnici granične policije su angažirani na kontroli prijevoznih sredstava u cestovnom, željezničkom, zračnom i vodenom prometu.

Za pregled prijevoznih sredstava, s ciljem da se otkriju skrivena lica, koristi se razna oprema kao što su: ogledala za pregled vozila, optičke sonde i endoskopska oprema, detektori CO₂, stetoscopi i druga oprema. Granična policija ima velikih problema zbog nedovoljne opremljenosti graničnih prijelaza ovom opremom. Prilikom kontrole vozila i stvari, u skladu sa analizom rizika, za detekciju eksploziva i droga koriste se i službeni psi.

Granična policija vodi operativne evidencije koje se odnose na prelazak autobusa i teretnih motornih vozila preko državne granice.

Sa ovog stanovišta u narednom periodu potrebno je vršiti obnavljanje postojeće i nabavku savremene opreme za otkrivanje skrivenih lica u transportnim sredstvima, te kontinuirano vršiti obuku policijskih službenika iz ove oblasti. Također je neophodno donijeti podzakonske akte kojima će se regulirati procedure provjere vozila, provjere u željezničkom saobraćaju, provjere plovila u vodenom prometu i provjere u zračnom prometu.

5.4. Nadzor granice

Dužina državne granice BiH iznosi 1.551 kilometar, od čega kopnena („zelena“) granica iznosi 905 kilometara, riječna granica (koju čine rijeke Sava, Drina i Una) iznosi 625 kilometara, dok je dužina morske granice oko 21 kilometar. Bosna i Hercegovina nema obilježenu državnu granicu, budući da još nisu završene sve aktivnosti na uređenju graničnih odnosa sa susjednim zemljama. S tim u vezi neophodno je intenzivirati rad međudržavnih komisija za granicu na identifikaciji granične linije. U tom pogledu značajni pomaci su učinjeni na reguliranju granične saradnje sa Republikom Hrvatskom, dok je taj posao sa Srbijom i Crnom Gorom u početnoj fazi.

Najvećim dijelom granica BiH je kopnena i riječna granica na kojoj je identificirano 432 mjesta koja su pogodna za ilegalni prelazak državne granice. Na granici sa Republikom Hrvatskom realizira se projekat zaprečavanja mjesta pogodnih za ilegalne prelaske državne granice. U sklopu projekta na ovom dijelu državne granice identificirano je 118 takvih mjesta, a do sada ih je zapriječeno 68. U narednom periodu planira se zaprečavanje preostalih mjesta pogodnih za ilegalne prelaske, dok sa Srbijom i Crnom Gorom još uvijek nije pokrenut sličan projekat.

Poslove nadzora državne granice Granična policija obavlja u graničnom pojasu, koji obuhvata područje od 10 kilometara od granične linije u dubini teritorije BiH. Cjelokupna dužina državne granice i granični pojas podijeljeni su na sektore. Rad na sektorima se odvija u skladu sa Uputstvom o načinu i metodologiji rada na području jedinice Granične policije koja regulira način postupanja na sektoru, evidentiranje događaja na sektoru, vođenje sektorskih evidencija i slično. Na regionalnom nivou Granična policija ima uspostavljene jedinice za podršku i kontrolu koje se najvećim dijelom angažiraju na poslovima nadzora državne granice. Kadrovska nepopunjenost Granične policije se uglavnom manifestira kroz manjak policijskih službenika angažiranih na poslovima nadzora državne granice.

U skladu sa zakonskim odredbama nadzor državne granice vrše ovlaštena službena lica opremljena tehničkim sredstvima i visokosofisticiranom opremom, te službenim psima sa ciljem da efikasno nadziru teren u svim vremenskim uvjetima. Nadzor granice se, između ostalog, vrši motorizovanim i pješačkim patrolama, kao i uspostavljanjem kontrolnih tačaka. Na moru i rijekama koriste se patrolni čamci. U posljednje vrijeme za nadzor granice se koriste savremena tehnička sredstva u vidu raznih senzora i detektora. Najzastupljeniji su seizmički senzori, magnetni senzori, CO2 detektori i uređaji za dnevno i noćno osmatranje, sredstva za osvjetljavanje prostora (tipa reflektora i lampe), specijalna vozila za nadzor opremljena uređajima za video-nadzor. Za potrebe nadzora državne granice koriste se službeni psi koji su obučeni za detekciju droga i eksploziva, kao i službeni psi obučeni za patrolnu djelatnost.

U nadzoru granice Granična policija saraduje sa policijskim agencijama u BiH koje djeluju u zoni odgovornosti Granične policije, kao i sa stanovništvom u graničnom pojasu. Također se saradnja odvija i sa graničnim organima susjednih zemalja.

Ukupan broj evidentiranih ilegalnih prelazaka državne granice u graničnom pojasu za 2006. i 2007. godinu prikazan je u narednoj tabeli:

Ilegalni prelasci državne granice u graničnom pojasu	2006.	2007.
na ulasku u BiH	317	321
na izlasku iz BiH	219	159
UKUPNO	536	480

U narednom periodu planirana je nabavka visokosofisticirane opreme za nadzor granice kao što su termovizijske kamere, IC senzori, parametrijski kablovi i ograde, optoelektronska sredstva, te obnavljanje postojeće opreme savremenijim tipovima opreme. S tim u vezi potrebno je da se redovno obnavlja vozni park putničkih, terenskih i specijalnih vozila, te plovila i motora.

Također, u narednom periodu Granična policija će kroz prijem i školovanje policijskih službenika u Centru za obuku povećati broj policijskih službenika angažiranih na poslovima nadzora granice.

U skladu sa odredbama novog Zakona o graničnoj kontroli, Granična policija će pristupiti izradi podzakonskih akata koji reguliraju postupanje i organizaciju rada na sektoru. S tim u vezi potrebno je obnoviti Uputstvo o načinu i metodologiji rada na sektoru, posebno sa aspekta ugradnje analize rizika u proces planiranja nadzora državne granice. Pored navedenog potrebno je izraditi procedure postupanja sa privedenim i zadržanim licima, procedure za slučajeve krijumčarenja preko granice, u slučaju graničnog incidenta, ostvarivanje saradnje sa lokalnom policijom i lokalnom zajednicom.

5.5. Pristup bazama podataka i komunikacije

Uspostavljanjem Granične policije nisu bile uređene baze podataka. Tokom svog razvoja Granična policija je kreirala baze podataka analogno zakonskim odredbama i vlastitim operativnim potrebama. Trenutno u Graničnoj policiji su dostupne dvije vrste baza podataka: baze podataka kreirane u Graničnoj policiji i baze podataka drugih institucija koje Granična policija koristi u svom radu. Baze podataka kreirane u Graničnoj policiji sadrže podatke o prelascima državne granice, potrage za licima, evidenciju graničnih dosijea, o dokumentima za kojima je raspisana potraga, o vozilima za kojima se traga, kao i baza podataka o prelascima teretnih motornih vozila i autobusa. Za ove baze podataka koriste se platforme programa „Oracle“ za terenske i regionalne jedinice koje imaju direktan on-line pristup, i platforma programa „Acces“ kojoj imaju pristup sve ostale lokalne i regionalne jedinice.

Pored ovih baza podataka Granična policija ima pristup i ASF bazi podataka (Interpol) koja sadrži podatke o potragama za vozilima, licima, dokumentima i umjetninama. Pristup ovoj bazi omogućen je iz

Glavne kancelarije. Također se koristi baza podataka o izdatim vizama i aplikacijama za izdavanje viza (ISM baza) u Ministarstvu vanjskih poslova. Granična policija ima pristup i bazama podataka kreiranim u okviru projekta CIPS (evidencija izdatih pasoša, izdatih ličnih karata, prebivališta i boravišta, izdatih vozačkih dozvola i registriranih vozila).

Razvojem baza podataka i proširenjem on-line pristupa (trenutno sa devet graničnih prijelaza), Granična policija je iz godine u godinu ostvarivala bolje rezultate u otkrivanju lica za kojima se po raznim osnovama traga. To je vidljivo iz sljedeće tabele:

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Lica otkrivena po potragama	331	507	534	402	1.041

U dosadašnjem radu Granična policija se susretala sa problemom neažurnosti podataka u bazama potraga, kao i nedovoljno razvijenom informatičkom mrežom za direktno korištenje ovih baza podataka.

U narednom periodu potrebno je donijeti sveobuhvatno uputstvo o vršenju potražne djelatnosti, izvršiti ažuriranje baza potraga za licima (i predmetima) u skladu sa pozitivnopravnim propisima. Posebno je značajno obezbijediti optimalno tehničko rješenje u skladu sa potrebama i zahtjevima „potražne djelatnosti“ koje će biti u neophodnoj mjeri kompatibilne sa IT sistemima drugih policijskih subjekata u BiH i okruženju (integrirano upravljanje granicom).

Ako govorimo o telekomunikacionoj infrastrukturi u vrijeme kada je uspostavljena Granična policija, činjenica je da zatečeno stanje nije bilo adekvatno njenim potrebama. Do sada su implementirane radio-veze za nesmetan operativni rad službenika na terenu i na međunarodnim aerodromima. Sve jedinice Granične policije opremljene su telefonskim centralama, savremenim digitalnim ISDN, svi međunarodni granični prijelazi imaju direktne telefonske linije, a na većem broju ovih prijelaza instalirani su i sistemi video-nadzora. Granična policija koristi informacioni sistem za kontrolu prelaska državne granice koji je u funkciji na međunarodnim aerodromima i na još pet graničnih prijelaza. Ovaj sistem daje mogućnost evidentiranja lica koja prelaze granicu, kao i evidentiranje traženih lica.

Trenutno se na polju razvoja sistema telekomunikacija u Graničnoj policiji provode projekti kojima će se izvršiti pokrivenost graničnih prijelaza kao i dostupnost bazama podataka:

Projekat ISM (Informacioni sistem migracija). Ovaj projekat je finansirao EU CARDS i odnosi se na pitanja migracija i azila u BiH. U projekat su uključena diplomatska predstavništva BiH u svijetu, kao i agencije koje se bave pitanjima migracija i azila - Ministarstvo sigurnosti, Služba za poslove sa strancima, Ministarstvo vanjskih poslova i Granična policija). Jedan od segmenata sistema bi bio i izdavanje viza, što je posebno značajno sa stanovišta Granične policije s obzirom da vrši kontrolu i izdavanje viza na granici. Trenutno se ovaj sistem ne koristi zbog neriješenih organizacionih, tehničkih i kadrovskih problema.

SPIN mreža obuhvata izgradnju bežične komunikacione mreže za potrebe policijskih struktura na državnom nivou, i to SIPA, Granična policija i Ministarstva sigurnosti, a finansira je američka vladina organizacija ICITAP. U budućnosti se planira uključivanje i drugih policijskih agencija na državnom nivou. Ovaj projekat treba da omogući direktan pristup bazama podataka koje vode ili koje koriste policijske agencije.

SDH mreža je širokopojasna radio relejna bežična mreža finansirana od EU CARDS za potrebe policijskih agencija, a Granična policija će biti obuhvaćena na 11 lokacija. Zbog potreba za uvezanost sa drugim agencijama, prije svega sa Direkcijom za implementaciju CIPS programa, biće nastavljeno dalje povezivanje putem ove mreže, a također će se koristiti i za druge potrebe u komunikacijama prvenstveno za uvezivanje telefonskih centrala.

MIND sistem je sistem za pretraživanje potraga za licima i vozilima u Interpolovim bazama podataka. Ovaj sistem omogućava direktan pristup podacima Interpola sa graničnih prijelaza. Finansira se donacijama Interpola i trenutno je u testnoj fazi na tri granična prijelaza.

TETRA sistem je digitalni radio-sistem koji osim poboljšanja kvaliteta i osavremenjavanja operativnih radio-komunikacija na nacionalnom nivou, stvara i dobre uvjete za prekograničnu saradnju u smislu povezivanja sa susjednim zemljama s ciljem uspješne granične kontrole, zajedničkog patroliranja i slično.

Sačinjen je idejni projekat Centralne baze podataka Granične policije sa ciljem da se objedine sve postojeće baze koje koristi Granična policija, te da se izvrši automatizacija aktivnosti vezanih za upravljanje informacijama na svim nivoima organiziranja. Finansiranje ovog projekta vršilo bi se iz sredstava IPA programa.

Granična policija će u narednom periodu nastaviti sa aktivnostima uvezivanja svih organizacijskih jedinica i graničnih prijelaza u jedinstven informacioni sistem.

6. Suprotstavljanje ilegalnim migracijama

Ilegalne migracije preko teritorije BiH su pojava na koju su uticali unutrašnji i vanjski faktori među kojima su najznačajniji geografski položaj BiH na raskršnici puteva od Istoka prema Zapadu, posljedice ratnih dejstava u regiji, neadekvatan sistem nadzora i kontrole prelaska državne granice prije uspostavljanja Granične policije, neadekvatan vizni režim, promjene u geopolitičkom okruženju i ekonomska situacija u državama bližeg i daljeg okruženja (Zapadni Balkan, Sjeverna Afrika i Zapadna Azija). Navedeni faktori uticali su na to da BiH bude pogodan prostor za ilegalan odlazak u zemlje Zapadne Evrope, što je imalo za posljedicu veliki broj ilegalnih migranata iz navedenih regija. Tako su u strukturi ilegalnih migranata u 2000. godini dominirali državljani Irana, Turske i Iraka.

Jačanjem institucionalnih kapaciteta (uspostavljanje Granične policije, Ministarstva sigurnosti, SIPA-e, OSE-a, Službe za poslove sa strancima i drugih tijela), izmjenama u viznom režimu, jačanjem sistema granične sigurnosti, zakonske regulative, Bosna i Hercegovina je ostvarila značajne rezultate na polju borbe protiv ilegalnih migracija. Dolazi do smanjenja broja ilegalnih migranata i do promjene strukture njihovih državljanstava, tako da su u 2007. godini to uglavnom bile osobe sa Kosova, iz Albanije i iz Makedonije. Krivičnim zakonom BiH iz 2003. godine definirano je krivično djelo krijumčarenja ljudi, kao osnovno djelo vezano za suzbijanje djelovanja kriminalnih grupa i pojedinaca u oblasti ilegalnih migracija. Time je sankcioniranje ove vrste kriminala na jedinstven način uređeno u BiH. Zakonom o krivičnom postupku definirane su i posebne istražne radnje, ali je primjena ovih radnji do sada nedovoljno razvijena.

U narednoj tabeli prikazana su registrirana krivična djela u vezi sa krijumčarenjem ljudima koja je nadležnim tužilaštvima prijavila Granična policija:

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Krivična djela u vezi sa krijumčarenjem ljudi	38	45	31	60	83
Broj podnesenih službenih izvještaja	32	37	22	46	55
Broj prijavljenih lica	62	88	62	82	118

Uporedo s tim jačaju kriminalne grupe koje se bave ilegalnim migracijama (krijumčarenjem i trgovinom ljudi preko državne granice) koje djeluju na međunarodnom nivou i postaju sve više organiziranije i specijaliziranije za vršenje ovih krivičnih djela.

U organizacionoj strukturi Granične policije, Centralna istražna kancelarija ima ključno mjesto na razvoju istražne i obavještajne komponente u borbi protiv organiziranih ilegalnih migracija. U sklopu Centralne istražne kancelarije djeluje dvije jedinice za nadzor i osmatranje sa posebnim akcentom na provođenju posebnih istražnih radnji. Također na lokalnom i regionalnom nivou je uspostavljena mreža policijskih službenika za istrage i krim-obavještajni rad.

Granična policija je na osnovu Strategije BiH za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije iz 2006. godine sačinila vlastite akcione planove koji uključuju i aktivnosti na borbi protiv ilegalnih migracija.

Razvijeno je više uputstva koji reguliraju obavještajni rad i provođenje istraga u Graničnoj policiji, kao što su uputstvo o krim-obavještajnom radu, o radu sa informantima, o obavljanju intervjua i slično.

Suprotstavljanje organiziranim kriminalnim grupama na polju ilegalnih migracija, pored organizacione strukture i kadrova, zahtijeva savremenu opremu, odnosno stalno obnavljanje i nabavku sredstava kao što su: savremeni uređaji za nadzor telekomunikacija, uređaji za detekciju trenutnih korisničkih brojeva mobilnih telefona, uređaji za dnevno i noćno osmatranje i foto-dokumentaciju, te ostala specijalistička oprema u skladu sa trendovima u oblasti suzbijanja ilegalnih migracija.

S ciljem da se pojačaju kapaciteti u borbi protiv kriminala, značajna pomoć međunarodne zajednice ogleđa se kroz „Twinning“ projekte kojima je u Graničnoj policiji ustrojena struktura koja omogućuje efikasnu borbu protiv organiziranog kriminala. Trenutno se provodi „Twinning“ projekat sa ciljem da se dalje razvijaju kapaciteti Granične policije na području kriminalističkih istraga.

Granična policija na polju suzbijanja ilegalnih migracija ostvaruje saradnju sa agencijama za provođenje zakona u BiH, kao i sa policijama drugih zemalja i međunarodnim organizacijama. To se posebno odnosi na saradnju sa ministarstvima unutrašnjih poslova država sa prostora Jugoistočne Evrope, a u skladu sa Konvencijom o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, kroz realizaciju zajedničkih akcija usmjerenih protiv djelovanja kriminalnih grupa ili pojedinaca koji se bave krijumčarenjem ljudi. U posljednje vrijeme ta saradnja je rezultirala provođenjem akcija na regionalnom nivou koje su rezultirale presijećanjem lanaca krijumčarenja ljudi sa Kosova, Makedonije i Albanije prema zemljama Zapadne Evrope.

Ova saradnja ima trend stalnog poboljšanja. Značajne mogućnosti za poboljšanje stanja u oblasti suzbijanja ilegalnih migracija nalaze se u unapređenju saradnje sa Službom za poslove sa strancima BiH.

U narednom periodu značajna se poboljšanja mogu ostvariti u segmentima organizacijskog jačanja, kadrovske popunjenosti, selekcije i obuke kadrova (specijalistička obuka istražitelja), informatičkog uvezivanja i automatizacije procesa koji podržavaju obavještajni sistem, jačanju krim- obavještajnog rada i rada sa informantima, saradnje i razgraničenja nadležnosti u postupanju sa drugim agencijama kako bi se izbjeglo preklapanje istraga. Također, Granična policija će redovno analizirati i u skladu sa potrebama ažurirati akcione planove za borbu protiv prekograničnog organiziranog kriminala i Akcionog plana za borbu protiv korupcije. Borba protiv korupcije je prioritet, kao i profesionalno ponašanje policijskih i drugih službenika, pa će Granična policija na tom planu kontinuirano unapređivati svoje kapacitete.

7. Saradnja sa drugim tijelima u BiH i vani

Granična policija ostvarila je značajan nivo saradnje sa institucijama u BiH, posebno sa sigurnosnim i policijskim agencijama (SIPA, OSA, MUP-ovi i slično) i sa tijelima obuhvaćenim Strategijom integriranog upravljanja granicama BiH (IBM Strategija) koja je u najvećoj mjeri formalizirana. Bitno je navesti da inovirana Strategija integralnog upravljanja granicama u BiH, kao i Akcioni plan za provođenje Strategije, još uvijek nisu usvojeni od strane Vijeća ministara.

U skladu sa Sporazumom o saradnji između Granične policije i Uprave za indirektno oporezivanje formirano je mješovito radno tijelo koje radi na provođenju Akcionog plana za implementaciju Sporazuma. Saradnja se odvija kroz razmjenu informacija, provođenje zajedničkih operativnih akcija, određivanje službenika za kontakt i slično. Granična policija ima sklopljene sporazume i memorandume o razmjeni obavještajnih podataka sa svim policijskim tijelima u BiH.

Granična policija redovno (kroz periodične izvještaje o radu i vanredno po ukazanoj potrebi) dostavlja informacije nadležnim sektorima u Ministarstvu sigurnosti, a koje se odnose na rad Granične policije i značajnija dešavanja na državnoj granici. To se posebno odnosi na migracijska kretanja i na dostavljanje informacija o registriranim krivičnim djelima u vezi sa državnim granicom. U pogledu kreiranja politike migracija Granična policija dostavlja više različitih podataka kao što su: odbijeni ulasci u BiH, podaci o prelasku državne granice državljanima zemalja visokog migracijskog rizika, o izdatim vizama na graničnim prijelazima, o prihvatu i predaji lica na osnovu međudržavnim sporazuma, o stranim državljanima koji su predati u nadležnost drugim organima, o licima otkrivenim pri ilegalnom prelasku državne granice, o registriranim krivičnim djelima, posebno krijumčarenja i trgovine ljudima i slično

U postupku kontrole i izdavanja viza na graničnim prijelazima Granična policija ostvaruje saradnju sa Ministarstvom inostranih poslova, kao i sa Ministarstvom sigurnosti. Granična policija, Ministarstvo inostranih poslova i Ministarstvo sigurnosti su putem ISM-a on-line vezom povezani sa bazom "ROS" i aplikacijama za izdavanje viza koje su jedinstvene na svim graničnim prijelazima kao i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH.

Granična policija ostvaruje i saradnju sa novouspostavljenom Službom za poslove sa strancima. Granična policija predaje Službi za poslove sa strancima sve strance za koje se utvrdi da su ilegalno boravili na teritoriji BiH. Pored toga, saradnja se ogleda u razmjeni informacija o deportiranim stranim državljanima iz BiH.

U skladu sa zakonom, Granična policija saraduje sa stranim organima za provođenje zakona, drugim odgovarajućim stranim organima i međunarodnim organizacijama. Međunarodna saradnja uključuje razmjenu podataka i zajedničko obavljanje poslova iz nadležnosti Granične policije. Međunarodna saradnja Granične policije odvija se na tri nivoa: lokalnom, regionalnom i centralnom. U vezi s tim Granična policija je imenovala kontakt-osobe na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou za saradnju sa susjednim zemljama, odnosno graničnim policijama susjednih zemalja. Također, Granična policija ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama kao što su EUPM, EUFOR, OHR, UNHCR, IOM, OSCE, kao i sa diplomatskim predstavništvima u BiH (ambasade SAD, Velike Britanije, Njemačke, Francuske, Egipta, i dr.). Saradnja se uglavnom odvija preko doniranja opreme i obuke službenika Granične policije. Isto tako, saradnja se ostvaruje kroz aktivnosti SECI Centra i Ohridskog graničnog procesa. Granična policija je ostvarila i značajno učešće u aktivnostima DCAF-a, posebno kroz rad radnih grupa „Vođenje i upravljanje“, „Pravna reforma“, „Logistička podrška“ i „Analiza rizika, krim-obavještajni poslovi i istrage“. Kroz rad ovih radnih grupa je naglašen regionalni aspekt usvajanja EU standarda u oblasti granične sigurnosti.

Saradnja Granične policije sa graničnim tijelima susjednih zemalja je u stalnom porastu. Pored toga, Granična policija ima intenzivnu saradnju sa graničnim tijelima svih zemljama u regiji i EU kroz različite

programe granične sigurnosti, zbog čega je postala prepoznatljiva i cijenjena agencija za nadzor i kontrolu prelaska državne granice.

U skladu sa Sporazumom o saradnji u nadzoru državne granice između BiH i Republike Hrvatske, MUP-a Republike Hrvatske – Ravnateljstva policije i Ministarstva sigurnosti BiH – Granična policija potpisali su nekoliko protokola - o provođenju mješovitih ophodnji uz zajedničku državnu granicu, o osnivanju zajedničkih grupa za suzbijanje kriminaliteta, o upućivanju službenika za vezu i o službenom tranzitu preko državnog područja druge ugovorne strane, s ciljem da svako radi na vlastitom državnom području. Graničnu policiju očekuje implementacija ovih protokola, što će imati za posljedicu učinkovitije suprotstavljanje ilegalnim migracijama.

Granična policija će, kao dio sigurnosnog sistema BiH, nastaviti intenzivnu saradnju sa nadležnim tijelima u BiH na polju kontrole i suzbijanja ilegalnih migracija. U narednom periodu neophodno je usvojiti inoviranu Strategiju integriranog upravljanja granicom u BiH i Akcioni plan za provođenje Strategije. Granična policija, zajedno sa UNO kao vodećom agencijom u segmentu granične sigurnosti, aktivno će učestvovati na realizaciji Strategije i Akcionog plana integriranog upravljanja granicom.

U narednom periodu Granična policija će intenzivirati sve oblike saradnje sa nadležnim tijelima u BiH i inostranstvu s ciljem da se uspješno realiziraju aktivnosti predviđene „Mapom puta za liberalizaciju viznog režima sa EU“. Značajan dio ovih aktivnosti se odnosi na pitanje ilegalnih migracija, čemu će Granična policija dati svoj puni doprinos.

U skladu sa Konvencijom o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi potrebno je pristupiti potpisivanju provedbenih protokola za pojedine oblasti međunarodne policijske saradnje. Također će biti nastavljene aktivnosti na realizaciji ciljeva Ministarskih deklaracija u okviru DCAF graničnog programa.

Sa FRONTEX-om su učinjeni početni kontakti, tako da je u narednom periodu neophodno unaprijediti saradnju uspostavljanjem formalnih oblika saradnje (ugovor, sporazum, protokol).

8. Vizija

U naredne četiri godine Granična policija Bosne i Hercegovine će unaprijediti graničnu kontrolu i kvalitetnijom kontrolom migracija i suprotstavljanjem ilegalnim migracijama preko državne granice Bosne i Hercegovine biti pouzdan partner svim drugim tijelima koja se bave migracijama i azilom u Bosni i Hercegovini i vani, s ciljem da pruži što kvalitetnije usluge građanima kojima služi.

9. Misija

Granična policija Bosne i Hercegovine će unaprijediti kvalitet pružanja usluga građanima BiH kroz kontinuirano poboljšanje izvršavanja poslova granične kontrole, a time i kontrole migracija i suprotstavljanja ilegalnim migracijama, tako da će se građani osjećati sigurnije. Ove poslove Granična policija će obavljati u saradnji sa agencijama, organizacijama i tijelima u BiH i vani, ali uvijek u saradnji sa građanima.

Strateški ciljevi

S ciljem učinkovitije kontrole migracija i suprotstavljanja ilegalnim migracijama u skladu sa najboljim praksama Evropske unije, Granična policija će svoje aktivnosti usmjeriti na realizaciju sljedećih strateških ciljeva:

- Izrada i usvajanje normativnih akata,
- Jačanje organizacionih i kadrovskih kapaciteta,
- Infrastruktura i oprema,
- Razvoj baza podataka i komunikacija,
- Unapređenje saradnje sa organima u BiH i na međunarodnom nivou.

10. Aktivnosti na realizaciji strateških ciljeva:

1. Izrada i usvajanje normativnih akata
 - 1.1. Usvajanje Zakona o graničnoj kontroli.
 - 1.2. Učešće u radu radnih grupa za donošenje podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o graničnoj kontroli.
 - 1.3. Donošenje uputstava za pojedine poslove graničnih provjera:
 - Opći uvjeti za graničnu provjeru,
 - Provjera osoba (osnovna i detaljna),
 - Provjera posebnih kategorija osoba,
 - Analiza rizika i metode graničnih provjera,
 - Provjera vozila,
 - Provjera u željezničkom saobraćaju,
 - Provjera plovila u vodenom prometu,
 - Provjera u zračnom prometu,
 - Vize i provjere viza,
 - Ovjera prelaska državne granice,
 - Popuštanje u graničnom režimu,
 - Granična provjera oružanih snaga,
 - Provjera prenošenja oružja i municije preko granice,
 - Provjera dokumenata,
 - Odbijanje ulaska,
 - Upotreba opreme za granične provjere,
 - Upotreba baza podataka,
 - Granične provjere u posebnim situacijama,
 - Azil i humanitarna zaštita,
 - Sigurnosne taktike.
 - 1.4. Donošenje uputstava za obavljanje pojedinih poslova nadzora granice:
 - Organizacija nadzora u skladu sa analizom rizika,
 - Privedena i zadržana lica,
 - Krijumčarenje preko granice,
 - Postupak u slučaju graničnog incidenta,
 - Organizacija rada smjene,
 - Saradnja sa lokalnom policijom,
 - Saradnja sa lokalnom zajednicom.
 - 1.5. Učešće u radu radnih grupa za donošenje podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.
 - 1.6. Izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Granične policije.
 - 1.7. Izmjene i dopune Uputstva o evidencijama Granične policije u skladu sa zakonskim promjenama.
 - 1.8. Zaključivanje ugovora i sporazuma kojima će se regulirati granični odnosi sa susjednim zemljama.
 - 1.9. Donošenje Uputstva o vršenju potražne djelatnosti.
 - 1.10. Donošenje Uputstva i procedure za realizaciju posebnih istražnih radnji.
 - 1.11. Izmjene i dopune Uputstva za unutrašnju reviziju i inspekciju.

2. Jačanje kapaciteta Granične policije na suprotstavljanju ilegalnim migracijama
 - 2.1. Prijem i školovanje kadeta u Centru za obuku.
 - 2.2. Prijem kadrova (policijskih službenika iz drugih policijskih agencija, državnih službenika i uposlenika).
 - 2.3. Poboljšanje materijalnog položaja zaposlenih.
 - 2.4. Napredna obuka policijskih službenika:
 - Izdavanje i kontrola viza,
 - Provođenje intervjua, profiliranje,
 - Analiza rizika, izrada profila rizika za ilegalne migracije,
 - O falsificiranim dokumentima,
 - U korištenju opreme za graničnu kontrolu,
 - Specijalistička obuka istražitelja,
 - U primjeni posebnih istražnih radnji i za rad sa informantima.
 - 2.5. Uvođenje analize rizika, izrada profila rizika i praćenja tokova ilegalnih migracija.
 - 2.6. Uspostavljanje sistema „ranog upozoravanja“ o falsificiranim putnim ispravama.
 - 2.7. Analiza provođenja Strategije BiH za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, kao i akcionih planova za borbu protiv organiziranog prekograničnog kriminala i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i, u skladu sa tim, njihova revizija, izmjena i dopuna.
 - 2.8. Provođenje Twinning projekta „Izgradnja kapaciteta Granične policije na području kriminalnih istraga“.
3. Infrastruktura i oprema
 - 3.1. Uspostavljanje agencije za izgradnju, održavanje i upravljanje graničnim prijelazima u skladu sa Strategijom IBM.
 - 3.2. Izgradnja graničnih prijelaza u skladu sa standardima EU:
 - Infrastruktura,
 - Objekti,
 - Obilježavanje.
 - 3.3. Opremanje graničnih prijelaza:
 - Oprema za kontrolu osoba (nabavka optičkih čitača biometrijskih putnih isprava),
 - Oprema za kontrolu vozila i vozača,
 - IT oprema (terminali i softveri),
 - Energetska oprema,
 - Uredska oprema.
 - 3.4. Nabavka opreme za otkrivanje falsificiranih dokumenata
 - Docu-box,
 - Mikroskopi za pregled dokumenata,
 - Džepne lupe za uvećavanje.
 - 3.5. Obnavljanje i nabavka opreme za nadzor granice.
 - 3.6. Obnavljanje voznog parka.
 - 3.7. Nabavka specijalističke opreme za
 - Nadzor telekomunikacija i detekciju korisničkih brojeva mobilnih telefona,
 - Dnevno i noćno osmatranje,
 - Foto-dokumentacija.
4. Razvoj baza podataka i komunikacija
 - 4.1. Dalji razvoj ISM, s posebnim naglaskom na pristup bazama potraga.
 - 4.2. Uspostavljanje baze falsificiranih dokumenata.

- 4.3. Uspostavljanje baze izgubljenih i ukradenih putnih isprava i njeno povezivanje sa Interpolovom LASP bazom.
- 4.4. Razvoj projekta Centralne baze podataka Granične policije.
- 4.5. Razvoj SPIN mreže.
- 4.6. Proširenje SDH mreže.
- 4.7. Razvoj i implementacija MIND sistema.
- 4.8. Razvoj i implementacija TETRA sistema.
5. Unapređenje saradnje sa organima u BiH i na međunarodnom nivou
 - 5.1. Usvajanje inovirane Strategije i Akcionog plana za implementaciju Strategije integriranog upravljanja granicom u BiH.
 - 5.2. Obuka konzularnog osoblja na poslovima izdavanja viza.
 - 5.3. Implementacija Strategije i Plana provedbe rada policije u zajednici BiH.
 - 5.4. Implementacija Sporazuma o saradnji sa UNO.
 - 5.5. Jačanje saradnje sa agencijama obuhvaćenim Strategijom integralnog upravljanja granicom u BiH.
 - 5.6. Jačanje saradnje sa policijskim i drugim agencijama u BiH sa posebnim naglaskom na agencije formirane na državnom nivou.
 - 5.7. Jačanje saradnje sa vladinim i nevladinim organizacijama na polju migracija.
 - 5.8. Sklapanje Sporazuma o saradnji sa FRONTEX-om.
 - 5.9. Sklapanje protokola sa zemljama potpisnicama Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoslovenskoj Evropi.
 - 5.10. Implementacija Sporazuma o saradnji u zajedničkom nadzoru granice sa Republikom Hrvatskom i potpisanih protokola.
 - 5.11. Nastavak rada u okviru graničnog programa DCAF-a.
 - 5.12. Učešće u aktivnostima i operacijama SECI Centra.

Budžetska sredstva za realizaciju navedenih aktivnosti su predviđena u Akcionom planu za provedbu Strategije integriranog upravljanja granicama u BiH.

11. Provedba i praćenje realizacije Strategije

Rok za realizaciju ove Strategije i Akcionog plana je 2011. godina. Sve organizacijske jedinice GP su dužne, u okviru svog djelokruga rada (opisa svojih poslova i zadataka), razraditi i pratiti realizaciju aktivnosti koje su sadržane u Strategiji i Akcionom planu. Ove organizacijske jedinice GP će kvartalno izvještavati Ured za strateško planiranje i analizu o planiranim, preduzetim i realiziranim aktivnostima. Ured za strateško planiranje će objedinjavati izvještaje i pratiti njihovu realizaciju sa aspekta ostvarivanja zacrtanih ciljeva i o tome dostavljati izvještaje tijelu mjerodavnom za praćenje realizacije Strategije na državnom nivou.

12. Zaključci

Realizacijom ove Strategije i Akcionog plana za njenu provedbu Granična policija BiH će, kao integralni dio sigurnosnog sistema, u značajnoj mjeri doprinijeti sigurnosti građana BiH. Granice BiH će postati prohodnije za legalan promet ljudi, vozila i roba, te u isto vrijeme učinkovita prepreka za sve oblike ilegalnih migracija i prekograničnog kriminaliteta. Na ovaj način BiH će biti na dobrom putu da dostigne Šengensku pravnu stečevinu i najbolju praksu EU u oblasti granične kontrole i kontrole migracija preko svoje teritorije. Između ostalog, navedeno će poboljšati ugled BiH, kao sigurne zemlje i zemlje koja svojim aktivnostima doprinosi sigurnosti regije i Evrope u cjelini, te kao zemlje u koju se isplati investirati i ulagati.

Sve aktivnosti i mjere na učinkovitoj kontroli migracija i na suprotstavljanju ilegalnim migracijama GP će uvijek provoditi sa mjerodavnim tijelima u BiH i inostranstvu i bit će im pouzdan partner. Također, GP se uvijek i primarno oslanja na saradnju sa građanima kojima služi.

| C.
IMIGRACIJA

IMIGRACIJA

I. DOSADAŠNJI RAZVOJ PRAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA U OBLASTI IMIGRACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Uvod

Tradicionalna klasifikacija država pogođenih migracijom u zemlje porijekla, tranzita i odredišta postaje sve besmislenija, jer ta podjela je u današnje vrijeme neprihvatljiva. Sada mnoge zemlje šalju migrante, primaju migrante ili imaju migrante u prolazu, kao što je to slučaj i sa Bosnom i Hercegovinom. U bližoj prošlosti mali broj zemalja je smatran „zemljama odredišta“, dok je u sadašnjosti gotovo svaka zemlja „zemlja odredišta“. Postoji više vrsta migracija uključujući migraciju radne snage, kvalificirane i nekvalificirane, spajanje porodica, migracije čiji je cilj biznis ili istraživanje, te drugi oblici.

Neregularna migracija, koja posljednjih desetljeća predstavlja značajan i prepoznatljiv fenomen u Evropi, svoja uporišta, putove i tragove ostavlja i u BiH. Kretanje stranih državljana sa Istoka na Zapad preko teritorije Bosne i Hercegovine prepoznato je kao jedan od značajnih problema kako za BiH, tako i Evropsku zajednicu u cjelini. Značajan broj stranih državljana je proteklih godina, na legalan ili ilegalan način, ušao u BiH sa ciljem da ode u zemlje Zapadne Evrope, a analizom raspoloživih podataka dolazi se do zaključka da je određen broj ovih osoba tu namjeru i ostvario. Prethodnih godina Bosna i Hercegovina je bila okarakterizirana gotovo isključivo kao tranzitna zemlja, kako za legalne tako i za nelegalne migracije. Ipak, u analizama i ocjenama koje su izvršene u posljednje vrijeme uočeno je da BiH postaje i zemlja krajnjeg odredišta migranata. S tim u vezi, značajno je konstatirati da nije evidentirano povećanje neregularnih migracija, nego upravo obrnuto, podaci ukazuju na činjenicu da je došlo do značajnog smanjenja nezakonitih migracija preko i u BiH.

1. RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA

Djelotvorni propisi i praksa upravljanja migracijama treba da budu u skladu sa relevantnim odredbama osnovnog pravnog okvira države. Upravljanje migracijama nastaje u okviru osnovnog pravnog konteksta koji obuhvata međunarodne sporazume, konvencije i instrumente kojima je država pristupila, kao i Ustav i druge važeće propise kojima se regulira oblast migracija.

Državni suverenitet je tradicionalno početna tačka međunarodnog prava migracija. Države imaju nadležnost nad svojom teritorijom i stanovništvom. Država odlučuje ko može i ko ne može ući na njenu teritoriju, odlučuje o uvjetima boravka kao i razlozima za udaljavanje sa svoje teritorije. Međutim, države više nemaju neograničenu ili nesmetanu nadležnost o pitanjima migracija, jer međunarodno pravo uključuje ugovore na bilateralnom, regionalnom ili međunarodnom nivou. Ti ugovori ograničavaju državnu nadležnost kada su u pitanju ulazak, boravak i udaljenje sa teritorije države. Međunarodno migracijsko pravo je mreža pravnih odnosa između države i države, države i pojedinca, te države i međunarodnih organizacija. Nema niti jednog međunarodnog zakonodavnog tijela koje je izgradilo propise o međunarodnoj migraciji, i ta grana prava se razvija sa vremenom i to onako kako se razvija potreba za međunarodnom saradnjom.

Ljudsko pravo generalno, a i prava koja se posebno odnose na: nediskriminaciju, slobodu kretanja, azil, zabranu vraćanja, spajanje porodice, zaštitu djece i drugo, dio su međunarodnog prava i domaći propisi moraju biti usklađeni sa tim međunarodnim standardima

Politika useljavanja se, u skladu s članom III, stav 1. tačka f) Ustava Bosne i Hercegovine, nalazi u nadležnosti institucija na državnom nivou.

Prvi propis kojim su na nivou Bosne i Hercegovine regulirana pitanja imigracije i azila bio je Zakon o imigraciji i azilu BiH koji je stupio na snagu 30. decembra 1999. godine. Odredbe ovog zakona bile su nejasne i nepotpune, postojao je sukob nadležnosti između institucija, a neka ključna pitanja kao što su prijava boravka, stavljanje stranca pod nadzor, specijalizirane ustanove za prihvat, stranci žrtve trgovine ljudima, te sankcije zbog nepoštovanja Zakona o imigraciji i azilu, nisu bila regulirana. Iako je navedeni zakon, zbog brojnih praznina i nedorečenosti, izazvao niz reakcija tijela nadležnih za njegovu primjenu, u suštini je ispunio svoj zadatak jer je oblast imigracije i azila usaglasio sa ustavnim postavkama i stvorio preduvjete za daljnji pravni i institucionalni razvoj u ovoj oblasti.

Značajan napredak, u smislu poboljšanja pravnog okvira kojim se reguliraju pitanja kretanja i boravka stranaca u Bosni Hercegovini, postignut je usvajanjem Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, krajem 2003. godine („Službeni glasnik BiH“ br. 29/03, 4/04 i 53/07). Tekst navedenog zakona, u vrijeme donošenja, bio je u značajnoj mjeri usklađen sa pravnom stečevinom Evropske zajednice (*acquis communautaire*) u oblasti imigracije, te međunarodnim izbjegličkim pravom u oblasti azila. Usvojeno je ukupno devet podzakonskih akata kojima su definirani postupci ulaska i boravka stranaca, vize, putni list, zaštita stranaca žrtava trgovine ljudima, nadzor i udaljenje, evidencije i azil.

- Pravilnik o uvjetima i procedurama ulaska i boravka stranaca („Službeni glasnik BiH“ br. 04/05 i 61/07),
- Pravilnik o putnom listu za strance („Službeni glasnik BiH“ broj 25/04),
- Pravilnik o zaštiti stranaca žrtava trgovine ljudima („Službeni glasnik BiH“ broj 33/04),
- Pravilnik o standardima funkcioniranja i drugim pitanjima značajnim za rad Imigracijskog centra („Službeni glasnik BiH“ broj 41/07),
- Pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima („Službeni glasnik BiH“ broj 61/07),
- Pravilnik o uvjetima i proceduri izdavanja viza strancima, produženju viza, poništenju viza, tipovima viza i evidencijama izdatih viza („Službeni glasnik BiH“ broj 56/04),
- Instrukcija o pravilima vođenja i korištenja službene evidencije, Registar odriješenih stranaca, koja je stupila na snagu 29. aprila 2008. godine,
- Pravilnik o udaljenju stranaca iz Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 41/08),
- Odluka o izmjeni i dopuni tarife administrativnih taksi („Službeni glasnik BiH“ br. 3/08 i 42/08).

Međutim, navedeni zakon nije riješio dvostepenost u pojedinim upravnim postupcima o kojim u prvom stepenu odlučuje ministarstvo u sjedištu. Također, odredbe Zakona nisu osigurale mogućnost kontrole imigracijske politike na državnom nivou u dijelu odobravanja privremenih boravaka po osnovu radne dozvole. U primjeni Zakona pojavili su se i problemi kod odobravanja privremenih boravaka strancima sportskim profesionalcima, konsultantima, ključnom osoblju unutar pravnih lica, strancima koji borave u BiH na osnovu međunarodnih sporazuma u kojim je BiH jedna od ugovornih strana, kao ni strancima koji učestvuju u realizaciji projekata značajnih za BiH.

Također, oblast viza nije usklađena sa standardima kojima se uređuju ta pitanja u zemljama članicama Evropske unije i potpisnicama Šengenskog sporazuma.

Razvojem Acquisa Evropske unije pojavila se i potreba da se promijeni ili dopuni značajan broj odredaba važećeg zakona, kako bi se on uskladio sa zajedničkom pravnom stečevinom Evropske unije.

S ciljem da se uskladi bh. zakonodavstvo u oblasti imigracija sa zakonodavstvom Evropske unije i Šengenskim sporazumom, kao i da se riješe nedostaci koji su se pojavili u primjeni važećeg zakona, donesen je novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu koji je objavljen 6. maja 2008. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08), a stupio na snagu 14. maja 2008. godine.

2. RAZVOJ INSTITUCIONALNOG OKVIRA

Stvaranje zakonske osnove za upravljanje migracijama obuhvata i stvaranje institucionalnog okvira koji će regulirati aktivnosti države, tako da su usmjerene ka zajedničkoj utvrđenoj politici. Institucije države, zakonodavna vlast, izvršna vlast i pravosuđe su institucije koje primjenjuju pravnu legislativu. Za provođenje pravne legislative ove institucije moraju imati odgovarajuće nadležnosti i dužnosti, isto kao i indirektni učesnici poput prijevoznika, ustanova za smještaj, obrazovnih ustanova, poslodavaca, međunarodnih institucija i nevladinih organizacija.

Ne postoji idealna organizacijska struktura za upravljanje migracijama jer svaka države ima različite migracijske ciljeve i prioritete, tako da se njihova organizacijska struktura razlikuje u skladu sa specifičnim potrebama.

Institucionalna – administrativna struktura, odnosno institucionalni okvir, mora biti tako uspostavljen da riješi pitanje migracijske kontrole i njenog provođenja, ograničenja kretanja preko graničnih prijelaza, ulaska i boravka na teritoriji države kao i udaljenja neregularnih migranata.

Institucionalni okvir za provođenje propisa iz oblasti migracija čine Ministarstvo sigurnosti, i to Sektor za imigraciju i Sektor za azil, Granična policija BiH, Služba za poslove sa strancima, Ministarstvo inostranih poslova, te Obavještajno-sigurnosna agencija, Državna agencija za istrage i zaštitu, Ministarstvo civilnih poslova – CIPS projekat, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova i Policija Brčko Distrikta BiH

Osim prethodno navedenih institucija i organa indirektno se involviraju ministarstava za socijalnu politiku, obrazovanje, rad, finansije, zdravlje, kulturu i druga tijela sve do lokalnog nivoa.

2.1. Razvoj institucionalnog okvira – Sektor za imigraciju

Sektor za imigraciju i azil uspostavljen je u sastavu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice 1. augusta 2000. godine i djelovao je u vrlo ograničenim uvjetima, posebno u smislu broja uposlenih državnih službenika.

Kao odvojene organizacijske jedinice Sektor za imigraciju i Sektor za azil nastavili su djelovati u sklopu Ministarstva sigurnosti od 1. januara 2004. godine.

Uloga Sektora za imigraciju u sistemu upravljanja migracijama u Bosni i Hercegovini je da vrši upravne i druge poslove koji se odnose na izvršenje i provođenje politike u oblasti imigracije u BiH, izradu prednacrtu zakona i podzakonskih akata iz ove oblasti, praćenje stanja u vezi sa postizanjem evropskih standarda, analizu i izvještavanje, prihvati i zaštitu žrtava trgovine ljudima, te ostale poslove i zadatke koji po svojoj prirodi spadaju u nadležnost ovog Sektora.

2.1.1. Aktivnosti Sektora u 2007. godini

U dijelu koji se odnosi na upravne postupke i davanje informacija iz službenih evidencija, u Sektoru za imigraciju je u 2007. godini riješeno 176 žalbi protiv prvostepenih odluka Službe za poslove sa strancima, izdano je 4.439 naljepnica privremenog boravka¹ i 129 naljepnica stalnog boravka, obrađeno je 460 zahtjeva za privremeni boravak iz nadležnosti Ministarstva,² izvršeno je 12.770 elektronskih provjera u baze podataka ROS,³ izdana saglasnost za 105 putnih listova za strance itd.

U pogledu aktivnosti na izgradnji pravnog okvira u oblasti imigracija, djelatnici Sektora aktivno su sudjelovali u izradi Nacrta novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Tokom 2007 godine preduzete su i brojne aktivnosti na izradi i izmjenama podzakonskih akata; sačinjeni su Pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima („Službeni glasnik BiH“ broj 61/07), Pravilnik o standardima funkcioniranja i drugim pitanjima vezanima za rad Imigracijskog centra („Službeni glasnik BiH“ broj 41/07), zatim Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima i procedurama ulaska i boravka stranaca („Službeni glasnik BiH“ broj 61/07). Također, tokom 2007. godine provedene su aktivnosti na izradi nacrtu Odluke o izmjeni i dopuni tarife i administrativnih taksi, te prijedloga Pravilnika o udaljenju stranaca iz BiH.

Sektor je aktivno sudjelovao u provođenju dva projekta koja je finansirala Evropska komisija,⁴ što je između ostaloga rezultiralo i uspostavljanjem Informacionog sistema migracija, te u projektu koji je realiziran u bilateralnoj saradnji s Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Češke.⁵

U 2007. godini nastavljena je saradnja sa Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM), kroz provođenje CARDS projekta „Podrška BiH u razvijanju kapaciteta u oblasti migracija“, te Protokola o saradnji u provođenju programa zaštite žrtava trgovine ljudima i njihovom dobrovoljnom povratku u zemlje porijekla. U saradnji sa IOM-om urađen je i novi Memorandum o razumijevanju o provedbi AVR

1 Do 1. novembra 2007. godine Sektor za imigraciju je radio naljepnice boravka po rješenjima ministarstva u sjedištu i Službe za poslove sa strancima, a od navedenog datuma izdavanje naljepnica je podijeljeno prema nadležnostima.

2 Ovaj boravak, po novom zakonu, nije više u nadležnosti Sektora za imigraciju nego u nadležnosti Službe za poslove sa strancima, Registar određenih stranaca.

3 Registar određenih stranaca.

4 „Informacioni sistem migracija“ i „Podrška BiH u razvijanju kapaciteta u oblasti migracija“.

5 „Pomoć u uspostavljanju infrastrukture za migracije i azil u BiH – Obuka za visoku i srednju migracijsku upravu“.

programa – pomoć pri dobrovoljnom povratku neregularnih migranata, koji se uspješno provodi od 4. septembra 2007. godine.

Predstavnici Sektora za imigraciju sudjelovali su u pregovorima o Sporazumu o readmisiji i Sporazumu o olakšicama kod izdavanja viza između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine, koji su stupili na snagu 1. januara 2008. godine. Sektor je u 2007. godini provodio postojeće sporazume o readmisiji u dijelu koji se odnosi na prihvata državljanima Bosne i Hercegovine.

Saradnja s nevladinim organizacijama s kojima Ministarstvo sigurnosti ima potpisane protokole o saradnji i osiguranju adekvatnog smještaja za strane žrtve trgovine ljudima, te s Udruženjem «Vaša prava», koje tim ljudima pruža besplatnu pravnu pomoć, odvija se kontinuirano od 2005. godine.

Početak 2007. godine Sektor za imigraciju je otpočeo saradnju sa mrežom GDISC (Konferencija generalnih direktora imigracijskih službi) koja okuplja predstavnike zemalja EU i zemalja kandidata. Ova saradnja je formalizirana održavanjem „Samita o BiH“ 19. i 20. aprila 2007. godine u Sarajevu, u organizaciji GDISC-a i Ministarstva sigurnosti. Saradnja je nastavljena posjetom predstavnika Sekretarijata GDISC-a Bosni i Hercegovini, kao i boravkom eksperata iz šest zemalja članica GDISC-a, koji su u periodu od 10. do 14. decembra 2007. godine izvršili analizu stanja u BiH u komponenti azila, viza i migracija. Očekuje se dalja saradnja radom na projektu, koji bi trebalo da odobri Evropska komisija.

Predstavnici Sektora su tokom 2007. godine aktivno sudjelovali na 33 seminara ili konferencije, te održali niz prezentacija iz oblasti imigracija.

2.2. Razvoj institucionalnog okvira – Službe za poslove sa strancima

Služba za poslove sa strancima je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, s operativnom samostalnošću za vođenje poslova i rješavanja pitanja iz nadležnosti, osnovana zbog obavljanja administrativno-upravnih i inspeksijskih poslova koji su propisani Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Služba je od 1. oktobra 2006. godine otpočela sa svojim operativnim radom i nastavila kontinuirano obavljati aktivnosti iz svoje nadležnosti u skladu sa Zakonom o Službi za poslove sa strancima, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Službi za poslove sa strancima, Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, te drugim zakonskim i podzakonskim propisima.

U sjedištu Službe je Uprava Službe, u kojoj su direktor, zamjenik direktora i pomoćnik direktora za unutrašnju kontrolu, te sektori i odjeljenja koji su uspostavljeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe. Sektori u sjedištu Službe su: Sektor za operativnu podršku i upravno-pravne poslove, Sektor za readmisiju, prihvata i smještaj stranaca i Sektor za pravne, kadrovske, opće, finansijske i tehničko-informatičke poslove.

Služba ima i osnovne organizacione jedinice van sjedišta Službe, i to 16 terenskih centara i Imigracijski centar. Terenski centri Službe su:

- Sarajevo,
- Banjaluka,
- Mostar,
- Istočno Sarajevo,
- Livno,
- Dobojo,
- Tuzla,
- Bihać,
- Goražde,
- Bijeljina,
- Trebinje,
- Zenica,
- Travnik,
- Brčko,
- Orašje,
- Ljubuški.

2.2.1. Aktivnosti Službe za poslove sa strancima u 2007. godini

Prilikom analize rada dosadašnjih odsjeka za strance MUP-a entiteta i Policije Brčko Distrikta BiH, koju je izvršio Sektor za operativnu podršku i upravno-pravne poslove u izvještajnom periodu za 2006. godinu, kroz izvještaje i pristigle spise sa prijedlozima za odobrenje – produženje privremenog boravka, odobrenje stalnog boravka, rješenja o protjerivanju, ovjere pozivnih i garantnih pisama, bila je primjetna apsolutna nejednakost u rješavanju problematike predviđene Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu. Analizom stanja uočena je evidentna različitost u postupanju prilikom rješavanja statusnih pitanja stranih državljana, neujednačenost prijave boravišta, izvještavanja, zatim nepostojanje operativnog rada na suzbijanju ilegalnih migracija, neutvrđivanje činjeničnog stanja, neusaglašenost drugih zakonskih propisa sa ovim zakonom, propusti u izdavanju uvjerenja o činjenicama iz službene evidencije, nedovoljna službena saradnja neophodna za utvrđivanje činjenica, itd.

Kao rezultat planskih aktivnosti koje su preduzeli menadžment Službe i njeni terenski centri, postignuti su određeni pokazatelji tokom 2007. godine, koji se mogu komparativno uporediti sa aktivnostima tokom 2006. godine u pristupu rješavanju problematike kretanja i boravka stranaca.

AKTIVNOSTI	2006. GODINA		2007. GODINA	
Prijava i odjava boravišta stranih državljana	PRIJAVA I ODJAVA 240.440		PRIJAVA I ODJAVA 299.448	
Rješenje o odobrenju – produženju privremenog boravka	ODOBRENJE	2.387	ODOBRENJE	2.238
	PRODUŽENJE	2.733	PRODUŽENJE	2.815
	UKUPNO	5.120	UKUPNO	5.053
Rješenje o odbijanju zahtjeva za odobrenje – produženje privremenog boravka	ODOBRENJE	158	ODOBRENJE	112
	PRODUŽENJE	71	PRODUŽENJE	69
	UKUPNO	229	UKUPNO	181
Odobrenje stalnog boravka	ODOBREN STALNI		ODOBREN STALNI	
	BORAVAK	153	BORAVAK	136
	ODBIJEN ZAHTJEV ZA ODOBRENJE	3	ODBIJEN ZAHTJEV ZA ODOBRENJE	6
	UKUPNO	164	UKUPNO	163
Podneseni zahtjevi za azil	PRIMLJENIH ZAHTJEVA		PRIMLJENIH ZAHTJEVA	
		25		45
Ovjera pozivnih pisama	OVJERENA POZIVNA		OVJERENA POZIVNA	
	PISMA	3.293	PISMA	2.355
	ODBIJENA POZIVNA		ODBIJENA POZIVNA	
	PISMA	2	PISMA	52
	UKUPNO	3.295	UKUPNO	2.453
Ovjera garantnih pisama	OVJERENA GARANTNA		OVJERENA GARANTNA	
	PISMA	1.716	PISMA	1.180
	ODBIJENI ZAHTJEVI ZA		ODBIJENI ZAHTJEVI ZA	
	OVJERU	4	OVJERU	19
	UKUPNO	1.703	UKUPNO	1.250
Kontrola boravka stranih državljana	IZVRŠENA KONTROLA BORAVKA		IZVRŠENA KONTROLA BORAVKA	
	STRANIH DRŽAVLJANA	1.963	STRANIH DRŽAVLJANA	4.856
Kontrola pravnih i fizičkih lica koja pružaju usluge smještaja strancima	PREDUZETE MJERE PREMA PRAVNIM LICIMA		PREDUZETE MJERE PREMA PRAVNIM LICIMA	
		7		25
	PREDUZETE MJERE PREMA FIZIČKIM LICIMA	14	PREDUZETE MJERE PREMA FIZIČKIM LICIMA	99
	UKUPNO	21	UKUPNO	124

Kontrola u preduzećima i institucijama u kojima rade stranci	BROJ IZVRŠENIH KONTROLA	485	BROJ IZVRŠENIH KONTROLA	1415
	BROJ KONTROLIRANIH LICA	1013	BROJ KONTROLIRANIH LICA	2851
	BROJ UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI	42	BROJ UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI	233
	PREDUZETE MJERE	20	PREDUZETE MJERE	266

2.3. Legalna imigracija - boravak stranaca u BiH

Boravak stranaca, u smislu Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ br. 29/03, 4/04 i 53/07) koji je bio na snazi do 14. maja 2008. godine, može biti: vizni, bezvizni, privremeni i stalni boravak. Zahtjev za boravak može se podnijeti u zemlji i ili putem diplomatsko-konzularnih predstavništava. U periodu od 2004. do 2007. godine u Bosni i Hercegovini su izdane ukupno 663 dozvole za stalni i 20.089 dozvola za privremeni boravak.

Privremeni boravak

U skladu s odredbama gore navedenog Zakona, privremeni boravak podrazumijeva boravak na teritoriji Bosne i Hercegovine u trajanju do jedne godine. Razlozi za odobrenje privremenog boravka mogu biti; brak sa državljaninom BiH, spajanje porodice, obrazovanje, naučnoistraživački i umjetnički rad, rad na osnovu izdane radne dozvole, u poslovne svrhe, u svrhu liječenja, ili iz humanitarnih razloga. Služba za poslove sa strancima, preko terenskih centara, nadležna je za izdavanje dozvola za privremeni boravak.

Stalni boravak

Odobrenje stalnog boravka izdaje se na zahtjev stranca pod uvjetom da ispunjava Zakonom propisane uvjete da na osnovu privremenog boravka neprekidno (u kontinuitetu) živi na teritoriji BiH najmanje pet godina prije podnošenja zahtjeva za stalni boravak.

PERIOD/GODINE	STALNI BORAVAK	PRIVREMENI BORAVAK
2004.	178	4897
2005.	196	5143
2006.	153	*5274
2007.	136	**5513
UKUPNO:	663	20.089

Tabela 1. Izvještaj o broju Rješenja o stalnom i privremenom boravku za period od 2004. do 2007. godine

Napomena: * Službe 5.053 i Sektor za imigraciju 460, ** Službe 5.120 i Sektor za imigraciju 154.

Stalni boravak – 2007. godina		Privremeni boravak – 2007. godina	
Državljanstvo	%	Državljanstvo	%
Kina	34,64 %	Srbija i Crna Gora	36,77 %
Hrvatska	13,73 %	Kina	10,16 %
Turska	10,64 %	Hrvatska	10,40 %
Njemačka	5,23 %	Makedonija	4,87%
Makedonija	5,23 %	Njemačka	2,76 %
Ostali	30,53 %	Ostali	35,04%

Tabela 2. Broj privremenih i stalnih dozvola boravka koje su izdane u 2007. godini prema državljanstvu

2.4. Ilegalne migracije

Uporedna analiza podataka o broju državljana trećih država prihvaćenih po Sporazumu o readmisiji sa Republikom Hrvatskom dovodi direktno do zaključka da se, zbog niza aktivnosti koje su preduzete u oblasti imigracija, broj stranih državljana koji koriste teritoriju BiH za prelazak u zemlje Zapadne Evrope značajno smanjio.

Navedeni statistički podaci predstavljaju mjesečni prosjek po godinama, prihvaćenih ilegalnih migranata državljana trećih država.

2000. godina	2001. godina	2002. godina	2003. godina
1.117 osoba	177 osoba	65 osoba	63 osobe

2004. godina	2005. godina	2006. godina	2007. godina
21 osoba	11 osoba	11 osoba	20 osoba

U 2007. godini uočen je blagi porast navedenog prihvaća, ali je značajno naglasiti da je prihvaćeno ukupno 240 stranih državljana, od toga: 120 državljana Srbije, 68 Albanije, 25 Makedonije, 19 Turske, 4 Egipta, 3 Šri Lanke i 1 državljanin Irana.

Iako se ova oblast ne može posmatrati parcijalno jer ima globalni karakter, ipak treba napomenuti da su na području Bosne i Hercegovine, započinjanjem operativnog rada Službe za poslove sa strancima od 1. oktobra 2006. godine, postignuti veoma zapaženi i značajni rezultati na otkrivanju ilegalnih imigranata. Postignuti rezultati su skup mnogih faktora, a prije svega pojačanih planskih aktivnosti akcija kontrole kretanja i boravka stranaca prema obavještajnim i operativnim podacima koje je prikupila naša Služba.

Zbog adekvatne primjene zakonskih odredaba iz oblasti rada Službe, kao i kretanja i boravka stranaca i azila, Služba je u saradnji sa IOM-om, ICITAP-om i FMUP-om, organizirala obuku inspektora za strance kako bi stekli znanja i vještine koji su im potrebni za primjenu ovlaštenja u svakodnevnom radu.

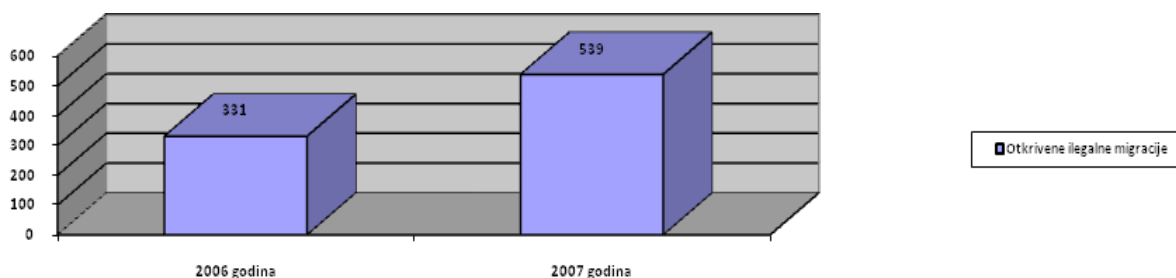
U skladu sa nadležnostima koje su im propisane Zakonom o Službi za poslove sa strancima, inspektori za strance naše Službe su, s ciljem da provode inspekcijske poslove predviđene Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, vršili kontinuiranu kontrolu boravka, svrhe boravka, prijave boravka ili promjene mjesta boravka, nadzirali pravna ili fizička lica u vezi sa boravkom i zapošljavanjem stranih državljana, podnosili prijave i zahtjeve da se postupa protiv pravnih ili fizičkih lica zbog nepridržavanja propisa kojima se reguliraju pitanja kretanja, boravka i zapošljavanja stranaca, podnosili zahtjeve da se pokrenu postupci radi ukidanja već odobrenog boravka, vršili inspekcijske kontrole, redovan inspekcijskih nadzor i dr.

S ciljem da suzbije ilegalne migracije u Bosni i Hercegovini, menadžment Službe je, prikupljajući korisne operativne podatke o ovim pojavama, vršio odgovarajuće aktivnosti planiranja i provođenja kontrole kretanja i boravka stranih državljana na područjima koja pokrivaju naši terenski centri. Nakon prikupljenih korisnih operativnih saznanja, najveći broj izvršenih akcija kontrole vršen je u koordiniranoj akciji naših terenskih centara i saradnje sa entitetskim MUP-ovima.

Sve informacije do kojih je došla Služba, a tiču se ilegalnih imigracija, dostavljene su i bezbjednosnim agencijama na području Bosne i Hercegovine na znanje i dalje postupanje zbog efikasnijeg rješavanja ove problematike.

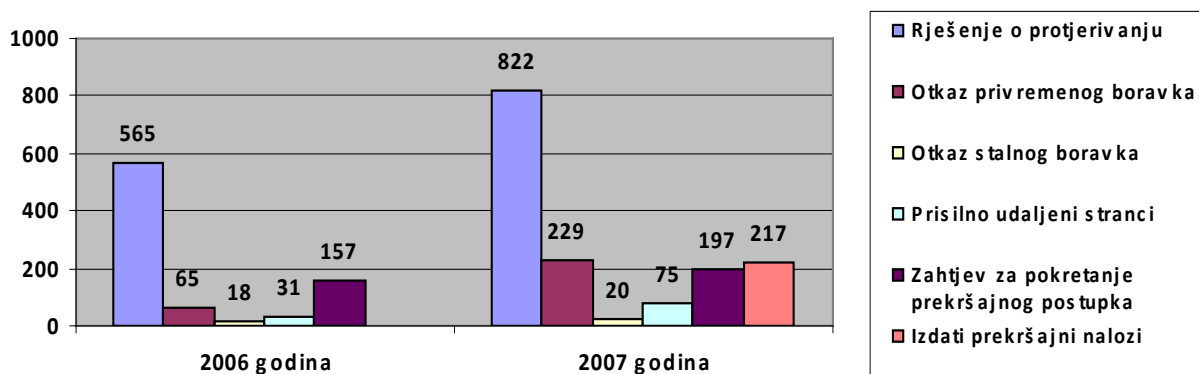
S ciljem da suzbije pojavu ilegalnih imigracija Služba vrši, po potrebi, koordinaciju aktivnosti s Ministarstvom inostranih poslova, Graničnom policijom, Državnom agencijom za istrage i zaštitu, Obavještajno-sigurnosnom agencijom, sa entitetskim MUP-ovima i policijom Brčko Distrikta BiH.

Kao rezultat uvođenja pojačanog kontinuiranog operativnog rada na terenu, inspektori za strance Službe su, prikupljanjem operativnih saznanja s ciljem da otkriju i spriječe ilegalne migracije na teritoriji Bosne i Hercegovine, tokom 2007. godine u 539 slučajeva otkrili pojave ilegalne migracije, što iznosi povećanje od 62 % u odnosu na 2006. godinu tokom koje je otkriven 331 slučaj ilegalne migracije.



Preduzete mjere prema strancima

Prilikom obavljanja svih neophodnih operativnih mjera i radnji u kontroli boravka stranaca tokom 2007. godine utvrđene su određene nepravilnosti i u vezi s tim su, skladu sa Zakonom, preduzete određene mjere prema strancima u 1.347 slučajeva, i to: donesena su 822 rješenja o protjerivanju stranca iz BiH, doneseno je 229 rješenja o otkazu privremenog boravka, 20 rješenja o otkazu stalnog boravka, 75 stranaca je prisilno udaljeno, podneseno je 197 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, te izdato 217 prekršajnih naloga, što iznosi povećanje od 59,9 % u odnosu na 2006. godinu gdje su u 842 slučaja preduzete mjere prema strancima, i to: doneseno je 565 rješenja o protjerivanju stranca iz BiH, doneseno je 65 rješenja o otkazu privremenog boravka, 18 rješenja o otkazu stalnog boravka, 31 stranac je prisilno udaljen, te je podneseno 157 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.



Najveći broj izrečenih mjera protjerivanja donesen je nakon provedenih akcija kontrole kretanja i boravka stranaca i odnosio se na državljane Srbije i Crne Gore, Albanije, Turske i Makedonije, kojima su mjere izrečene zbog toga što su prekršili propise o prelasku državne granice, zatim zbog prikrivanja činjenica o stvarnim namjerama boravka u BiH, te državljanima Kine i Palestine zbog toga što su u BiH ostali nakon isteka roka važenja vize ili odobrenja boravka.

S ciljem da suzbiju ilegalnu migraciju u Bosni i Hercegovini, inspektori za strance u Službi su prikupljali korisne operativne podatke o ovim pojavama, a zatim na osnovu njih vršili odgovarajuće aktivnosti planiranja i provođenja kontrole kretanja i boravka stranih državljana na područjima koja pokrivaju terenski centri Službe. Nakon prikupljenih korisnih operativnih saznanja najveći broj akcija kontrole izvršen je u koordiniranoj akciji terenskih centara Službe i saradnje sa entitetskim MUP-ovima.

II. OCJENA AKTUELNOG STANJA INSTITUCIONALNOG OKVIRA, ZAKONODAVSTVA I PRAKSE

1. PRAVNI OKVIR

1.1. Zakonodavna oblast

Pravni okvir kojim se uređuju pitanja imigracije sadržan je u Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima uprave („Službeni glasnik BiH“ br. 05/03, 42/03, 26/04 i 42/04), Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08) i Zakonu o Službi za poslove sa strancima („Službeni glasnik BiH“ br. 54/05 i 36/08).

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu je u dovoljnoj mjeri usklađen sa *acquis communautaire* EU, a u oblasti imigracija u potpunosti sa Šengenskim sporazumom u oblasti viza.

Danom stupanja na snagu novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08), podzakonski akti doneseni na osnovu Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ br. 29/03, 04/04 i 53/07) primjenjivat će se u prijelaznom periodu do donošenja novih podzakonskih akata, ako nisu u suprotnosti sa novim zakonom.

U međuvremenu, od momenta stupanja na snagu novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu do sačinjavanja ovog strateškog dokumenta usvojena su dva podzakonska akta:

- **Pravilnik o ulasku i boravku stranaca** („Službeni glasnik BiH“ broj 81/08) i
- **Pravilnik o nadzoru i udaljenju stranca iz Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ broj 81/08).

1.1.1. Određena rješenja iz Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu

Zabrana diskriminacije - Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu zabranjena je diskriminacija stranaca bilo po kojoj osnovi, kao što su rod odnosno spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, status koji se stječe rođenjem ili drugi status.

Zabrana vraćanja ili protjerivanja - Stranac neće, ni na koji način, biti protjeran ili vraćen («refoulement») na granicu teritorije gdje bi mu život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja, bez obzira je li mu zvanično odobrena međunarodna zaštita. Zabrana vraćanja ili protjerivanja («non-refoulement») odnosi se i na lica za koja postoji osnovana sumnja da bi bila u opasnosti da budu podvrgnuta mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Stranac, također, ne može biti ni protjeran niti vraćen u zemlju u kojoj nije zaštićen od slanja na takvu teritoriju.

Povjerljivost - Na svaku obradu, pristup i korištenje podataka iz Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu primjenjuju se odredbe i principi Zakona o zaštiti ličnih podataka i Zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka.

Pravna pomoć - Obaveza nadležnih organa koji vode postupak je da u svim fazama postupka stranac bude obaviješten o pravima i obavezama koje proistječu iz navedenog zakona.

Također, Ministarstvo sigurnosti je odgovorno da obezbijedi posebnu zaštitu i pomoć strancima žrtvama trgovine ljudima u svrhu njihovog oporavka i povratka u zemlju uobičajenog mjesta boravka ili u zemlju koja ih prihvata. U sklopu navedene pomoći strancima žrtvama trgovine ljudima obezbijedena je nezavisna besplatna pravna pomoć koju pruža Udruženje „Vaša prava“.

Identitet - Za vrijeme svog boravka na teritoriju BiH, stranac mora uz sebe imati putnu ispravu s kojom je ušao u BiH ili drugi identifikacijski dokument, odnosno odgovarajuću potvrdu koja je izdata u BiH, u svrhu dokazivanja ili potvrde svog identiteta i zakonitosti ulaska i boravka u BiH. Stranac je dužan identifikacijski dokument dati na uvid na zahtjev ovlaštenog lica Službe, policije ili drugog nadležnog organa ako je drugi nadležni organ na to zakonom ovlašten.

Stranac čiji identitet nije moguće odmah utvrditi ili ako postoje osnovi sumnje u istinitost njegovih navoda o identitetu, stavit će se pod nadzor ako se identitet ne može sa sigurnošću utvrditi ni u roku od šest sati od dovođenja stranca u službene prostorije. Postupak utvrđivanja identiteta stranca pokreće

i vodi Služba za poslove sa strancima. Ako je postupak utvrđivanja identiteta stranca, čiji identitet nije moguće odmah utvrditi ili postoje osnovi sumnje u istinitost njegovih navoda o identitetu, započela policija i ne može ga okončati u roku od šest sati, obavijestit će o tome Službu za poslove sa strancima. Postupak utvrđivanja identiteta stranca provodi se po odredbama Zakona o službi za poslove sa strancima i Zakona o policijskim službenicima.

Dokumenti za identifikaciju - Putna isprava je važeći pasoš ili drugi putni identifikacijski dokument koji je izdao strani nadležni organ vlasti i koji BiH priznaje, te važeća lična karta ili drugi lični identifikacijski dokument s fotografijom koji se može koristiti za prelazak državne granice a priznat je međunarodnim ugovorom čija je BiH ugovorna stranka, kao i putna isprava izdana strancu u BiH u skladu Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Putne isprave za strance koje se izdaju u BiH su:

- a) putna isprava za izbjeglice,
- b) putna isprava za lica bez državljanstva,
- c) putni list za stranca.

Putne isprave za strance izdaju se strancima kojima je u BiH priznat izbjeglički status, ili su lica bez državljanstva, ili im je potreban putni list.

Stranac koji ima odobren stalni boravak u BiH mora imati ličnu kartu za strance i ona služi kao identifikacijski dokument na teritoriji BiH.

Prevođenje - Organ koji vodi postupak dužan je strancu koji ne razumije jezik na kojem se postupak vodi omogućiti da tok postupka prati preko prevodioca odnosno tumača, a zahtjevi za ostvarivanje prava po ovom zakonu i dokazi koji opravdavaju zahtjev, kao i pozivi, rješenja i druga pismena, dostavljaju se na jednom od službenih jezika BiH.

Intervjui - Upravni postupci vode se ili po zahtjevu stranca ili po službenoj dužnosti. U svim postupcima koji se vode po službenoj dužnosti ovlašteno službeno lice obavlja razgovor sa strancem. Razgovori se obavljaju na jeziku koji stranac razumije, a o toku razgovora vodi se zapisnik. Razgovor koji se obavlja sa strancem koji je žrtva trgovine ljudima vodi posebno educirano službeno lice.

Odbijanje ulaska - Granična policija BiH odbija ulaske na granici stranim državljanima koji u skladu sa odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu ne ispunjavaju uvjete za ulazak u BiH. U skladu sa odredbama navedenog zakona Granična policija BiH donosi rješenje o odbijanju ulaska. Rješenje o odbijanju ulaska mora sadržavati razlog odbijanja ulaska, a izdaje se na obrascu kojeg stranac potpisuje. Ako stranac odbija potpisati rješenje, službeno lice unosi takvu opasku u obrazac. Primjerak rješenja uručuje se strancu. Ako stranac odbija primiti rješenje, ta će se činjenica unijeti kao opaska u obrazac rješenja i rješenje će mu se dostaviti.

Rješenje o odbijanju ulaska izvršava se odmah, unošenjem otiska štambilja »ODBIJEN ULAZAK« odnosno druge odgovarajuće oznake u putnu ispravu stranca. Ako stranac nema putnu ispravu u koju bi se mogao unijeti otisak štambilja odnosno druga odgovarajuća oznaka, ta se činjenica unosi kao opaska u obrazac rješenja.

Stranac kojem je Granična policija donijela rješenje o odbijanju ulaska u BiH ne može ući u BiH u roku od 24 sata od trenutka odbijanja ulaska, čak i ako je nakon donošenja rješenja o odbijanju ulaska naknadno ispunio uvjete za ulazak.

Ugrožene grupe - U vođenju postupaka u oblasti imigracije i nadležni organi se susreću sa strancima koji imaju specifične potrebe, kao što su žrtve trgovine ljudima i poslovno nesposobni stranci.

Strancima žrtvama trgovine ljudima potrebno je osigurati adekvatan i siguran smještaj, zdravstvenu zaštitu, informiranje o pravnom statusu na jeziku koji razumije, informiranje o pristupu diplomatsko-konzularnim predstavništvima, te o postupku repatrijacije. Pomoć pružaju Ministarstvo sigurnosti i nevladine organizacije s kojima Ministarstvo ima potpisane protokole o saradnji.

Osobi za koju se opravdano vjeruje da bi mogla biti žrtva trgovine ljudima daje se status zaštićene osobe na period do 15 dana kako bi ona mogla odlučiti hoće li podnijeti zahtjev za privremeni boravak. Na humanitarnoj osnovi, strancu žrtvi trgovine ljudima može se dati do šest mjeseci privremeni boravak s ciljem da ga se zaštiti i da mu se pomogne u oporavku i povratku u zemlju porijekla. Privremeni boravak na humanitarnoj osnovi može se produžiti u skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu. Besplatnu pravnu pomoć u svim postupcima strancima žrtvama trgovine ljudima pruža Udruženje „Vaša prava“.

Poslovno nesposobno lice u svim upravnim postupcima koji se vode u skladu sa odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu zastupa zakonski zastupnik.

Slučajevi sa maloljetnim licima - U skladu sa odredbama zakona nadležni organi u BiH dužni su da se prema maloljetnim strancima odnose s posebnom pažnjom i uvažavanjem, i da s njima postupaju u skladu s Konvencijom o pravima djeteta i propisima u BiH koji se odnose na brigu o maloljetnim licima i njihovu zaštitu.

Maloljetnik je stranac koji je mlađi od 18 godina života. Ako maloljetnik ima ličnu putnu ispravu može granicu BiH prelaziti u pratnji roditelja, zakonskog zastupnika ili staratelja, odnosno lica koje je opunomoćeno da ga prati uz punomoć koju su potpisali i ovjerali roditelji, zakonski zastupnik ili staratelj, ili mora imati saglasnost roditelja odnosno zakonskog zastupnika ako putuje bez pratnje.

Službeno lice ovlašteno za kontrolu prelaska državne granice dužno je obratiti posebnu pažnju prilikom kontrole maloljetnika koji namjerava preći državnu granicu BiH, kao i lica u čijoj se pratnji maloljetnik nalazi.

Maloljetnog stranca koji je nezakonito ušao u BiH i koji nije u pratnji roditelja ili zakonskog zastupnika odnosno opunomoćenika, ili je ostao bez pratnje tih lica po ulasku u BiH, a kojega Služba za poslove sa strancima ne može odmah vratiti u zemlju iz koje je stigao niti ga predati predstavnicima zemlje čiji je državljanin, privremeno će smjestiti u odjel ustanove specijaliziran za maloljetnike, o čemu će obavijestiti nadležni centar za socijalni rad koji će u skladu sa zakonom odmah imenovati privremenog staratelja.

Maloljetni stranac ne smije biti vraćen u zemlju uobičajenog mjesta boravka ili u zemlju koja ga je spremna prihvatiti dok se ne osigura da ga prihvate roditelji ili zakonski zastupnik, odnosno opunomoćenik ili predstavnik nadležnog organa u zemlji povratka. Maloljetnik bez pratnje se ni pod kojim uvjetima ne smije vratiti na način kojim bi se kršila Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ili Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Promjena statusa - Zahtjev za odobrenje prvog privremenog boravka, u pravilu, stranac mora podnijeti izvan BiH putem DKP-a BiH, i to lično.

Na teritoriji BiH stranac može podnijeti zahtjev za odobrenje prvog privremenog boravka samo u sljedećim slučajevima: ako je u BiH ušao s vizom za dugoročni boravak (Viza D) ili ako je državljanin zemlje bezviznog režima.

Produženje privremenog boravka može se odobriti na zahtjev stranca, ali samo po istom osnovu po kojem mu je odobren privremeni boravak čije produženje traži.

Punoljetni stranac koji boravi u BiH neprekidno tri godine po osnovu privremenog boravka koji je odobren u svrhu spajanja porodice stječe pravo da podnese zaseban zahtjev za odobrenje privremenog boravka po kojem drugom osnovu, ukoliko ispunjava uvjete propisane ovim zakonom za odobrenje privremenog boravka po kojem drugom osnovu osim spajanja porodice.

Vrste boravka - U smislu Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu pod boravkom stranca smatra se: vizni, bezvizni, privremeni i stalni boravak.

- Vizni boravak je pravo na boravak stranca u BiH u vremenu koje je navedeno u vizi.
- Bevizni boravak je pravo na boravak u BiH stranca koji dolazi iz zemlje bezviznog režima. Vijeće ministara BiH, na prijedlog MVP-a, određuje države čijim državljanima nije potrebna viza za ulazak u BiH. Stranci koji su oslobođeni pribavljanja vize za ulazak na teritoriju BiH imaju pravo na ulazak i boravak u BiH ukupno u trajanju do 90 dana u periodu od šest mjeseci računajući od dana prvog ulaska, ukoliko drugačije nije određeno međunarodnim ugovorom čija je BiH ugovorna stranka ili odlukom Vijeća ministara BiH.
- Privremeni boravak je pravo boravka stranca u BiH u vremenu do jedne godine, ukoliko nije drugačije određeno odobrenjem boravka.
- Stalni boravak je pravo na boravak stranca u BiH u neograničenom vremenu.

Privremeni boravak - Odobrenje za privremeni boravak može se izdati iz opravdanih razloga, kao što su: brak ili vanbračna zajednica s državljaninom BiH, spajanje porodice, obrazovanje, naučnoistraživački, umjetnički ili sportski rad ili rad konsultanata; rad ključnog osoblja unutar fizičkog ili pravnog lica ili rad po osnovu izdane radne dozvole; u svrhu privatnog preduzetništva ili volonterskog rada ili radi realizacije projekta značajnog za BiH; radi vjerskih aktivnosti, liječenja ili iz humanitarnih razloga; te iz drugog sličnog opravdanog razloga ili razloga koji je zasnovan na međunarodnom sporazumu čija je BiH ugovorna strana.

Odobrenje privremenog boravka može se izuzetno izdati i po osnovu vlasništva na nepokretnoj imovini, ukoliko postoji efektivna veza stranca sa BiH.

Stalni boravak - Stalni boravak se može odobriti strancu pod uvjetima da na osnovu odobrenja privremenog boravka neprekidno boravi na teritoriji BiH najmanje pet godina prije podnošenja zahtjeva za

odobrenje stalnog boravka, da raspolaže dovoljnim i redovnim sredstvima za izdržavanje, da ima osiguran odgovarajući smještaj, i da ima obezbijeđeno zdravstveno osiguranje.

Iako ispunjava prethodno navedene uvjete, strancu se neće odobriti stalni boravak ako u BiH boravi:

- po osnovu obrazovanja;
- po osnovu privremene zaštite, ili je podnio zahtjev za odobrenje privremene zaštite i čeka na odluku o svom statusu;
- po osnovu međunarodne zaštite, ili je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu i čeka na odluku o svom statusu;
- po osnovu pravnog statusa predviđenog Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima iz 1961, Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz 1963, Konvencijom iz 1969. o specijalnim misijama ili Bečkom konvencijom o predstavnicima država i njihovim odnosima s međunarodnim organizacijama iz Univerzalne povelje iz 1975;
- po osnovu volonterskog rada;
- po osnovu privremenog boravka iz humanitarnih razloga;
- zato što se nalazi na izdržavanju kazne, odnosno izvršavanju druge krivično-pravne sankcije ili druge obaveze utvrđene odlukom suda ili drugog nadležnog organa;
- po osnovu liječenja ili
- po osnovu realizacije projekta značajnog za BiH, koji realizira međunarodna ili domaća institucija ili humanitarna organizacija, udruženje, fondacija ili drugačija organizacija.

Stikeri (za vize i dozvole boravka) - Naljepnica za odobrenje boravka, unesena u važeći pasoš stranca, služi kao dozvola za prelazak državne granice BiH u periodu važenja odobrenja boravka.

U primjeni su naljepnice za vizu i boravišne dozvole sa veoma visokim nivoom zaštite. Naljepnice su mašinski čitljive, imaju kinegram, mjesto za fotografiju i druge vidove zaštite.

Postupak po žalbi - Na prvostepena rješenja koja donose Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH u skladu sa odredbama Zakona dozvoljena je žalba Ministarstvu sigurnosti izuzev postupaka po vizi gdje žalba nije dozvoljena.

Transfer od legalne ka ilegalnoj migraciji - Stranac postaje ilegalni migrant na teritoriji BiH:

- ako je ostao na teritoriji BiH nakon isteka roka važenja vize, odobrenja boravka ili nakon proteka vremena važenja prava na bezvizni boravak,
- ako mu je viza konačnom odlukom poništena, a stranac u roku od 15 dana odnosno u roku koji mu je ostavljen za dobrovoljno izvršenje nije dobrovoljno napustio BiH u skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu,
- ako mu je otkazan boravak, a u određenom roku nije dobrovoljno napustio BiH u skladu sa navedenim zakonom,
- ako je u BiH ostao nakon prestanka važenja izbjegličkog statusa, supsidijarne zaštite ili privremene zaštite ili nakon što mu je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen odlukom koja je postala izvršna, a nije u roku koji mu je ostavljen za dobrovoljni povratak napustio teritoriju BiH,
- ako je odluka o oduzimanju ili otpustu iz državljanstva BiH postala pravosnažna, a nije ostvario pravo na boravak u skladu s ovim zakonom ni napustio teritoriju BiH.

Zadržavanje - Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu propisane su odredbe kad se stranac može staviti pod nadzor. Nadzor se strancu određuje rješenjem o stavljanju pod nadzor koje donosi Služba za poslove sa strancima i uručuje ga strancu istovremeno s izvršenjem rješenja. Na osnovu rješenja Službe za poslove sa strancima stranac se može zadržati pod nadzorom toliko dugo koliko je potrebno za izvršenje svrhe nadzora, odnosno dok se razlozi koji su bili osnova za stavljanje stranca pod nadzor bitno ne izmijene, ali najduže 30 dana.

Protiv rješenja o stavljanju stranca pod nadzor žalba se može podnijeti Ministarstvu sigurnosti u roku od 24 sata od uručenja odnosno dostave rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

Ako Ministarstvo u roku od 24 sata od podnošenja žalbe ne ukine rješenje o stavljanju stranca pod nadzor ili po žalbi u tom roku uopće ne odluči, može se pokrenuti upravni spor tužbom pred Sudom Bosne i Hercegovine. Tužba se Sudu Bosne i Hercegovine podnosi u roku od 24 sata od proteka roka do kad je Ministarstvo sigurnosti trebalo da odluči o žalbi. Sud Bosne i Hercegovine je dužan da ove predmete smatra hitnim, da sasluša stranca i donese odluku po tužbi u roku od tri dana od dana podnošenja tužbe. Tužba ne odgađa izvršenje rješenja.

Stavljanje stranca pod nadzor izvršava se smještanjem stranca u ustanovu koja je specijalizirana za prihvat stranaca, tj. u Imigracijski centar.

Kada protekne roka od 30 dana nadzora, stranac se može zadržati pod nadzorom na osnovu rješenja o produženju nadzora koje donosi Služba za poslove sa strancima. Nadzor se može produžavati svaki put za najviše 30 dana, ali ukupno trajanje nadzora ne može trajati duže od 180 dana. Rješenje o produženju nadzora može se donijeti najkasnije sedam dana prije proteka roka prethodno određenog nadzora.

Iznimno, u slučaju da stranac onemogućava svoje udaljenje iz zemlje ili stranca nije iz drugih razloga moguće udaljiti iz zemlje u roku od 180 dana, ukupno trajanje nadzora može se produžiti i na period duži od 180 dana. Rješenje o iznimnom produženju nadzora donosi Služba za poslove sa strancima.

Protiv rješenja o produženju nadzora nad strancem mogu se podnijeti pravni lijekovi, kao i na rješenje o stavljanju stranca pod nadzor.

Služba za poslove sa strancima može izmijeniti način na koji se vrši stavljanje stranca pod nadzor i umjesto smještaja stranca u Imigracijski centar odrediti blažu mjeru nadzora, ako se i blažom mjerom može postići svrha nadzora. Blaža mjera nadzora podrazumijeva dozvolu strancu da boravi izvan ustanove.

Određujući blažu mjeru nadzora Služba za poslove sa strancima može ograničiti kretanje stranca na njegovo mjesto boravka ili na adresu stanovanja, nametnuti mu obavezu da se redovno javlja u određenim vremenskim razmacima u nadležnu organizacionu jedinicu Službe za poslove sa strancima i uz potvrdu mu oduzeti sve putne isprave koje može koristiti za prelazak državne granice BiH.

U slučaju da je strancu određen pritvor, zadržavanje ili stavljanje pod nadzor, organ koji je takvu mjeru odredio omogućit će mu, na njegov zahtjev, kontakt s nadležnim organima države čiji je državljanin, odnosno države koja mu pruža zaštitu.

Protjerivanje - U skladu sa odredbama definiranim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu strancu je moguće izreći mjeru protjerivanja iz BiH. Protjerivanje je mjera kojom se strancu nalaže izlazak iz BiH i zabranjuje ulazak i boravak u BiH u određenom vremenskom periodu koji ne može biti kraći od jedne ni duži od pet godina.

Također, navedenim zakonom definirane su odredbe kad je moguće skratiti ili ukinuti strancu zabranu ulaska, kao i odredbe kad je strancu moguće produžiti zabranu ulaska na teritoriju BiH. Period trajanja zabrane ulaska računa se od dana napuštanja BiH.

Rješenje o protjerivanju stranca iz BiH, sa zabranom ulaska i boravka u BiH u određenom periodu, donosi Služba za poslove sa strancima po službenoj dužnosti ili na obrazloženi prijedlog druge organizacione jedinice Ministarstva sigurnosti, organa za provođenje zakona ili drugog organa.

Protiv rješenja Službe za poslove sa strancima o protjerivanju stranca iz BiH može se podnijeti žalba Ministarstvu sigurnosti u roku od osam dana od dana dostave rješenja. Ako je rješenje o protjerivanju izrečeno zbog toga što je stranac prihvaćen prema sporazumu o readmisiji a nema odobren boravak u BiH, rok za žalbu je 24 sata od dostave rješenja. Žalba odgađa izvršenje rješenja.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca zabranjeno je kolektivno protjerivanje stranaca. Mjera protjerivanja može se izreći samo u pojedinačnom slučaju.

Također, Vijeće ministara BiH može izuzetno, na obrazloženi prijedlog Ministarstva sigurnosti, Službe za poslove sa strancima, druge organizacione jedinice Ministarstva sigurnosti ili policije, rješavajući u pojedinačnom slučaju, donijeti odluku o protjerivanju stranca iz BiH s trajnom zabranom ulaska u BiH, ako ocijeni da je protjerivanje nužno u interesu javnog poretka ili se zasniva na razlozima sigurnosti BiH, u skladu sa članom 1. stav 2. Protokola broj 7. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda izmijenjenog Protokolom broj 11. Navedena odluka Vijeća ministara BiH ne može se izvršiti suprotno odredbama *Principa zabrane vraćanja, »non-refoulement«* Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

2. INSTITUCIONALNI OKVIR

2.1. Djelokrug nadležnosti Ministarstva sigurnosti

Ministarstvo sigurnosti, kao jedno od devet ministarstava u Bosni i Hercegovini koja djeluju na državnoj nivou, u skladu sa Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave („Službeni glasnik BiH“ br. 05/03, 42/03, 26/04 i 42/04), nadležno je za:

- zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza, i reguliranje prometa na graničnim prijelazima BiH;
- sprečavanje i otkrivanje počinitelja krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovanja ljudima, te drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom;
- međunarodnu saradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva;
- zaštitu osoba i objekata;
- prikupljanje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH;
- organiziranje i usuglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH;
- provođenje međunarodnih obaveza i saradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, te usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja;
- kreiranje, staranje i provođenje politike useljavanja i azila u BiH, te uređivanje procedure u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca u BiH.

2.2. Razvoj institucija

2.2.1. Djelokrug nadležnosti Sektora za imigraciju

Sektor za imigraciju vrši upravne i druge stručne poslove u vezi sa provođenjem politike u oblasti imigracija u BiH, sudjeluje u kreiranju politike imigracija kroz izradu zakona i podzakonskih akata iz ove oblasti, prati stanje u vezi sa postizanjem EU i međunarodnih standarda, te obavlja druge poslove koji po svojoj prirodi spadaju u nadležnost ovog sektora.

U sklopu Sektora djeluju dva odsjeka; Odsjek za administrativno-upravne poslove i Odsjek za propise, nadzor i obuku. Prema trenutnom Pravilniku o sistematizaciji radnih mjesta u Sektoru za imigraciju predviđeno je ukupno 24 radna mjesta, a uposljeno je 15 djelatnika (državnih službenika i namještenika).

Budući da je upravljanje migracijama, odnosno sposobnost državnih institucija da na organiziran i human način upravljaju ulaskom i boravkom stranaca na teritoriji zemlje od izuzetnog značaja za opći napredak Bosne i Hercegovine, kadrovsko jačanje Sektora za imigraciju navodi se i kao jedan od uvjeta iz evropskog partnerstva. To znači da je neophodno da se u budućem periodu popune upražnjena radna mjesta, osigura adekvatan prostor za rad, te stalne obuke za sve uposlene.

2.2.2. Djelokrug nadležnosti Službe za poslove sa strancima

Služba za poslove sa strancima je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine s operativnom samostalnošću za vođenje poslova i rješavanja pitanja iz svojih nadležnosti, osnovana zbog obavljanja administrativno-upravnih i inspekcijских poslova propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Upravni poslovi vezani za kretanje i boravak stranaca u BiH:

- prijave boravka ili promjene boravka stranih državljana,
- izdavanje ličnih i putnih isprava strancima, odnosno oduzimanje izdatih ličnih i putnih isprava,
- ovjera pozivnih pisama,
- poništavanje viza strancima,

- izdavanje potvrda o boravku stranaca,
- poslovi u vezi sa podnošenjem zahtjeva za azil,
- odobrenje i produženje privremenog boravka, odnosno odobrenje stalnog boravka,
- otkaz privremenog ili stalnog boravka i stavljanje stranca pod nadzor,
- protjerivanje stranca iz zemlje,
- vođenje predmeta i evidencija propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu i evidencija iz nadležnosti Službe.

Inspekcijski poslovi nad provođenjem Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, i to:

- kontrola boravka (svrha, korištenje, prijava ili promjena mjesta boravka),
- nadzor nad pravnim i fizičkim licima u vezi sa boravkom i zapošljavanjem stranaca,
- podnošenje prijave i zahtjeva za postupanje protiv pravnih ili fizičkih lica zbog nepridržavanja propisa kojima se reguliraju pitanja kretanja, boravka i zapošljavanja stranaca,
- podnošenje zahtjeva za raspisivanje potrage za licima i stvarima,
- podnošenje zahtjeva za obavljanje pretresa lica, stvari, vozila i objekata, te za stavljanje stranca pod nadzor,
- redovni inspekcijski nadzor, te nadzor po nalogu ili zahtjevu, odnosno po dostavljenoj prijavi,
- praćenje, prikupljanje, provjere i obrada podataka i saznanja iz nadležnosti Službe,
- preduzimanje potrebnih mjera i radnji iz nadležnosti Službe, te predlaganje mjera radi unapređenja ukupne situacije u oblasti kretanja, boravka i
- zapošljavanja stranaca,
- izvršavanje mjera za udaljšavanje stranca iz zemlje.

Usvojen je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o Službi za poslove sa strancima i u toku su aktivnosti na izradi Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Službe.

2.2.3. Centralna baza podataka o strancima

Kroz projekt CARDS 2003 uspostavljena je Centralna baza podataka o strancima, kojoj je svrha omogućiti efikasno vođenje centralne evidencije o stranim državljanima koji po raznim osnovama borave u Bosni i Hercegovini. Korištenje centralne baze podataka kroz četiri modula: viza, granica, boravak i azil omogućuje pristup bazi podataka u skladu sa statusom stranca u BiH.

Korisnici centralne baze podataka su: Ministarstvo sigurnosti, odnosno Sektor za imigraciju i Sektor za azil, kada vrše poslove iz nadležnosti u vezi sa migracijama i rješavanjem zahtjeva za azil; Služba za poslove sa strancima kada vrši poslove prijave boravka, odobravanja privremenog ili stalnog boravka stranim državljanima, protjerivanja iz BiH, te sve ostale poslove koji proizlaze iz Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Zakona o službi za poslove sa strancima; Granična policija BiH kada vrši poslove u vezi sa ulaskom i izlaskom stranih državljana u i iz Bosne i Hercegovine; te Ministarstvo vanjskih poslova i diplomatsko-konzularna predstavništva u svijetu kada vrše poslove u vezi sa izdavanjem viza strancima koji dolaze u BiH.

Iako je ovaj sistem formalno pušten u rad 15. oktobra 2007. godine postoje određeni problemi u svakodnevnoj primjeni, te će biti neophodno usaglasiti ga sa postojećim zakonskim okvirom i otkloniti uočene nedostatke.

2.2.4. Proizvodnja statističkih podataka

U izvještaju koji je proistekao kao rezultat CARDS Regionalnog programa o statistici, pored ostaloga, opisana je i trenutna situacija u vezi sa prikupljanjem podataka o kretanjima stanovništva u i iz BiH. U dijelu koji se odnosi na statističke podatke o imigrantima navodi se kako se oni mogu dobiti korištenjem Informacionog sistema migracija, ali do sada takve informacije/podaci nisu plasirane. Isto se, također, odnosi na statističke podatke o odbijanju, pritvaranju i vraćanju ilegalnih migranata.

Kao jedna od osnovnih preporuka proizašla iz ovog projekta jest da Informacioni sistem migracija treba pažljivo kontrolirati kako bi prikupljanje podataka bilo u skladu sa Uredbom EU o prikupljanju statističkih podataka u oblasti migracija i međunarodne zaštite, koja je usvojena u oktobru 2007. godine. Svrha ove uredbe je usklađivanje statističkih podataka koje zemlje članice dostavljaju EUROSTAT-u, te zajed-

ničke definicije koje se zasnivaju na propisima EU a odnose se na pitanja useljavanja, kontrole granice i azila. Ako posmatramo zemlje regije, podatke o migracijama prema EUROSTAT-u trenutno dostavljaju jedino Republika Hrvatska i Makedonija. Planirano je da Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, u saradnji sa Ministarstvom sigurnosti i drugim relevantnim institucijama, a u skladu s preporukama koje su proizašle iz ranije spomenutog projekta, te Uredbom, intenzivira aktivnosti na pripremi statističkih podataka za EUROSTAT.

2.2.5. Saradnja između različitih agencija

Imigracijsku i azilantsku politiku i zakonodavstvo realiziraju: Granična policija BiH, Služba za poslove sa strancima, Sektor za imigraciju i Sektor za azil Ministarstva sigurnosti i Ministarstvo vanjskih poslova – Odsjek za konzularne poslove u domenu viza.

Saradnja između ovih agencija odvija se u vidu sastanaka po pozivu na najvišem nivou rukovođenja gdje se nastoji osigurati prisustvo svih rukovodilaca, ali je, zavisno od potreba, razvijena direktna saradnja između rukovodilaca kao i između nižih nivoa državnih službenika.

Potrebno je unaprijediti i formalizirati saradnju svih relevantnih tijela koja se bave pitanjima migracija: Sektora za imigraciju, Sektora za azil, Službe za poslove sa strancima, Granične policije BiH i Ministarstva vanjskih poslova.

Kada je uspostavljena Služba za poslove sa strancima, bilo je evidentno da je dotadašnja službena saradnja između odsjeka za strance i institucija na području BiH iz segmenta kretanja i boravka stranaca, kao i razmjena informacija koje su se mogle koristiti za preduzimanje mjera i aktivnosti iz nadležnosti bilo koje bezbjednosne agencije na području BiH, bila nedovoljna. Nakon analize dotadašnjeg stanje načinjeni su bitni pomaci u oblasti nadogradnje službene saradnje sa svim agencijama za provođenje zakona, tužilaštvom, međunarodnim i NVO organizacijama.

Posebno treba napomenuti dobru i profesionalnu saradnju sa MUP-ovima entiteta i policije Brčko Distrikta, OSA-e, Granične policije BiH, SIPA-e, NCB Interpol Sarajevo, Državne komisije za reviziju odluka o naturalizaciji stranih državljana u BiH, Sektora za azil i Sektora za imigraciju, ICITAP, IOM, Evropske komisije, NVO "Vaša prava".

Inspektori za strance Službe u svom svakodnevnom radu su dolazili do veoma korisnih operativnih saznanja iz nadležnosti OSA-e, SIPA-e, Granične policije BiH i entitetskih MUP-ova, koja su im pravovremeno dostavljana na nadležnost i postupanje. Isto tako veoma efikasna službena saradnja je iskazana prilikom provedenih planskih akcija kontrola kretanja i boravka stranaca, prilikom udaljavanja lica sa teritorije BiH, te saradnje sa službenicima SIPA-e i OSA-e prilikom razotkrivanja i sprečavanja krivičnih djela iz oblasti trgovine ljudima i krijumčarenja osoba.

U 2007. godini, prilikom rješavanja zahtjeva stranaka da im se odobri boravak u BiH, ovjere pozivnih i garantnih pisama za lica koja dolaze iz zemalja sa visokim stepenom ilegalnih migracija, kao i za lica kojima je Državna komisija za reviziju odluka o naturalizaciji stranih državljana u BiH oduzela državljanstvo BiH, zbog saznanja da bi mogli biti prijetnja javnom redu i nacionalnoj sigurnosti, tražene su sve neophodne informacije od OSA-e i SIPA-e.

2.2.6. Ljudski resursi

Obuke uposlenih - Imigracije su veoma specifična i dinamična oblast, tako da je obučavanje zaposlenih veoma bitno i mora se kontinuirano provoditi na svim radnim mjestima. Obučavanje iz oblasti imigracija uglavnom se organizira, finansira i realizira posredstvom međunarodnih organizacija i projekata Evropske komisije. Također, koriste se i bilateralni projekti između Ministarstva sigurnosti i partnera u drugim zemljama. Tako su posebno značajne edukacije koje se realiziraju iz oblasti imigracija i azila u saradnji sa Republikom Češkom.

Pored navedenog, uposlenici Službe za poslove sa strancima su pohađali obuke pod pokroviteljstvom Evropske komisije, IOM-a, ICITAP-a, a neizostavna je podrška i Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine i Policijske akademije FMUP-a. U 2008. godini je uspostavljena i saradnja sa programom Evropske komisije za tehničku pomoć i razmjenu informacija TAIEX.

Za jačanje kapaciteta državnih službenika Agencija za državnu službu priprema i realizira specijalističke obuke koje prolaze svi državni službenici zavisno od obuke i nivoa na kom državni službenik radi.

Programi obuke - Programi su uglavnom iz oblasti imigracija i jačanja kapaciteta i uloge državnih institucija.

2.2.7. Saradnja sa nevladinim organizacijama

2.2.7.1. Zaštita žrtava trgovine ljudima

Obaveze Ministarstva sigurnosti, u smislu zaštite stranih žrtava trgovine ljudima, odnose se prije svega na pružanje sigurnog i adekvatnog smještaja i zaštite, kao i reguliranja njihovog statusa u BiH, te povratka u zemlje porijekla. Budući da Ministarstvo sigurnosti nema vlastite kapacitete namijenjene za smještaj žrtava trgovine ljudima, potpisani su protokoli o saradnji sa šest nevladinih organizacija koje pružaju smještaj, Protokol s NVO koji pruža besplatne pravne usluge strancima žrtvama trgovine ljudima kao i Protokol o saradnji u provođenju programa zaštite žrtava trgovine ljudima i njihovom dobrovoljnom povratku u zemlje porijekla ili zemlje boravka, potpisan između Ministarstva sigurnosti i IOM-a.

Prema podacima Ureda državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, u 2005. godini registrirane su 44 strane žrtve trgovine, 2006. godini 40 žrtava, a u 2007. godini registrirano je 14 stranih žrtava trgovine ljudima, što pokazuje tendenciju pada broja stranih žrtava trgovine ljudima.

Identifikacija - Najvažniji pravni dokument o statusu žrtava trgovine ljudima je Pravilnik o zaštiti stranaca žrtava trgovine ljudima („Službeni glasnik BiH“ br. 33/04), kojim se utvrđuju pravila i standardi u postupku prihvata, oporavka i repatrijacije stranaca žrtava trgovine ljudima, kao i načini postupanja nadležnih institucija s ciljem da se osigura efikasna zaštita žrtava u skladu sa zakonima i međunarodnim standardima o zaštiti ljudskih prava. U postupku identifikacije potrebno je obratiti pozornost na sljedeće pokazatelje; samoidentifikacija, mjesto i uvjeti u kojima je stranac potencijalna žrtva pronađena, psiho-fizičko stanje osobe, način i svrha ulaska u BiH, posjedovanje putne isprave te druge okolnosti relevantne za pravilnu identifikaciju.

Pomoć žrtvama - Potrebno je osigurati adekvatan i siguran smještaj, zdravstvenu zaštitu, informiranje o pravnom statusu na jeziku koji žrtva razumije, informiranje o pristupu diplomatsko-konzularnim predstavništvima, te o postupku repatrijacije. Pomoć pružaju Ministarstvo sigurnosti i nevladine organizacije s kojima Ministarstvo ima potpisane protokole o saradnji.

Budući da država još uvijek nema razvijene specifične programe za repatrijaciju žrtava trgovine ljudima, Međunarodna organizacija za migracije, u saradnji s Ministarstvom sigurnosti, ima ključnu ulogu u repatrijaciji. U skladu s Protokolom o saradnji koji između Ministarstva sigurnosti i Međunarodne organizacije za migracije, u 2006. godini su podnesena 22 zahtjeva za repatrijaciju, a 2007. godine šest.

2.2.7.2. Potpomognuti dobrovoljni povratak – AVR program

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine i Međunarodna organizacija za migracije potpisali su Memorandum o razumijevanju o provedbi IOM-ovog AVR programa (Pomoć pri dobrovoljnom povratku neregularnih migranata), 4. septembra 2007. godine u Sarajevu. Svrha AVR programa je promovirati humanu, organiziranu i efikasnu politiku dobrovoljnog povratka stranaca i postaviti okvire za pružanje pomoći pri dobrovoljnom povratku, u smislu da se dobrovoljni povratak odnosi na samostalnu i informiranu odluku migranta da se vrati u zemlju porijekla, boravišta ili zemlju koja je voljna ili obavezna da ga primi. U Memorandumu su definirane obaveze i prava ugovornih strana, kao i prateći aneksi. Od datuma potpisivanja ovaj program je omogućio dobrovoljni povratak u zemlje porijekla za 44 osobe. U 2007. godini kroz program IOM-a su se u zemlje porijekla dobrovoljno vratile ukupno 234 osobe, od čega najveći broj u Albaniju (155) i na Kosovo (94) osobe.

3. PRISTUPANJE BOSNE I HERCEGOVINE EVROPSKOJ UNIJI

3.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Bosna i Hercegovina je potencijalna kandidatkinja za članstvo u Evropskoj uniji i sudionica je procesa stabilizacije i pridruživanja. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Bosne i Hercegovine i EU službeno su otvoreni u novembru 2005. godine, dok su tehnički pregovori okončani u decembru 2006. godine. Sporazum je parafiran 5. decembra 2007. godine, a potpisan 16. juna 2008. godine. Potpuna implementacija odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za Bosnu i Hercegovinu predstavlja ključni korak prema daljnjoj integraciji i punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

U Poglavlju VII Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju - Pravda, sloboda i sigurnost - regulirana su i pitanja iz oblasti imigracija i azila. Član 80. SSP-a regulira pitanja koja se odnose na vize, upravljanje

granicom, azil i migracije,⁶ dok član 81. SSP-a govori o sprečavanju i kontroli nelegalne imigracije i ponovnom prihvatu (readmisiji).⁷ Ovim sporazumom se, između ostaloga, Bosni i Hercegovini stvara obaveza saradnje o pitanju viza, granične kontrole, azila i migracija, kako sa Evropskom unijom, tako i sa zemljama regije.

3.2. Pitanja readmisije

Provođenje Sporazuma o readmisiji može služiti kao podrška programima za povratak tako što će uspostaviti formalne uvjete readmisije sa zemljom porijekla ili zemljom tranzita. Svrha sporazuma je da se stvore uzajamno recipročne obaveze, detaljno utvrde administrativne i operativne procedure za provođenje povratka ili tranzita osoba koje ne ispunjavaju, ili su prestale da ispunjavaju uvjete za ulazak, prisustvo ili boravak u zemlji domaćinu. Značajni naponi u posljednjih nekoliko godina na međunarodnom nivou doveli su do povećanog broja sporazuma o readmisiji.

Potpisivanje i provođenje sporazuma o readmisiji, odnosno ponovnom prihvatu osoba koje borave bez dozvole, jedna je od obaveza Bosne i Hercegovine predviđena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropskih zajednica, kao temelj kontrole i sprečavanja ilegalnih migracija.

Popis zemalja s kojima je Bosna i Hercegovina potpisala i ratificirala sporazume o readmisiji:

- Konfederacija Švicarska („Službeni glasnik BiH“ broj 41/01)⁸
- Republika Mađarska („Službeni glasnik BiH“ broj 08/05)
- Republika Hrvatska („Službeni glasnik BiH“ broj 04/04)
- Kraljevina Norveška („Službeni glasnik BiH“ broj 01/06)
- Rumunija („Službeni glasnik BiH“ broj 04/06)
- Republika Grčka („Službeni glasnik BiH“ broj 14/06)
- Republika Bugarska („Službeni glasnik BiH“ broj 14/06)
- Republika Italija („Službeni glasnik BiH“ broj 16/06)
- Državna zajednica Srbija i Crna Gora („Službeni glasnik BiH“ broj 12/07)
- Kraljevina Danska („Službeni glasnik BiH“ broj 08/07)

6 Stranke će saradivati o pitanju viza, granične kontrole, azila i migracija, te će ustanoviti okvire za saradnju u tim područjima, uključujući i saradnju na regionalnom nivou, uzimajući u obzir i u cijelosti se oslanjajući, prema potrebi, na ostale postojeće inicijative u tom području. Saradnja u gore navedenim pitanjima zasnovat će se na međusobnim konsultacijama i uskoj koordinaciji između stranaka, te bi trebala obuhvatiti tehničku i upravnu pomoć u:

- a. razmjenu informacija o zakonodavstvu i praksi;
- b. izradi zakona i propisa;
- c. jačanju učinkovitosti institucija;
- d. obrazovanju osoblja;
- e. bezbjednosti putnih isprava i otkrivanju lažnih isprava;
- f. upravljanju granicom;

Saradnja će se osobito usmjeriti:

- a. u području azila – na provedbu nacionalnog zakonodavstva zbog dostizanja standarda Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. jula 1951, i Protokola o statusu izbjeglica, potpisanog 31. januara 1967. u New Yorku, čime se obezbjeđuje poštovanje načela zabrane protjerivanja (non-refoulement), kao i drugih prava azilanata i izbjeglica;
- b. u području legalnih migracija - na pravila o prihvatu i na prava i status prihvaćenih osoba. U pogledu migracije, stranke pristaju da obezbijede pravedan tretman državljanima drugih zemalja koji legalno prebivaju na njihovoj teritoriji, te unapređivati politiku integracije, čiji je cilj da se osigura uporedivost njihovih prava i obaveza s pravima i obavezama njihovih državljana.

7 Stranke će saradivati zbog sprečavanja i kontrole nelegalnih imigracija. U tu svrhu Bosna i Hercegovina i države članice Evropske unije saglasne su da će ponovno prihvatiti sve svoje državljane koji nelegalno borave na njihovim teritorijama i također su suglasne da će sklopiti i u potpunosti provesti sporazum o ponovnom prihvatu, uključujući i obavezu da ponovo prihvate državljane drugih zemalja i osoba bez državljanstva. Države članice Evropske unije i Bosna i Hercegovina svojim će državljanima osigurati odgovarajuće identifikacijske isprave i pružiti će im administrativne olakšice potrebne za tu svrhu.

Posebni postupci u svrhu ponovnog prihvata državljana, državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva, utvrđeni su Sporazumom između Zajednice i Bosne i Hercegovine o ponovnom prihvatu osoba čiji boravak nije odobren.

1. Bosna i Hercegovina je saglasna da sklapa sporazume o ponovnom prihvatu s drugim zemljama procesa stabilizacije i pridruživanja i obavezuje se da će preduzimati sve nužne mjere kako bi osigurala fleksibilno i brzo provođenje svih sporazuma o ponovnom prihvatu iz ovoga člana.
2. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje utvrdit će druge zajedničke mjere koje se mogu preduzeti kako bi se sprečavala i kontrolirala nelegalna imigracija, uključujući i trgovinu ljudima i mreže nelegalne migracije.

8 Novi tekst Sporazuma o readmisiji i viznim olakšicama sa Konfederacijom Švicarskom parafiran je 15. aprila 2007. godine u Sarajevu. Potpisivanje se očekuje do kraja 2008.

- Kraljevina Švedska („Službeni glasnik BiH“ broj 04/07)
- Savezna Republika Austrija („Službeni glasnik BiH“ broj 03/07)
- Republika Slovačka („Službeni glasnik BiH“ broj 03/07)
- Zemlje Beneluxa („Službeni glasnik BiH“ broj 04/07)
- Republika Slovenija („Službeni glasnik BiH“ broj 03/07)
- Republika Francuska („Službeni glasnik BiH“ broj 10/07)
- Republika Makedonija – sporazum potpisan 21. marta 2008. godine u Makedoniji
- Sporazum o readmisiji između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 13/07)⁹

Provođenje navedenih sporazuma nalazi se u nadležnosti Službe za poslove za strancima, u dijelu koji se odnosi na readmisiju državljana trećih zemalja, odnosno Sektora za imigraciju u dijelu koji se odnosi na readmisiju državljana BiH.

3.3. Evropsko partnerstvo

Dokument Evropsko partnerstvo¹⁰ EU pruža smjernice vlastima Bosne i Hercegovine o reformskim prioritetima. Napredak na planu tih reformskih prioriteta prati se na sastancima Monitoringa reformskog procesa (RPM), koji ostaju centralni kanal za politički, ekonomski i tehnički dijalog između EU i Bosne i Hercegovine.

Prioriteti navedeni u Evropskom partnerstvu, a odnose se na oblast imigracija i predstavljaju obavezu Sektora za imigraciju, su sljedeći:

Kratkoročni prioriteti - Evropski standardi

- Osigurati adekvatnu kadrovsku popunjenost Sektora za imigracije u Ministarstvu sigurnosti, kao i adekvatne prostorije, opremu, osoblje i obuku za Službu za poslove sa strancima;
- Usvojiti Strategiju o migracijama na državnom nivou, kao i novi Zakon o kretanju i boravku stranaca (Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu usvojen je i stupio je na snagu 14. maja 2008. godine);
- Provesti sporazum između Bosne i Hercegovine i EZ o readmisiji, te započeti pregovore o sporazumima o readmisiji sa zemljama porijekla migranata u tranzitu.

Srednjoročni prioritet

- Provesti politike u oblasti migracija kroz kontinuirano usklađivanje legislative u oblasti imigracija sa dostignutim standardima EU koji su primjenjivi u Bosni i Hercegovini, razvijati institucionalne kapacitete sposobne da realiziraju usvojenu legislativu i kontinuirano educirati kadrove u oblasti imigracija.

Napravljen je plan aktivnosti realizacije gore navedenih prioriteta sa definiranim rokovima i nositeljima aktivnosti. Postignuti napredak po pojedinim prioritetima prati se i kroz redovno mjesečno izvještavanje.

3.4. Direktive koje je usvojila EU u oblasti imigracija i azila:

- Direktiva Vijeća 2004/81/EZ od 29. aprila 2004. o odobrenju boravka koji je izdat državljanima trećih država koji su žrtve trgovine ljudima ili im je pružena pomoć za ilegalnu imigraciju, a sudjeluju s nadležnim tijelima
- Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. septembra 2003. godine o pravu na spajanje porodice
- Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. decembra 2003. o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak
- Direktiva Vijeća 2005/71/EZ od 12. oktobra 2005. o posebnom postupku za ulazak državljana trećih zemalja u svrhu naučnog istraživanja

9 Odredbe ovog Sporazuma imat će prednost pred odredbama bilo kojeg bilateralnog sporazuma ili dogovora o readmisiji osoba koje nemaju dozvolu za boravak, a koji su zaključeni između pojedinih zemalja članica i BiH.

10 Odluka Vijeća o principima prioritetima i uvjetima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom i opoziv Odluke 2006/55/EZ (2008/211/EC)

- Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28. novembra 2002. kojom se definira pomaganje neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka
- Direktiva Vijeća 2004/114/EZ od 13. decembra 2004. o uvjetima prihvata državljana trećih država u svrhe studija, razmjene učenika, neplaćenog obrazovanja ili dobrovoljnog rada
- Direktiva Vijeća 2001/40/EZ od 28. maja 2001. o uzajamnom priznavanju odluka o izgonu državljana trećih država
- Okvirna Odluka Vijeća od 28. novembra 2002. o jačanju krivičnog okvira s ciljem da se spriječi olakšavanje neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka
- Direktiva Vijeća 2003/110/EZ od 25. novembra 2003. o pomoći u slučajevima tranzita u svrhe udaljavanja zračnim putem
- Uredba Vijeća (EZ-a) br. 377/2004 od 19. veljače 2004. o uspostavi mreže imigracijskih službenika za vezu
- Direktiva Vijeća 2003/9/EZ o minimumu standarda za prijem tražitelja azila u državama članicama
- Direktiva Vijeća 2004/83/EZ o minimumu standarda za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva za status izbjeglica i međunarodnu zaštitu
- Direktiva Vijeća 2005/85/EZ o minimumu standarda o proceduri u državama članicama za davanje i povlačenje izbjegličkog statusa

Pri izradi Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu korištene su sve navedene direktive koje su primjenjive na teritoriji Bosne i Hercegovine.

4. MEĐUNARODNA I REGIONALNA SARADNJA

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine ima uspostavljenu bilateralnu saradnju sa Republikom Češkom kroz projekt češkog Ministarstva unutrašnjih poslova „Pomoć u uspostavi infrastrukture za migracije i azil u BiH“.

Nadalje, međunarodna saradnja se ostvaruje i kroz Regionalnu inicijativu za migracije, azil i izbjeglice (MARRI), čije članice su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija. MARRI se bavi pitanjima kretanja stanovništva na Zapadnom Balkanu promoviranjem regionalne saradnje sveobuhvatnog i integriranog pristupa pitanjima azila, migracija, upravljanja granicom, izdavanja viza, i povratka izbjeglica, kako bi se dostigli međunarodni i evropski standardi. Osnovni prioritet MARRI-a je jačanje saradnje između zemalja regije u gore navedenim područjima, što je od velikog značaja za proces evropskih integracija. Preko Sekretarijata koje se nalazi u Skopju, MARRI implementira projekte iz područja migracija.

Regionalna saradnja se ostvaruje i kroz projekt „Jake institucije i jedinstveni pristup u upravljanju azilom, vizama i migracijama na zapadnom Balkanu“ koji je finansiran sredstvima AENEAS programa Evropske komisije. Koordinator projekta je Švedski migracijski odbor, a partneri u projektu su Danska imigracijska služba, Norveška imigracijska direkcija i Međunarodni centar za razvoj migracijskih politika (ICMPD). Pored Bosne i Hercegovine zemlje korisnice ovog projekta su Albanija, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija. Projekt se implementira kroz saradnju sa ekspertima, organiziranje regionalnih seminara i nacionalnih radionica.

Saradnja u okviru Konferencije generalnih direktora imigracijskih službi (GDISC) formalno je otpočela na Samitu o Bosni i Hercegovini koji je održan u Sarajevu 19. i 20. aprila 2007. godine. Članice GDISC-a su zemlje članice EU i zemlje kandidati za članstvo. Iako se Bosna i Hercegovina trenutno nalazi u ulozi posmatrača, ostvarena je bitna saradnja sa GDISC-om, prije svega kroz organiziranje posjete grupe eksperata u decembru 2007. godine, kao i kroz prisustvovanje predstavnika BiH na konferencijama GDISC-a. Na osnovu preporuka Misije za utvrđivanje činjenica, koje su napravili eksperti šest zemalja članica GDISC-a u BiH, pokušava se pronaći način za finansiranje zajedničkog projekta, te intenziviranje daljnje saradnje.

1. Razviti kvalitetan imigracijski sistem na nacionalnom nivou, usklađen sa standardima Evropske unije, koji će omogućiti integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.
2. Aktivno učestvovati u razvijanju i implementaciji migracijskog sistema na regionalnom nivou.
3. Imigracijski sistem Bosne i Hercegovine uključiti u imigracijski sistem Evropske unije.

III. POSTAVLJENI CILJEVI U OBLASTI IMIGRACIJE I PLAN RAZVOJA

Plan razvoja u oblasti imigracije

Realizacija postavljenog osnovnog cilja koji definira razvoj kvalitetnog imigracijskog sistema na nacionalnom nivou, u skladu sa standardima Evropske unije, osnovna je pretpostavka za realizaciju dugoročnog cilja uključivanja imigracijskog sistema Bosne i Hercegovine u imigracijski sistem Evropske unije.

Dosljedna implementacija Strategije i Akcionog plana u oblasti imigracije i azila rezultira realizacijom postavljenog osnovnog cilja.

Ovaj dokument, kroz analizu faktora stanja u oblasti imigracije, definira zadatke čija kumulativna realizacija omogućava uspostavu kvalitetnog imigracijskog sistema u Bosni i Hercegovini usklađenog sa standardima Evropske unije, što je osnovna pretpostavka integracije imigracijskog sistema Bosne i Hercegovine u imigracijski sistem Evropske unije.

Regionalni pristup u oblasti imigracije i kreiranje imigracijske politike, kao i usaglašavanje zakonodavstva na regionalnom nivou, osnova je za uspješnu kontrolu legalnih imigracija kao i preduvjet za uspješnu borbu protiv ilegalnih migracija i svih posljedica koje ova pojava nosi sa sobom. Bosna i Hercegovina je opredijeljena da aktivno sudjeluje u razvijanju imigracijskog sistema na regionalnom nivou sa uključenim standardima Evropske unije.

1. RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA

Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu ima za cilj da riješi provedbena pitanja koja nisu obuhvaćena prethodnim pozitivnim propisima, kao i da ovu oblast uskladi sa postojećim standardima Evropske unije.

1.1. Donošenje podzakonskih akata

Podzakonskim aktima, propisanim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, precizno će se definirati odgovornost prijevoznika koji dovoze ilegalne imigrante u BiH, uvjeti i procedure o načinu ulaska stranaca, izdavanje viza i putnih isprava za strance, izdavanje odobrenja za boravak, postupak ukidanja viza i otkaza boravka, postupak udaljavanja stranih državljana u zemlje porijekla ili u zemlje iz kojih su došli u Bosnu i Hercegovinu, procedure i načini prijavljivanja stranca na adresi privremenog ili stalnog boravka, pravila oko formiranja i korištenja baza podataka o strancima, pravila postupanja sa žrtvama trgovine ljudima, kao i niz drugih odredbi koje će olakšati implementaciju Zakona u praksi. Također, podzakonskim aktima definirat će se osnivanje i funkcioniranje specijaliziranih ustanova za prihvati i zbrinjavanje stranaca, kao i posebne procedure za smještaj stranaca u navedene ustanove.

Ministarstvo sigurnosti je nositelj izrade većine podzakonskih akata kojim se preciznije određuje zakonom definirana imigracijska politika. Definiranje vizne politike i procedure izdavanja viza, te izdavanje putnih isprava za strance, nalaze se u nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova, odnosno Ministarstva civilnih poslova. Aktivnosti na izradi podzakonskih akata su u toku.

1.2. Usklađivanje sa standardima Evropske unije

Stalni zadatak u oblasti pravne legislative, koja definira oblast imigracija, je praćenje implementacije donesene pravne legislative i praćenje razvoja standarda Evropske unije u ovoj oblasti, te usklađivanje pravne legislative na nacionalnom nivou sa navedenim standardima.

2. RAZVOJ INSTITUCIONALNIH KAPACITETA

Kompletan sistem imigracije nalazi se u nadležnosti Ministarstva sigurnosti, Sektora za imigraciju, Sektora za azil, Službe za poslove sa strancima, Granične policije BiH i Ministarstva vanjskih poslova BiH.

2.1. Jačanje kapaciteta Sektora za imigraciju

S ciljem da se osiguraju uvjeti za razvoj efikasnog imigracijskog sistema u BiH, implementaciju već preuzetih obaveza i obaveza koje će proizaći iz sporazuma o readmisiji u dijelu prihvata državljana BiH, praćenje i donošenje pravne legislative, osiguranje uvjeta za aktivno sudjelovanje u kreiranju i predlaganju imigracijske politike, te realizaciji obaveza u dijelu imigracija koje će slijediti iz Mape puta, čije ispunjavanje je preduvjet za liberalizaciju viznog režima, neophodno je jačanje Sektora za imigraciju.

S tim u vezi, potrebno je obezbijediti prostor za rad i adekvatnu kadrovsku popunjenost Sektora za imigraciju u Ministarstvu sigurnosti. Također, potrebno je planirati razvoj Sektora za imigraciju, kako bi on bio u mogućnosti efikasno implementirati svoje nadležnosti i imati vodeću ulogu u kreiranju imigracijskog sistema na nacionalnom nivou, te imati aktivnu ulogu u kreiranju imigracijske politike kako na nacionalnom, tako i na regionalnom nivou.

Kako bi se osigurale osnovne pretpostavke za jačanje Sektora, potrebno je donijeti novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti kojim će se Sektor za imigraciju ojačati u oblastima:

- praćenja i izrade pravne legislative u oblasti imigracija u skladu sa standardima EU,
- implementacije sporazuma o readmisiji,
- planiranja i realizacije obuke iz oblasti primjene Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i pratećih podzakonskih akata u dijelu imigracija, te uspostavljanja i razvijanja kapaciteta za pripreme i implementacije projekata.

2.2. Uspostavljanje i razvijanje kapaciteta za analitiku i strateško planiranje u oblasti imigracija pri Sektoru za imigraciju

S ciljem da se stvore uvjeti za proaktivan pristup kreiranju imigracijske politike neophodno je osigurati pravne, kadrovske i tehničke preduvjete za prikupljanje, obradu i analizu statističkih podataka iz svih segmenata migracijskih tokova.

U skladu sa navedenim neophodno je formirati i razvijati poslove analize i strateškog planiranja u oblasti imigracija, kroz uspostavu tima za analizu i strateško planiranje koji će biti osnova za uspostavu odjela kao organizacione jedinice u Sektoru za imigraciju.

2.3. Jačanje kapaciteta Službe za poslove sa strancima

Služba za poslove sa strancima je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine s operativnom samostalnošću za vođenje poslova i rješavanje pitanja iz svoje nadležnosti, osnovana radi obavljanja administrativno-upravnih i inspeksijskih poslova propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Jačanje Službe – postavljeni ciljevi:

- Uspostaviti novi i nadograditi postojeći pravni okvir, posebno u dijelu Zakona o Službi i Zakona o strancima, kao i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe.
- Primiti nove službenike i uposlenike prema sistematizaciji radnih mjesta i organizaciji Službe.
- Obezbijediti adekvatan radni prostor za uposlene i kancelarijski namještaj.
- Obezbijediti adekvatna tehničko-materijalna sredstva za rad, a naročito ličnu opremu, IT. opremu i vozila.
- Nastaviti aktivnosti na završetku postojećeg prihvatnog centra za ilegalne migrante i nastaviti aktivnosti na izgradnji novog prihvatnog centra.
- Nastaviti započete aktivnosti na izgradnji poslovne zgrade Službe i TC Sarajevo.
- Permanentno i kvalitetno educirati uposlene putem: seminara, radionica, studijska putovanja .
- Nadograditi postojeću službenu saradnju sa institucijama u BiH, te uspostaviti službenu saradnju sa institucijama u regiji i šire iz oblasti migracija.

- Obezbijediti veća finansijska sredstva za rad Službe preko Budžeta institucija BiH, međunarodnih i pojedinačnih donacija i programa država Evropske unije.

3. RAZVOJ INFORMACIONOG SISTEMA BAZA PODATAKA

3.1. Razvoj centralne baze podataka

U toku su aktivnosti na ispitivanju funkcionalnosti centralne elektronske baze podataka o strancima, prilikom čega su uočeni određeni nedostaci u njenoj implementaciji kao i određena neusklađenost sa postojećim zakonskim rješenjima.

Centralna baza podataka podrazumijeva uspostavljanje mreže za razmjenu i uspostavljanje baze podataka u koju će se unositi svi podaci o strancima, od momenta podnošenja zahtjeva za vizu, u nekom od DKP-ova, do ulaska, prijave boravka, statusnih pitanja i izlaska stranca iz zemlje.

Zakon je definirao da se centralna baza podataka o strancima uspostavlja u Ministarstvu sigurnosti.

Potpuno i efikasno funkcioniranje centralne baze podataka o strancima je preduvjet za prikupljanje određenih podataka na osnovu kojih će biti moguće preduzimati direktne aktivnosti na implementiranju zakonodavne legislative, kao osiguranje jednog od preduvjeta za kreiranje politike u oblasti imigracija.

U skladu sa navedenim potrebno je izvršiti doradu navedene baze podataka, kao i njeno usaglašavanje sa novim zakonskim rješenjima.

3.2. Razvoj informacionih sistema za operativnu efikasnost Službe

Za potrebe Službe za poslove sa strancima, pored razvoja centralne baze podataka o strancima potrebno je uspostaviti, razviti i staviti u funkciju i informacione sisteme:

- analitički sistem I-2,
- radio-komunikacioni sistem veze i
- razmjenu podataka, informacija i dokumenata elektronskim putem - elektronska pošta u Službi.

4. FORMIRANJE SKLONIŠTA ZA STRANCE ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA

Odnos prema žrtvama trgovine određen je kroz više odredbi Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i njime se zapravo uvodi obaveza Ministarstva sigurnosti da prihvati, smjesti i zbrine žrtve trgovine do repatrijacije.

Sklonište za žrtve trgovine, "Sigurna kuća", je centralno sklonište koje bi bilo u nadležnosti državnih organa i njime bi upravljalo Ministarstvo sigurnosti. Cilj izgradnje, opremanja i stavljanja u funkciju navedenog objekta je da se obezbijede siguran smještaj i zbrinjavanje, te riješe statusna pitanja i pruži pravna pomoć, kao i adekvatna medicinska i socijalna pomoć korisnicima skloništa do njihove potpune psiho-fizičke rehabilitacije i stvaranja uvjeta za siguran povratak u zemlju porijekla, zemlju polazne destinacije ili treću zemlju ukoliko za to postoje uvjeti i potvrđena spremnost treće zemlje za prihvati. U navedenoj ustanovi potrebno je educirati zaposlene o implementaciji Zakona i postupanju sa žrtvama trgovine.

Nevladine organizacije, koje se bave problematikom žrtava trgovine, imat će pristup u implementaciji svojih projekata ukoliko je realizacija tih projekata u interesu korisnika skloništa. Također, nevladine organizacije koje mogu pružiti adekvatne uvjete prihvata i zbrinjavanja žrtava trgovine mogu imati mogućnost da svoje kapacitete ponude na korištenje. Za implementaciju projekta „Formiranje skloništa za strance žrtve trgovine ljudima“ pri Ministarstvu sigurnosti, potrebno je osigurati finansijska sredstva.

5. SPORAZUMI O READMISIJI

Zaključivanje i implementacija sporazuma o readmisiji predstavlja glavni element u saradnji zemalja na području sprečavanja i kontrole ilegalne imigracije. Ovi sporazumi uključuju odredbe o readmisiji vlastitih državljanina, državljanina trećih zemalja i osoba bez državljanstva.

5.1. Sporazum između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine o readmisiji lica koja borave bez dozvole

Sporazum između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine o readmisiji lica koja borave bez dozvole stupio je na snagu 1. januara 2008. godine. Implementacija navedenog sporazuma u dijelu prihvata državljana BiH realizira se preko Ministarstva sigurnosti – Sektora za imigraciju. U ovoj oblasti su uočeni značajni problemi zbog toga što ne postoji jedinstvena baza podataka o svim državljanima BiH, a i nadležnost za oblast državljanstva i provjere identiteta nalaze se na različitim nivoima vlasti.

Za efikasnu realizaciju navedenog dijela sporazuma potrebno je osigurati efikasnu saradnju svih nadležnih institucija s ciljem da se utvrde državljanstvo i identitet lica koje je najavljeno za readmisiju kao bh. državljana.

Implementacija Sporazuma između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine o readmisiji lica koja borave bez dozvole u dijelu prihvata i povratka državljana trećih zemalja je u nadležnosti Službe.

S ciljem da se prati ukupna realizacija navedenog sporazuma i definira profil ilegalnih imigranata, potrebno je razviti zajednički model praćenja između Sektora za imigraciju i Službe.

U zajedničkim izjavama koje prate Sporazum između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine o readmisiji predlaže se, odnosno smatra se uputnim, da Bosna i Hercegovina zaključi sporazume o readmisiji sa Švicarskom, Danskom, Norveškom i Islandom, uz iste uvjete kao i sa Evropskom zajednicom.

5.2. Sporazumi o readmisiji sa zemljama Procesa stabilizacije i pridruživanja

Bosna i Hercegovina će preduzeti aktivnosti na zaključivanju sporazuma o readmisiji sa drugim zemljama Procesa stabilizacije i pridruživanja sa kojim nema zaključene navedene sporazume.

5.3. Sporazum o readmisiji sa zemljama porijekla ili tranzita ilegalnih imigranata

Kao jedan od srednjoročnih prioriteta iz Evropskog partnerstva navodi se započinjanje pregovora o sporazumima o readmisiji sa zemljama iz kojih ilegalni migranti ulaze u Bosnu i Hercegovinu na svom putu prema zemljama Evropske unije, kao i sa zemljama iz kojih potječu ilegalni migranti.

6. RAZVOJ MEĐUNARODNE SARADNJE

Neophodno je nastaviti i dalje razvijati već uspostavljenu saradnju sa MARRI centrom (Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbjeglice) i GDISC-om (Konferencija generalnih direktora imigracijskih službi), te razvijati regionalnu saradnju s ciljem da se implementira jedinstven pristup u oblasti migracija i sudjelovanja u njegovom kreiranju.

Također je potrebno nastaviti i razvijati uspješnu bilateralnu saradnju sa MUP-om Republike Češke, te uspostaviti bilateralnu saradnju sa drugim zemljama koje su zainteresirane da doprinesu izgradnji imigracijskog sistema u Bosni i Hercegovini.

7. KOORDINACIJSKO TIJELO ZA PITANJA IMIGRACIJA U BiH

Dosadašnja saradnja između najviših rukovodećih službenika Granične policije BiH, Službe za poslove sa strancima, Sektora za imigraciju i Sektora za azil Ministarstva sigurnosti i Ministarstva vanjskih poslova – *Odsjeka za konzularne poslove* u domenu viza, pokazala se kao izuzetno korisna i produktivna.

Na zajedničkim sastancima predstavnika gore navedenih institucija se, između ostalog, raspravljalo o eventualnim problemima u implementiranju Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i podzakonskih akata, te o aktivnostima koje je potrebno preduzeti kako bi se efikasnije provodila i kreirala politika u oblasti imigracija.

Sastanci koordinacije su značajni i zbog redovne razmjene informacija između predstavnika institucija koje provode politiku kretanja i boravka stranaca i azila u Bosni i Hercegovini.

S tim u vezi potrebno je ovu saradnju formalizirati i uspostaviti Koordinacijsko tijelo za politiku imigracija u BiH, sastavljeno od predstavnika gore navedenih institucija koje će se periodično sastajati na najvišem nivou – direktor Granične policije BiH, direktor Službe za poslove sa strancima, pomoćnik ministra u Sektoru za imigraciju, te pomoćnik ministra u Sektoru za azil Ministarstva sigurnosti i pomoćnik

ministra za međunarodno-pravne i konzularne odnose Ministarstva vanjskih poslova BiH. Budući da Sektor za imigraciju pruža tehničku podršku pri organizaciji i održavanju ovih sastanaka, potrebno je izvršiti i kadrovsko jačanje Sektora u tom smislu.

8. EDUKACIJA

Kako bi se imigracijska politika uspješno provodila, neophodno je državne službenike u Sektoru za imigraciju i Službi za poslove sa strancima Ministarstva sigurnosti educirati za efikasnu implementaciju odredbi zakona, kao i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Pored navedenih edukacija potrebne su i specijalističke edukacije kao što su: formiranje i korištenje baza podataka, prepoznavanje i postupanje sa žrtvama trgovine, postupanje sa ilegalnim imigranti-ma sa specifičnim potrebama, prihvati i zbrinjavanje ilegalnih imigranata, prihvat i zbrinjavanje žrtava trgovine, strani jezici, princip zabrane vraćanja i druge specijalističke edukacije s ciljem da se realizira pravna legislativa u oblasti imigracija.

Potrebno je da Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju u saradnji sa Službom za poslove sa strancima koordinira edukativne aktivnosti u oblasti primjene Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i pratećih podzakonskih akata, kako u pogledu određivanja vremenskog termina edukacije tako i u definiranju tema i ciljnih grupa za edukaciju.

Također, potrebno je educirati uposlenike Službe za poslove sa strancima o načinu prikupljanja informacija o ilegalnim migracijama i licima koja se bave ovim aktivnostima, operativnim pripremama i izvođenju akcija kontrole kretanja i boravka stranaca, tehnikama saslušanja sa posebnim osvrtom na govor tijela, analizom obavještajnih i operativnih podataka, obučiti inspektore za strance i službenike iz obezbjeđenja imigracijskog centra o načinu rukovanja i upotrebe vatrenog oružja, primjeni analitičkog sistema I-2, stranim jezicima kao i druge specijalističke obuke. Priprema i koordiniranje navedenih specijalističkih edukacija je u nadležnosti Službe za poslove sa strancima.

Edukacije će se realizirati kroz: seminare, radionice, učešće na konferencijama i studijska putovanja. Kako je oblast imigracija veoma dinamična, neophodna je i edukacija kadra u ovoj oblasti kao stalni proces.

D.
TRGOVINA LJUDIMA

I . UVOD

II. PRINCIPI ZA IZRADU STRATEGIJE

III. ORGANIZIRANI KRIMINAL I TRGOVINA LJUDIMA

- Domaći i međunarodni pravni aspekti
- Institucionalni kapaciteti
- Međunarodne obaveze i povezanost organiziranog kriminala i trgovine ljudima

IV. FAKTORI RIZIKA

V. TRGOVINA LJUDIMA - definicija, pojam, osnovne karakteristike

VI .OPĆI CILJEVI U OBLASTI TRGOVINE LJUDIMA U BiH

VII. POSEBNI CILJEVI U OBLASTI TRGOVINE LJUDIMA U BiH

I. UVOD

Na početku ovog milenija međunarodna zajednica se suočava sa ozbiljnim prijetnjama bezbjednosti pojavom novih oblika kriminala, posebno u organiziranom obliku: organizirani kriminal, trgovina ljudima, krijumčarenje ljudi, krijumčarenje narkotika, ilegalne migracije, krivotvorenje novčanica, međunarodni terorizam, pranje sredstava stečenih kriminalnim radnjama, cyber kriminal i drugo.

Državna agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine, SIPA-a, je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine sa operativnom samostalnošću, osnovana kako bi obavljala policijske poslove i zadatke na čijem čelu je direktor SIPA-e, djeluje isključivo na zakonodavnim i profesionalnim osnovama, ne zastupajući, ne štiteći interese bilo koje političke stranke, registrirane organizacije ili udruženja, niti bili kojeg konstitutivnog naroda ili drugih naroda u Bosni i Hercegovini.

Prioriteti SIPA-e su borba protiv organiziranog kriminala i njegovih oblika kriminaliteta kao što su organizirane ilegalne migracije, trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi.

Za uspješnu borbu protiv trgovine ljudima, pored legislative, koordinacije, provedbe zakona, identifikacije, asistencije i zaštite žrtava-svjedoka i prevencije trgovinom djece, za uspješnu borbu protiv trgovine ljudima je potrebno ulagati kontinuirane napore, usklađivati instrumente i mehanizme sa novim pojavnim oblicima ovog fenomena, permanentno prikupljati i analizirati podatke, te u saradnji sa nevladinim i međunarodnim organizacijama unapređivati proces koordinacije i aktivnosti na suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima i ilegalnih migracija. Na polju prevencije i podizanja javne svijesti o problemu trgovine ljudima veliku ulogu su ostvarile nevladine organizacije u Bosni i Hercegovini.

Kroz proces demokratizacije data je mogućnost svim građanima da, uz zaštitu identiteta, prijavljuju tužilaštvima i agencijama za provođenje zakona krivična djela organiziranog kriminala i trgovine ljudima i njihove izvršioce. Ovo ne predstavlja samo policijsku metodu prikupljanja podataka, nego i aktivno uključivanje svih segmenata civilnog društva, odnosno trajnu transparentnost u borbi protiv trgovine ljudima.

Strategija definira: faktore rizika, principe borbe, opće i pojedinačne ciljeve, mjere i rokove, te nositelje koji imaju odgovornosti u sprečavanju u borbi protiv organiziranog kriminala, trgovine ljudima i drugih pojava oblika.

II. PRINCIPI ZA IZRADU STRATEGIJE

1. **Princip političke volje** – aktivna borba protiv trgovine ljudima, kao pojavnog oblika organiziranog kriminala koji predstavlja prioritetnu aktivnost institucija Bosne i Hercegovine.
2. **Princip nediskriminacije i poštovanja sloboda i prava građana** – aktivnostima na realizaciji strategije je zagarantirano ostvarivanje svih ljudskih sloboda i prava građana u skladu sa Ustavom BiH, njenim zakonima, te međunarodnim pravnim standardima..
3. **Princip jedinstvene i globalne vizije** - borba protiv trgovine ljudima bazirana je na jedinstvenom i globalnom sagledavanju problema.
4. **Princip koordinacije i zajedničke saradnje** – prakse i procedure borbe protiv trgovine ljudima bazirat će se na jedinstvenom državnom konceptu javnog sektora, međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini, civilnog društva i građana.
5. **Princip profesionalizma i usklađenosti u svim područjima djelovanja** - borba protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima podrazumijeva kontinuirano profesionalno obučavanje, obrazovanje i usavršavanje stručnjaka, kao i razmjenu iskustava najboljih praksi i savremenih dostignuća, te njihovu usklađenost sa preventivno-represivnim mjerama.
6. **Princip aktivne međunarodne saradnje** – aktivna saradnja u pripremama za pridruživanje Evropskoj uniji i za obezbjeđivanje aktivne uloge Bosne i Hercegovine na međunarodnom nivou.
7. **Princip kontinuiteta i progresivnosti** – predstavlja nastavak sistemskih aktivnosti provedenih u borbi protiv trgovine ljudima, koje su trajnog karaktera i afirmirat će sve pozitivne rezultate.
8. **Princip povjerljivosti** – lični podaci proistekli iz specifičnih aktivnosti neće se objavljivati, osim u slučajevima i pod uvjetima koji su opisani zakonom.
9. **Princip analize** - periodična analiza i ocjena realiziranih ciljeva i preduzimanih mjera.
10. **Princip usklađenosti** – usklađenost i adekvatno korištenje preventivnih, represivnih i edukativnih mjera.
11. **Princip transparentnosti i otvorenosti projekta** – rezultati aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima bit će dostupni javnosti.

III. ORGANIZIRANI KRIMINAL I TRGOVINA LJUDIMA

Domaći i međunarodni pravni aspekti

Pored krivičnog djela organiziranog kriminala, zakonom su inkriminirane i radnje dogovora, pripremanja i udruživanja, kao oblici saučesništva, odnosno kao prethodni stadiji u izvršenju organiziranog kriminala. Ova protivpravna ponašanja su sistematizirana u posebnom poglavlju Krivičnog zakona BiH, čime se pokazuje ozbiljnost u pristupu borbi protiv trgovine ljudima. Rješenja Krivičnog zakona, kada su u pitanju propisivanja odredbi o organiziranom kriminalu, usklađena su sa standardima i rješenjima međunarodnih dokumenata koje je do tada prihvatila Bosna i Hercegovina.

Najznačajniji međunarodni dokumenti koji direktno tretiraju oblast borbe protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima jesu: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala od 15. novembra 2000. godine; Preporuka Rec (2001) 11 Komiteta ministara državama članicama koja se odnosi na vodeće principe za borbu protiv organiziranog kriminala od 19. septembra 2001. godine. Izuzetan značaj za Bosnu i Hercegovinu u smislu harmonizacije propisa s propisima EU predstavlja ratifikacija UN konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, kao i tri pripadajuća protokola, usvojena u Palermu 15. novembra 2000. godine.

Trgovina ljudima je inkriminirana u Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine, kojim su sva djela trgovine ljudima, krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, svrstana u posebna poglavlja Zakona, i to: KD Trgovina ljudima, član 186. KZBiH, KD Međunarodno vrbovanje radi prostitucije, član 187. KZBiH, KD Nezakonito uskraćivanje identifikacijskih dokumenata, član 188. KZBiH, KD Krijumčarenje lica, član 189. KZBiH, KD Zasnivanje ropskog odnosa i prijevoz lica u ropskom odnosu, član 185. KZBiH. Propisane inkriminacije su u skladu sa odredbama ključnih međunarodnih dokumenata koji tretiraju trgovinu ljudima koje je potpisala i ratificirala Bosna i Hercegovina, a u skladu su sa međunarodnim standardima. Posebno pozitivnu ulogu u borbi protiv trgovine ljudima, Zakon o krivičnom postupku BiH i Krivični zakon BiH, doneseni na državnom nivou .

Institucionalni kapaciteti

Na nivou Bosne i Hercegovine u okviru Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine djeluju agencije koje se bave suzbijanjem organiziranog kriminala i trgovine ljudima:

- Agencija za istrage i zaštitu (SIPA)
- Granična policija (GP BiH)

Nadležnosti Agencije za istrage i zaštitu (SIPA-e) su propisane Zakonom o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, i odnose se na sprečavanje, otkrivanje i istrage KD koje se odnose na organizirani kriminal, terorizam, ratne zločine, trgovinu ljudima i druga krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teški finansijski kriminal. SIPA obrađuje podatke i vodi evidencije u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH, Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH i drugim propisima Bosne i Hercegovine. Državna agencija za istrage i zaštitu, SIPA, čije je sjedište u Sarajevu u svom sastavu broji četiri regionalne kancelarije/ureda sa sjedištem u Sarajevu, Banjaluci, Tuzli i Mostaru. U sastavu svake RK/U je Kriminalističko istražno odjeljenje čiji su osnovni zadaci da se u okviru svojih, zakonom definiranih nadležnosti, bave sprečavanjem, otkrivanjem i istraživanjem pojava trgovine ljudima i svih drugih krivičnih djela iz nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine.

Sud Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine djeluju na državnom nivou i njihove nadležnosti su propisane Zakonom o Sudu i Tužilaštvu BiH. Tužilaštvo Bosne i Hercegovine je institucija čije je pravo i osnovna dužnost otkrivanje i progon izvršilaca krivičnih djela koja su u nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine, a propisana su Krivičnim zakonom Bosne i Hercegovine, te krivična djela koja su propisana entitetskim ili krivičnim zakonom Brčko Distrikta kada su ispunjeni uvjeti državne nadležnosti po Zakonu o Sudu BiH..

S ciljem što efikasnijeg istraživanja i krivičnog procesuiranja navedenih krivičnih djela i izvršitelja u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine je formirana, pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Udarne grupa u borbi protiv trgovine ljudima i ilegalnih migracija.

Međunarodne obaveze i povezanost organiziranog kriminala i trgovine ljudima

Opredjeljenje Bosne i Hercegovine za evropske integracije zahtijeva ozbiljnu analizu obima, prirode i obilježja organiziranog kriminala i njegovih pojavnih oblika. Međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine u oblasti organiziranog kriminala proizlaze iz potpisanih bilateralnih ugovora, Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnenim, morskim i zračnim putem, Protokola za suzbijanje, zaustavljanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i djecom, članstva BiH u organizaciji Interpola.

Samo sveobuhvatan, sistemski otpor organiziranom kriminalu minimizirat će njihov višestruki negativni efekat. Niti jedna država ne može zanemariti organizirani kriminal i trgovinu ljudima, a da ujedno nastoji biti uvažen dio međunarodne zajednice i njenih integrativnih procesa.

Stoga je bitno subjekte usredotočiti na ostvarenje navoda iz posebnog cilja, i to: Institucionalni i operativni razvoj sa ciljem da se postigne kompatibilnost sa evropskim strukturama, u skladu sa međunarodnim konvencijama, sporazumima i preporukama i državnim zakonima.

U sklopu strateških pravaca i aktivnosti Državne agencije za istrage i zaštitu je jačanje i proširenje kapaciteta u oblasti kriminalističkih analiza i kriminalističkog obavještajnog rada, a prioritet je:

- jačanje kapaciteta za kriminalističke, obavještajne i istražne aktivnosti,
- kriminalističko obavještajno pripremanje paketa za identificiranje organizirane kriminalne grupe koja djeluje na teritoriji Bosne i Hercegovine, vodeći se fakultativnim kriterijima organiziranog kriminala,
- posebno mjesto u kriminalističko-obavještajnim i istražnim aktivnostima će se dati indiciranju i otkrivanju slučajeva povezanosti organizirane kriminalne grupe sa pojedincima iz institucija vlasti Bosne i Hercegovine, a sa osvrtom na provedeno istraživanje Transparency International u Bosni i Hercegovini,
- sprečavati i otkrivati organizirani kriminal i korupciju,
- presijecati kanale ilegalne migracije i trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini,
- blagovremena i sveobuhvatna procijeniti prijetnju svake štćene osobe i objekta,
- održati dobru i neposrednu saradnju sa Službom za strance BiH,

- vršiti permanentnu edukaciju policijskih i državnih službenika u borbi protiv trgovine ljudima, suprotstavljanja ilegalnoj imigraciji, tehnikama intervjuiranja prilikom odobravanja stalnog ili privremenog boravka.

S obzirom na identificirane trendove u ovoj oblasti neophodno je sa strateškog aspekta posmatrati i vršiti prilagođavanje sferi kriminalističko- obavještajnih i kriminalističko-istražnih aktivnosti koje podrazumijevaju:

- prilagođavanje promjenama profila žrtava,
- adekvatan tretman rastućeg fenomena trgovine ljudima sa akcentom na unutrašnju i regionalnu trgovinu domaćih žrtava.

IV. FAKTORI RIZIKA

Ostvarivanje određenih ciljeva podrazumijeva moguće rješenje faktora rizika i domaćih slabosti, koje se moraju identificirati, procijeniti i uzeti u razmatranje pri implementaciji strategije. Stoga pri formulaciji ciljeva za izradu strategije treba uzeti kao osnovu ratificiranu UN konvenciju o organiziranom kriminalu, kao i Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i djecom, Protokol o ilegalnoj trgovini imigrantima zrakom, vodom ili kopnom i Protokol o ilegalnoj proizvodnji i trgovini vatrenog oružja, dijelova ili komponenti, kao i municije.

Radi analize stanja, definiranja strateških ciljeva i određivanja plana daljih aktivnosti nadležnih institucija Bosne i Hercegovine identificirani su ključni faktori rizika koje treba imati u vidu prilikom implementacije strategije. Faktori rizika obuhvataju ekonomski, politički, pravni i institucionalni aspekt, te historijski i geografski položaj Bosne i Hercegovine.

U ekonomskoj oblasti faktori rizika su: struktura vlasništva kapitala i njena usporena transformacija, nepotrebno intenzivna intervencija političkih partija u ekonomiji, nedovoljno poštovanje ekonomskih zakonitosti, siromaštvo koje je dostiglo zabrinjavajući stepen u Bosni i Hercegovini. U političkoj oblasti faktori rizika ogledaju se u nefunkcionalnom Ustavu Bosne i Hercegovine, limitiranim nadležnostima države, utjecaju međunarodne zajednice, pitanju političkog konsenzusa o strateškim ciljevima razvoja države i drugo.

Kada je u pitanju pravni aspekt, identificirani su sljedeći faktori rizika: neprimjenjivanje ili selektivna primjena važećih propisa i neusklađenost pojedinih propisa sa evropskim standardima, konvencijama, preporukama i smjernicama. Kao faktori rizika u institucionalnoj oblasti prepoznati su: nepostojanje svih potrebnih institucija, nedovoljna efikasnost novo uspostavljenih institucija, te nedostatak adekvatne i kvalitetne koordinacije između institucija.

Faktor rizika su i posljedice ratnih dejstava u Bosni i Hercegovini, visok prag tolerancije za nedopušteno ponašanje, nedovoljna saradnja građana sa institucijama i značajan stepen nepovjerenja u institucije, te poremećen sistem društvenih vrijednosti i njegova česta izmjena.

Sa geografskog stanovišta faktor rizika predstavlja sam položaj Bosne i Hercegovine u regionu i Evropi, te karakteristike i dužina njene granice.

V. ORGANIZIRANI KRIMINAL I TRGOVINA LJUDIMA – definicija, osnovne karakteristike, pojam

Općeprihvaćeno stajalište je da prvi korak ka uspješnom suzbijanju i kontroli organiziranog kriminala predstavlja definiranje pojma trgovine ljudima, i to „Ko upotrebom sile ili prijetnjom upotrebe sile ili drugim oblicima prinude, otmicom, prevarom ili obmanom, zloupotrebom vlasti ili utjecaja ili položaja bespomoćnosti ili davanjem ili primanjem isplata ili drugih koristi, kako bi se postigla privola lica koje ima kontrolu nad drugim licem, vrbuje, preveze, preda, sakrije ili primi lice, u svrhu iskorištavanja prostitucije drugog lica ili drugih oblika seksualnog iskorištavanja, prisilnog rada ili usluga, ropstva ili drugog sličnog odnosa, služenja, odstranjivanja dijelova ljudskog tijela ili drugog izrabljivanja“.

Ono oko čega postoji visok stepen usaglašenosti jeste postojanje određenih karakteristika koje određuju kriminološki fenomen trgovine ljudima.

Trgovina ljudima i djecom u svrhu seksualne eksploatacije je internacionalna, organizirana kriminalna pojava koja ima kritične posljedice na bezbjednost i ljudska prava žrtava. Trgovina ljudima je kriminalna aktivnost „visokog profita-malog rizika“ koja uništava kvalitet života, a ponekad i same živote žrtava.

Organizirana trgovina ljudima se ne odvija kao izolirana pojava, nego se uspostavlja kao mreža trgovine koja se brzo širi i razvija, uzajamne veze radi sticanja uzajamnog profita sa postojećim kriminalnim organizacijama koje djeluju u drugim sferama kao što su trgovina drogama, trgovina oružjem i ostalog.

Zbog toga je širok spektar prijetnji koje izaziva trgovina ljudima i koja zahtjeva rapidan, jak i profesionalan pristup svih agencija za provedbu zakona na državnom i međunarodnom nivou, te je potrebno na strateškom nivou uspostaviti veću harmonizaciju i koordinaciju sa državnog i institucionalnog nivoa. Razvoj bilateralnih i multilateralnih zajedničkih operacija obezbijedit će način na koji se mogu uhvatiti akteri trgovine ljudima, ma gdje bili stacionirani.

Organizirana kriminalna mreža trgovaca ljudima je fokusirana na preuzimanje kontrole nad situacijom „dostave i potražnje” a sve sa ciljem ekonomske profitabilnosti, a veoma bitne karakteristike kriminogenih profila su:

1. povezanost i saradnja najmanje dva i više lica,
2. svako od njih ima determiniran zadatak,
3. postojanje određenog i neograničenog vremenskog perioda,
4. postojanje sumnje o činjenju teških i drugih krivičnih djela,
5. djelovanje na međunarodnom nivou,
6. korištenje nasilja i drugih metoda pogodnih za zastrašivanje,
7. korištenje komercijalnih ili drugih struktura sličnih poslova,
8. uključenost u pranje novca,
9. motiviranost sticanjem profita i/ili moći.

VI. OPĆI CILJEVI I BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U BiH

1. Razvoj i jačanje institucija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima.
2. Edukacija, profesionalizacija, modernizacija i specijalizacija ljudskih resursa institucija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima.
3. Jačanje i razvoj međuinstitucionalne saradnje u Bosni i Hercegovini, vladinih i nevladinih organizacija.
4. Razvijanje međunarodne saradnje u borbi protiv svih oblika organiziranog kriminala i trgovine ljudima, uz intenziviranje učesća u međunarodnim organizacijama, inicijativama, radnim grupama i timovima, sa efikasnim i pravovremenim provođenjem odluka i zaključaka proisteklih iz njihovih zajedničkih aktivnosti..
5. Razvoj nezavisnih istraživanja organiziranog kriminala i trgovine ljudima.
6. Podizanje svijesti civilnog društva i edukacija javnog mnijenja o rizicima i štetnim posljedicama koje organizirani kriminal i trgovina ljudima imaju na društvo u cjelini.
7. Kreiranje svijesti pravosudnih institucija i agencija za provođenje zakona o potrebi saradnje sa elektronskim i pisanim medijima radi objektivnog i blagovremenog upoznavanja javnosti sa faktorima koji generiraju trgovinu ljudima, važnijim slučajevima organiziranog kriminala.

VII. POSEBNI CILJEVI ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U BiH

1. Obezbijediti standardiziran i efikasan pravni okvir za provedbu mjera zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini i finansijske pretpostavke za provođenje programa zaštite svjedoka.
2. Uspostavljanje i razvoj međunarodne saradnje u krivično-pravnim stvarima pravosudnih organa kojima će se omogućiti vođenje zajedničkih krivičnih istraga.
3. Uspostava i razvoj saradnje agencija za provođenje zakona na međunarodnom nivou kojima će se omogućiti vođenje zajedničkih krivičnih istraga.
4. Intenziviranje aktivnosti u borbi protiv ilegalne migracije i trgovine ljudima.
5. Izgradnja novih standardiziranih, razvoj, održavanje i ažuriranje postojećih informacionih sistema i baza podataka agencija za provođenje zakona, te kontinuirana informatička edukacija zaposlenih.

6. Prevencija i suzbijanje kompjuterskog kriminala, dječije pornografije i dječije prostitucije i pojačanje represivne djelatnosti u borbi protiv trgovine ljudima.
7. Nastavak aktivnosti na suzbijanju ilegalne trgovine ljudima i ilegalne migracije.

ZAKLJUČCI:

Najveći problemi u oblasti trgovine ljudima se uglavnom odnose na permanentan porast broja domaćih žrtava i nepostojanje modula za njihovu zaštitu i reintegraciju. Stoga je fokus posebno usmjeren na prevenciju i izradu zaštite domaćih žrtava trgovine ljudima i djelovanje prevencije u polju novih oblika trgovine ljudima u pogledu eksploatacije prisilnog rada i prosjačenja, posebno maloljetnih lica i djece romske populacije, te utvrđivanje novih mjera i aktivnosti na osnovu definiranih ciljeva.

Kako su glavni uzročnici trgovine ljudima teški socijalno-ekonomski uvjeti u kojima se žrtve nalaze, potrebno je uvezati Strategiju borbe protiv trgovine ljudima sa drugim strategijama na polju smanjenja uzroka ovog fenomena i eliminiranja diskriminacije kako bi se efikasnije djelovalo na suzbijanju ovog fenomena, kao i inicirati istraživanje problema, faktora i uzroka prostitucije sa osvrtom na maloljetničku prostituciju i eskort kako bi se ostvarila koordinacija sa svim relevantnim tijelima nadležnih agencija za provođenje zakona u Bosni i Hercegovini.

D.

MEĐUNARODNA I
PRIVREMENA ZAŠTITA
(AZIL)

Poglavlje međunarodne i privremene zaštite (azil) u Bosni i Hercegovini bit će predstavljeno kroz sljedeće oblasti:

I . PRAVNI OKVIR

II. INSTITUCIONALNI OKVIR

III. STVARNO STANJE U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE

IV. MEĐUNARODNE OBAVEZE

V. STATISTIČKI PODACI

VI. POSTAVLJENI CILJEVI I ZADACI

I. PRAVNI OKVIR

Odjeljak I

1. Pravo na međunarodnu zaštitu (azil) u Bosni i Hercegovini zagaranirano je nizom dokumenata od kojih najprije treba spomenuti:

1. Ustav Bosne i Hercegovine,
2. Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine,
3. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08),
4. Pravilnik o azilu u BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 26/04).

1.1. Ustav Bosne i Hercegovine

Članom III stav 1. tačka f) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da je politika i reguliranje pitanja imigracija, izbjeglica i azila u isključivoj nadležnosti institucija BiH.

1.2. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine

Pravo na međunarodnu zaštitu (azil) u Bosni i Hercegovini je zagaranirano Međunarodnom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine, koji čine sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina je, po sukcesiji, zemlja potpisnica Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine. Dejtonskim mirovnim sporazumom predviđeno je da će, s ciljem što obuhvatnije i efikasnije zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, niz međunarodnih konvencija biti sastavni dio Ustava i sve one su sadržane u Aneksu I Ustava BiH.

1.3. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08)

Pravni okvir za instituciju međunarodne zaštite (azila) u Bosni i Hercegovini definiran je Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, koji je stupio na snagu 14. maja 2008. godine i objavljen je u „Službeni glasnik BiH“ broj 36/08.

VII poglavlje Zakona – Međunarodna i privremena zaštita (azil) regulira pitanje u vezi sa međunarodno-pravnom zaštitom stranaca kojima nadležno tijelo BiH priznaje status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite u BiH. Ovo poglavlje se odnosi na osobe koje traže međunarodnu zaštitu, odnosno osobe kojima je priznat izbjeglički status i osobe pod supsidijarnom zaštitom za koje je, u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu, utvrđeno da postoje ozbiljni razlozi da se vjeruje kako bi se suočile sa stvarnim rizikom da budu izložene smrtnoj kazni, odnosno pogubljenju, mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u zemlji porijekla ili u zemlji uobičajenog mjesta boravka, ili postoji ozbiljna individualna prijetnja po život osobe civila (fizički integritet civila) usljed neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba, a koji ne može ili se zbog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje.

Član 143. Zakona regulira poglavlja i članove Zakona koji se ne primjenjuju na naprijed navedene kategorije lica u BiH dok se ne odluči o njihovim zahtjevima.

1.4. Pravilnik o azilu u Bosni i Hercegovini (“Službeni glasnik BiH” broj 26/04)

Pravilnik o azilu u Bosni i Hercegovini donesen je na osnovu odredbe člana 87. stav 1. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, kojom je propisana obaveza Ministarstva sigurnosti BiH da podzakonskim aktom detaljnije regulira pitanja uređenja VII poglavlja Zakona – azil, i to u saradnji sa Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH i Ministarstvom civilnih poslova BiH. U skladu sa navedenom obavezom Sektor za azil Ministarstva sigurnosti BiH pristupio je izradi navedenog akta i donio Pravilnik o azilu u BiH, koji je objavljen u “Službenom glasniku BiH” broj 26/04 i stupio na snagu 15. juna 2004. godine.

Međutim, i pored činjenice da je stupanjem na snagu novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08) 14. maja 2008. godine, kojim je stavljen van snage Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 29/03, 4/04 i 53/07), odredbe Pravilnika o azilu u Bosni i Hercegovini će se primjenjivati u prijelaznom periodu do donošenja novih podzakonskih akata iz ove oblasti, a prema odredbi člana 162. tog zakona. Naime, navedenom odredbom je propisano da će se podzakonski akti, doneseni na osnovu Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ br. 29/03, 4/04 i 53/07), primjenjivati u prijelaznom periodu do donošenja novih podzakonskih akata prema Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08), ako nisu u suprotnosti sa ovim zakonom.

Dakle, Pravilnik je koncipiran u IX poglavlju: opće odredbe, pristup postupku po zahtjevu za azil u BiH, postupak razmatranja zahtjeva za azil, prava i obaveze tražitelja azila, prava i obaveze izbjeglica, prestanak izbjegličkog statusa, privremeni boravak iz humanitarnih razloga u skladu sa članom 79. Zakona, službene evidencije i zaštita podataka u postupku po zahtjevu za azil, te prijelazne i završne odredbe. Dakle, time su detaljnije propisani osnovni principi u postupanju, nadležni organi, uvjeti i način sticanja izbjegličkog statusa i privremenog boravka iz humanitarnog razloga, prava i obaveze tražitelja azila i priznatih izbjeglica u BiH, metoda i postupak registracije izbjeglica, te princip zaštite podataka i druga pitanja kojima se uređuje VII poglavlje Zakona.

Odjeljak II

2. Pored navedenih pravnih okvira za institut azila u BiH potrebno je navesti još nekoliko zakona kojima se na direktan ili indirektan način regulira oblast međunarodne zaštite u BiH. To su:

2.1. Zakon o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“ br. 29/02 i 12/04)

U postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu primjenjuju se pravila upravnog postupka u BiH. Naime, odredbama člana 1. Zakona o upravnom postupku, te člana 3. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08) i člana 13. Pravilnika o azilu u BiH, propisano je da se na upravne postupke koji se vode pred nadležnim organima primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

2.2. Zakon o upravnom sporu („Službeni glasnik BiH“ broj 19/02)

Odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu propisano je da su odluke donesene po zahtjevu za odobrenje međunarodne zaštite konačne u upravnom postupku, da se protiv istih ne može uložiti žalba ali se može pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH, u rokovima koji su propisani tim zakonom. Isto tako, predviđena su različita zakonska rješenja u vezi sa pitanjem odgađanja izvršenja odluka koje su donesene po zahtjevima za međunarodnu zaštitu, nakon ulaganja tužbe putem Ministarstva sigurnosti.

Upravni spor se vodi na način propisan odredbama Zakona o upravnom sporu. Također je odredbom člana 9. Zakona o upravnom sporu propisano da se upravni spor može pokrenuti samo protiv konačnih upravnih akata koje su donijele institucije BiH.

2.3. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06)

Pitanja međunarodne zaštite u BiH se nalaze u nadležnosti tri ministarstava na državnom nivou, i to: Ministarstva sigurnosti, Ministarstava za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstava civilnih poslova (čl. 12, 14. i 15. ovoga zakona). Odredbama člana 109. stav 1. i člana 120. stav 5. i 6. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu definirana je nadležnost u određenim stvarima u oblasti azila, a prema navedenim ministarstvima.

Zahtjev za azil u BiH razmatra i odluku donosi Sektor za azil Ministarstva sigurnosti BiH, dok osiguranje pristupa pravima osoba sa priznatim izbjegličkim statusom obezbjeđuju Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i Ministarstvo civilnih poslova BiH.

Pored toga, članom 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine propisano je da se u članu 14. stav 1. dodaje nova alineja 9. kojom je definirano da je Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno za uređenje procedure i načina organizacije službe vezane za kretanje i boravak stranaca u BiH, čime je utemeljena mogućnost da se osnuje samostalna služba u okviru Ministarstva sigurnosti BiH.

2.4. Zakon o službi za poslove sa strancima („Službeni glasnik BiH“ br. 54/05 i 36/08)

Zakonom o službi za poslove sa strancima osnovana je Služba za poslove sa strancima, utvrđene su njezne nadležnosti, organizacija i upravljanje, kao i druga pitanja značajna za rad i zakonito funkcioniranje. Poslovi iz nadležnosti Službe za poslove sa strancima, koji se odnose na postupak međunarodne zaštite (azila), regulirani su odredbom člana 3. stav 1. tačka f) navedenog zakona. Ova odredba se oslanja na odredbe člana 107. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i člana 14. Pravilnika o azilu u BiH, kojima je propisano da upravni poslovi vezani za kretanje i boravak stranaca u BiH, između ostalog, obuhvataju i poslove vezane za podnesene zahtjeve za međunarodnu zaštitu u BiH.

2.5. Zakon o nadzoru i kontroli prelaska državne granice („Službeni glasnik BiH“ broj 56/04)

Uloga Granične policije BiH, u stvarima u vezi sa postupkom međunarodne zaštite, ogleda se u obavezi da se poštuju princip non-refoulement i princip zabrane sankcioniranja stranca zbog njegovog ilegalnog ulaska ili boravka u zemlji, prema odredbi člana 2. stav 2. Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice koja se oslanja na odredbu člana 108. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

2.6. Zakon o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“ broj 49/06)

Odredbom člana 2. stav 1. Zakona o zaštiti ličnih podataka propisano je da se on primjenjuje na lične podatke koje obrađuju svi javni organi, fizička i pravna lica, osim ako drugi zakon ne nalaže drugačije. Uz to je odredbom člana 115. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, koji je *lex specialis* u odnosu na Zakon o zaštiti ličnih podataka, propisano da je u postupcima po zahtjevu za međunarodnu zaštitu javnost isključena i svi podaci i informacije do kojih se u takvom postupku dođe smatraju se tajnim podacima. Dakle, na sve ostale informacije na koje se ne odnosi ova odredba iz Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, a koje se tiču međunarodne zaštite (azila) i ličnih podataka osoba kojima je priznat status, primjenjuje se Zakon o zaštiti ličnih podataka. Odredbe čl. 3. i 9. Zakona o zaštiti ličnih podataka su od posebne važnosti za osobe koje su pod međunarodnom zaštitom u BiH.

2.7. Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka („Službeni glasnik BiH“ br. 32/01, 16/02, 32/07 i 45/07)

Odredba člana 28. stav 1. tačka e) Zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka upućuje na obavezu da se oformi centralna evidencija o strancima u BiH. Dakle, radi evidentiranja i praćenja boravka i kretanja stranaca i lica koja su zatražila ili dobila međunarodnu zaštitu u BiH, u Ministarstvu sigurnosti BiH se uspostavlja centralna baza podataka o strancima. Centralna baza podataka o strancima se vodi na osnovu odredbi čl. 144. i 145. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kojima je utvrđena obaveza da vode bazu podataka o strancima i vrstama službenih evidencija koje ova baza treba da sadrži.

Odredbom člana 146. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu propisano je da će Ministarstvo sigurnosti BiH podzakonskim aktom detaljnije utvrditi pravila o vođenju, korištenju i pristupu centralnoj bazi podataka o strancima i pojedinim evidencijama.

II. INSTITUCIONALNI OKVIR

1. Pregled važećih rješenja u oblasti međunarodne zaštite (azila) – nadležnost u postupanju

Prvim zakonom u ovoj oblasti koji se zvao Zakon o imigraciji i azilu Bosne i Hercegovine iz 1999. godine, bilo je određeno da zahtjev za azil razmatra i rješenje u prvom stepenu donosi ured koji je u potpunosti osposobljen u pogledu pitanja azila i izbjeglica, koji se osniva u Ministarstvu civilnih poslova i komunikacija. Međutim, već na samom početku njegove implementacije, Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 11/00) propisano je da je preduzimanje radnji za ostvarivanje i zaštitu prava izbjeglica i azila dato u nadležnost Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice. Usvajanjem Zakona o Vijeću ministara („Službeni glasnik BiH“ broj 38/02) prestao je da važi Zakon o Vijeću ministara BiH i ministarstvima BiH.

Pored toga, donošenjem Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04 i 45/06) propisano je da se tim zakonom osnivaju ministarstva i utvrđuju upravne organizacije, kao i druge institucije BiH koje obavljaju poslove uprave iz nadležnosti BiH, određuje njihov djelokrug rada, način rukovođenja, kao i druga pitanja od značaja za njihovo djelovanje. S tim u vezi, u članu 12. stav 1. alineja 17. ovog zakona propisano je da je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nadležno za kreiranje politike useljavanja i azila u BiH. Tim zakonom, u članu 14. stav 1, definirana je i nadležnost Ministarstva sigurnosti BiH gdje je, u alineja 8, propisano da je Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno da provodi politiku useljavanja i azila u BiH i da uređuje procedure u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca u BiH. Navedeno ukazuje na činjenicu da je ovakvim definiranjem nadležnosti među spomenutim ministarstvima došlo do preklapanja nadležnosti u dijelu koji se odnosi na polje kreiranja politike useljavanja i azila u BiH. Zbog toga se ukazala potreba za izmjenama odredbi Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH u tome dijelu.

Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 26/04) navedeni problem je riješen, i to tako da je članom 2. propisano da se odredbe (član 12. stav 1. alineja 17. tog zakona), kojima je data nadležnost Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice da kreira politiku useljavanja i azila u BiH, brišu. Istovremeno je članom 3. tog zakona propisano da (član 14. stav 1. alineja 8. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine mijenja se i glasi) je Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno da kreira, stvara i provodi politiku useljavanja i azila u BiH.

Pored toga, članom 4. navedenog zakona dodata je u članu 14. nova alineja 9. kojom je propisano da je Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno za uređenje procedure i načina organizacije službe u vezi sa kretanje i boravkom stranaca u BiH. Na taj način je stvorena podloga za osnivanje samostalne službe u okviru Ministarstvu sigurnosti BiH.

Pored navedenog Vijeće ministara BiH je, Odlukom o privremenom određivanju nadležnosti iz 2006. godine, dodatno reguliralo ovu oblast. U tom smislu je jasno definirano da je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nadležno da utvrdi na koji će se način ostvariti prava i obaveza stranaca kojima je Ministarstvo sigurnosti priznalo pravo na međunarodnu zaštitu (izbjeglički status, status supsidijarne zaštite davanjem odobrenja za privremeni boravak iz humanitarnih razloga ili privremeni prihvata na osnovu ovlasti koje su na Ministarstvo prenesene sa Vijeća ministara BiH).

Uz prethodno eliminirane dileme, nesporno je utvrđeno da je Ministarstvo sigurnosti BiH, Sektor za azil nadležan za utvrđivanje izbjegličkog statusa ili drugog vida međunarodne zaštite u BiH odgovoran za postupak koji se vodi po zahtjevu za međunarodnu zaštitu, dok je Ministarstvo za ljudska prava i

izbjeglice nadležno za utvrđivanje načina ostvarivanja prava i obaveza stranaca kojima je Ministarstvo sigurnosti prethodno priznalo neko od prava na međunarodnu zaštitu u BiH.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu definirano je da Zahtjev za međunarodnu zaštitu prima, razmatra i odluku u formi rješenja ili zaključka donosi Sektor za azil, koji je u potpunosti osposobljena u oblasti međunarodne zaštite i izbjegličkog prava.

U početnom periodu Odjel za azil bio je formiran u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice, u okviru Sektora za imigraciju i azil, prema tadašnjoj podjeli nadležnosti koja je definirana odredbama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04 i 45/06). Navedeni sektor je početkom 2004. godine postao sastavni dio Ministarstva sigurnosti.

UNHCR je do 30. juna 2004. godine, prema njegovom mandatu u BiH i u skladu sa njihovim procedurama, bio odgovoran da određuje izbjeglički status i standarde postupanja koje uživaju lica koja traže međunarodnu zaštitu od trenutka njihove identifikacije do donošenja konačne odluke o zahtjevu, te je iznalazio trajna rješenja za izbjeglice. Od 1. jula 2004. godine Sektor za azil je od UNHCR-om preuzeo vođenje postupka za određivanje izbjegličkog statusa u BiH na osnovu odredaba koje su propisane Zakonom i Pravilnikom, odredaba Protokola o prijenosu određivanja statusa izbjeglice i drugih odgovornosti vezanih za azil. Na taj način je Ministarstvo sigurnosti BiH postalo odgovorno za standarde postupanja koje uživaju oni koji traže međunarodnu zaštitu od trenutka njihove identifikacije do donošenja konačne odluke o zahtjevu.

III. STVARNO STANJE U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE (AZILA)

Odjeljak I

U ovom dijelu dajemo pregled stvarnog stanja u oblasti međunarodne zaštite (azila) u BiH, i to predstavljanjem rješenja vezanih za oblast međunarodne i privremene zaštite (azil) propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, te Pravilnikom o azilu u BiH, nadležnih organa, pojašnjenjem važećih procedura u postupanju, predstavljanjem vidova zaštite, oblika saradnje sa UNHCR-oma i drugih pitanja bitnih za oblast međunarodne zaštite (azila) u BiH.

1. Rešenja u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu

Dio Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, koji tretira oblast međunarodne i privremene zaštite (azil), nalazi se u VII poglavlju. Poglavlje je podijeljeno na odjeljke, i to:

- Odjeljak A.....Uvjeti za sticanje međunarodne zaštite
- Odjeljak B.....Postupak i nadležna tijela
- Odjeljak C.....Prava i obaveze osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u BiH
- Odjeljak D.....Prestanak važenja međunarodne zaštite
- Odjeljak E.....Masovni priliv i privremena zaštita

S obzirom na činjenicu da je Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine, to je i definicija izbjeglice prema Zakonu istovjetna sa definicijom iz Konvencije. Dakle, prema Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu, izbjeglica je stranac koji ispunjava uvjete iz člana 1A (2) Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine.

Dakle izbjeglica je, u skladu s Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967, stranac koji se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja nalazi van zemlje svog državljanstva a ne može se, ili se zbog takvog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje, kao i lice bez državljanstva koje se nalazi van zemlje svog prethodnog uobičajenog mjesta boravka a ne može, ili se zbog takvog straha ne želi vratiti u tu državu.

Također, licima koja ne ispunjavaju uvjete iz Konvencije, ali koja se ne mogu vratiti u zemlju porijekla ili uobičajenog boravka jer postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da bi se suočili sa stvarnim rizikom da budu izloženi smrtnoj kazni, odnosno pogubljenju, mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u zemlji porijekla ili u zemlji uobičajenog mjesta boravka, ili postoji ozbiljna individualna prijetnja po život, ili se lice, zbog neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba ne može, ili zbog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje, garantirano je, prema odredbama navedenog zakona, pravo na supsidijarnu zaštitu u BiH.

Za razliku od rješenja u prethodno važećem zakonu, kojim je bilo predviđeno da se zahtjev za azil u BiH mogao podnijeti u nekom od terenskih centara, Službi za poslove sa strancima ili Sektoru za azil

Ministarstva sigurnosti, ili Ministarstvu unutrašnjih poslova entiteta ili Policije Brčko Distrikta BiH, novi zakon ovaj dio definira na sasvim drugačiji način. Naime, prema važećem Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu stranac iskazuje namjeru da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu Graničnoj policiji, na graničnom prijelazu, ili organizacijskim jedinicama Službe u BiH, dok zahtjev za međunarodnu zaštitu podnosi lično Ministarstvu u sjedištu.

Zakon predviđa i klauzule isključivanja, odnosno odredbe koje predviđaju slučajeve u kojima će zahtjev za međunarodnu zaštitu biti odbijen uprkos činjenici što tražitelj formalno zadovoljava uvjete da mu se ona dodijeli. Ovdje se radi o slučajevima kada se osnovano može vjerovati da je stranac osoba koja je počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, zatim težak nepolitički zločin, da je sudjelovala u planiranju, finansiranju, organiziranju, odnosno na bilo koji način u pomaganju ili počinjenju terorističkih aktivnosti ili je pružala utočište sudionicima terorističkih aktivnosti, te da je kriva za djela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija. Zakon predviđa i mogućnost da se zahtjev za međunarodnu zaštitu u BiH odbije strancu kojem je status izbjeglice priznat u drugoj zemlji ili je našao djelotvornu zaštitu druge zemlje, ili je u mogućnosti da se vrati u tu zemlju i ponovo uživa tu zaštitu, ili u vrijeme odlučivanja o zahtjevu prima zaštitu ili pomoć tijela ili agencije Ujedinjenih nacija, izuzev Agencije za izbjeglice Ujedinjenih nacija.

Odredbom člana 123. navedeni zakon definira i razloge o prestanku važenja izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite, koji je usklađen sa članom 1.C Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine. Dakle, međunarodna zaštita koja je odobrena u BiH prestaje da važi za stranca koji dobrovoljno ponovo koristi zaštitu zemlje čiji je državljanin; koji je, nakon što je izgubio državljanstvo druge zemlje, dobrovoljno ponovo stekao to državljanstvo; koji je stekao novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo stekao; koji se dobrovoljno vratio radi nastanjenja u zemlji koju je napustio ili izvan koje je živio iz straha od progona; koji, usljed prestanka okolnosti na osnovu kojih mu je priznat status zaštite u BiH ne može i dalje odbijati uživanje zaštite zemlje čiji je državljanin; koji je bez državljanstva, a usljed prestanka okolnosti na osnovu kojih mu je priznat status zaštite u BiH ne može odbiti uživanje zaštite zemlje svojeg ranijeg uobičajenog mjesta boravka; koji je stekao državljanstvo Bosne i Hercegovine ili su se okolnosti koje su dovele do priznavanja tog statusa prestale ili su se promijenile u tolikoj mjeri da zaštita više nije potrebna.

Zakon, također, u članu 124. predviđa i razloge za ukidanje izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite. Dakle, Ministarstvo ukida priznati izbjeglički status u slučaju kada postoje razumne osnove da izbjeglica predstavlja prijetnju po sigurnost BiH; kada izbjeglica, pošto je pravosnažno osuđen za krivično djelo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od tri godine ili teža kazna (teško krivično djelo), predstavlja prijetnju po zajednicu u BiH; ili kada se ustanovi da postoji neki od razloga iz ovog zakona zbog kojeg se može isključiti primjena međunarodne zaštite.

Ministarstvo ukida priznati status supsidijarne zaštite u slučaju kada ustanovi da postoji neki od razloga za isključenje primjene međunarodne zaštite iz člana 106. ovog zakona, kao i onda kada su pogrešno prikazane ili izostavljene činjenice, uključujući i upotrebu lažnih dokumenata, bile odlučujuće za dodjeljivanje statusa supsidijarne zaštite.

Rješenje o prestanku i ukidanju međunarodne zaštite po službenoj dužnosti donosi Ministarstva sigurnosti. Stranac ne može biti protjeran niti prisilno udaljen iz BiH prije pravosnažnosti rješenja o prestanku ili ukidanju međunarodne zaštite.

Protiv rješenja kojim je odlučeno po zahtjevu za međunarodnu zaštitu u BiH, kao i protiv rješenja o prestanku ili ukidanju važenja međunarodne zaštite, žalba nije dozvoljena. Instrument zaštite stranaca u ovim slučajevima je tužba koja se podnosi Sudu BiH, u rokovima koji su propisani ovim zakonom ili Zakonom o upravnom sporu BiH.

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu obezbjeđuje poštivanje načela non-refoulmenta (zabrana vraćanja), zabrane kažnjavanja zbog ilegalnog prelaska granice ili boravka u BiH i povjerljivost podataka u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Navedeni zakon također garantira svim osobama kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite ili im je odobrena privremena zaštita u BiH. Taj se status priznaje i u smislu ovog zakona.

Odredbom člana 162. stav 2. tog zakona propisano je da će se podzakonski akti, doneseni na osnovu prethodno važećeg zakona, primjenjivati u prijelaznom periodu do donošenja novih podzakonskih akata prema novom zakonu ako nisu u suprotnosti sa ovim zakonom.

2. Rješenja u Pravilniku o azilu u BiH

Zakonom definirano VII poglavlje – azil i procedure koje se preduzimaju poslije podnošenja zahtjeva za azil detaljnije su regulirane Pravilnikom o azilu u BiH, koji je stupio na snagu 15. juna 2004. godine.

Pravilnik je koncipiran u devet poglavlja, i to: opće odredbe, pristup postupku po zahtjevu za azil u BiH, postupak razmatranja zahtjeva za azil, prava i obaveze tražitelja azila, prava i obaveze izbjeglica, prestanak izbjegličkog statusa, privremeni boravak iz humanitarnih razloga u skladu sa članom 79. Zakona, službene evidencije i zaštita podataka u postupku po zahtjevu za azil i prijelazne i završne odredbe.

2.1. Podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Za razliku od rješenja u prethodno važećem zakonu i Pravilniku o azilu u BiH, kojim se detaljnije razrađuje pitanje podnošenja zahtjeva za azil u BiH, novi zakon u pogledu podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu daje nova određenja. Naime, prethodno važeće odredbe propisivale su da zahtjev za azil u BiH stranac podnosi lično nadležnom terenskom centru Službe za poslove sa strancima ili Sektoru za azil Ministarstva sigurnosti, ili Ministarstvu unutrašnjih poslova entiteta, ili Policije Brčko Distrikta BiH.

Novi zakon propisuje da stranac iskazuje namjeru da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u BiH Graničnoj policiji, na graničnom prijelazu, ili organizacijskim jedinicama Službe za poslove sa strancima, dok zahtjev za međunarodnu zaštitu podnosi lično Ministarstvu u sjedištu.

Dakle, kako novi zakon ovaj dio definira na sasvim drugačiji način, odredbe Pravilnika o azilu u BiH koje se odnose na postupak primanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu se neće primjenjivati zbog toga što su u suprotnosti sa odredbom člana 162. stav 2. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Naime, navedenom odredbom je propisano da će se podzakonski akti, doneseni na osnovu prethodno važećeg zakona, ako nisu u suprotnosti sa ovim zakonom, primjenjivati u prijelaznom periodu do donošenja novih podzakonskih akata prema novom zakonu.

Ukoliko stranac ima prijavljen boravak u BiH namjeru da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu iskazuje terenskom centru Službe za poslove sa strancima u mjestu svog boravka. U slučaju da stranac iskaže namjeru da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u BiH organu koji nije nadležan da ga primi, taj organ treba da uputi tog stranca nadležnom terenskom centru Službe za poslove sa strancima.

2.2. Zaprimanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i registracija tražitelja međunarodne zaštite

Nakon što iskaže namjeru da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u BiH stranac, sa potvrdom koju mu je izdao nadležni organ kojem je namjera iskazana i u roku koji je određen potvrdom uz unaprijed određeni smjer kretanja, dolazi u Ministarstvo sigurnosti u Sektor za azil kojem podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu u BiH. Zahtjev za međunarodnu zaštitu stranac podnosi lično. Po dolasku stranca ovlaštena osoba Sektora za azil popunjava obrazac zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Nakon primanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu pristupa se registraciji tražitelja međunarodne zaštite i članova njegove porodice. Registracija tražitelja međunarodne zaštite u Bosni i Hercegovini vrši se u Sektoru za azil Ministarstva sigurnosti. Ovlaštena osoba Sektora za azil vrši registraciju tražitelja međunarodne zaštite (i članova njegove porodice) popunjavanjem obrasca za registraciju uz fotografiranje, daktiloskopski postupak, kopiranje ličnih i drugih dokumenata koji sadrže fotografiju te osobe kao i druga dokumenta relevantna za vođenje postupka.

Potom tražitelju međunarodne zaštite i članovima njegove porodice ovlaštena osoba Sektora za azil izdaje karton tražitelja međunarodne zaštite koji je žute boje, sa rokom važenja do tri mjeseca. Važnost kartona može se produžavati do donošenja pravosnažne ili konačne odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Produženje važnosti kartona tražitelja međunarodne zaštite vrše terenski centri Službe za poslove sa strancima, uz prethodno pribavljenu saglasnost Sektora za azil. Zahtjev za produženje važenja kartona tražitelj međunarodne zaštite podnosi najkasnije 15 dana prije isteka prethodnog važenja kartona.

Zakonom je propisano da se pri izdavanju dokumenta - kartona tražitelja međunarodne zaštite, kojim se potvrđuje da je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu, podnosiocu zahtjeva oduzimaju sve putne isprave koje može koristiti za prelazak državne granice BiH. Karton tražitelja međunarodne zaštite se ne može koristiti za prelazak državne granice.

2.3. Postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa

Ovlaštena osoba Sektora za azil, kao organa u čijoj isključivoj nadležnosti je vođenje postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu, nakon obavljene registracije tražitelja azila, s ciljem da donese odluku o zahtjevu za međunarodnu zaštitu u BiH, vodi postupak tako što poziva tražitelja međunarodne zaštite, tj. zakazuje intervju, obavlja intervju (jedan ili više) i o tome donosi odluku.

2.3.1. Pozivanje tražitelja međunarodne zaštite/zakazivanje intervjua

S ciljem da donese odluku o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, ovlaštena osoba Sektora za azil dužna je da, bez odlaganja, obavijedi jedan ili više intervjua sa tražiteljom međunarodne zaštite. Ukoliko se tražitelj međunarodne zaštite ne odazove na zakazani intervju, nadležni organ mu upućuje drugi poziv.

Sam intervju predstavlja jednu od najsloženijih radnji u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu u kojem je ovlaštena osoba Sektora za azil (voditelj postupka) dužna da utvrdi i da ispita sve relevantne činjenice i okolnosti, posebno informaciju o zemlji porijekla, da ocijeni opći kredibilitet tražitelja međunarodne zaštite te, uz procjenu valjanosti dokaza, donese pravilnu i zakonitu odluku u pogledu utvrđivanja izbjegličkog statusa, statusa supsidijarne zaštite ili drugog vida međunarodne zaštite u BiH. Ovlaštena službena osoba Sektora za azil dužna je da vodi računa o kulturološkom porijeklu tražitelja međunarodne zaštite, te da posebnu pažnju obrati na određene uvjete u kojima se nalaze tražitelji, naročito osobe koje su preživjele nasilje, mučenje ili traumu. Pored navedenog, dužnost ovlaštene osobe Sektora za azil jeste da upozori tražitelja na njegovu obavezu da iznese sve okolnosti i činjenice u vezi sa traženjem međunarodne zaštite u BiH pri čemu se tražitelju mora omogućiti da iscrpno predstavi, pojasni i potkrijepi, svim raspoloživim dokazima, sve činjenice i okolnosti relevantne za donošenje odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Odluka nadležnog organa ne ovisi o tome je li tražitelj iznio neki poseban formalni dokaz.

Intervjuu, osim tražitelja međunarodne zaštite i ovlaštene osobe Sektora za azil, mogu prisustvovati zakonski zastupnik, odnosno staratelj, predstavnik UNHCR-a i prevoditelj, ukoliko je potreban. Dužnost voditelja postupka je da podnosioca zahtjeva za međunarodnu zaštitu obavijesti o svim pravima i obavezama koje proizlaze iz zakona.

2.3.2. Donošenje odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu

Odluku o zahtjevu za međunarodnu zaštitu donosi Sektor za azil Ministarstva sigurnosti. Rješenje kojim je odlučeno o osnovanosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora da sadrži potpuno obrazloženje, a dostavlja se podnosiocu zahtjeva, u pravilu lično, i njime se mora jasno ukazati na postojanje prava na pravni lijek – tužbu, kao i rokove za njeno izjavljivanje.

2.3.3. Vrste odluka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu

Sektor za azil donosi odluke kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu može:

- usvojiti i tražitelju priznati izbjeglički status u BiH,
- usvojiti, ne priznati izbjeglički status, ali se priznaje status supsidijarne zaštite,
- odbiti uz naznaku roka u kojem stranac treba napustiti teritoriju BiH,
- obustaviti postupak i odrediti rok u kojem stranac mora napustiti BiH,
- odbaciti zahtjev i odrediti rok u kojem stranac mora napustiti BiH.

2.3.4. Podnošenje novog zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Ministarstvo će odbaciti zahtjev za međunarodnu zaštitu ako je podnosiocu zahtjeva raniji zahtjev za međunarodnu zaštitu u BiH bio odbijen, odbačen ili je postupak bio obustavljen, a podnositelj zahtjeva nije priložio dokaze da su se okolnosti na kojima je zasnovao prethodni zahtjev u međuvremenu bitno promijenile.

U ovom slučaju Ministarstvo donosi zaključak protiv kojeg žalba nije dozvoljena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine. Tužba kojom se pokreće upravni spor podnosi se Sudu BiH, preko Ministarstva, u roku od osam dana od dana dostave zaključka. Tužba ne odgađa izvršenje zaključka.

2.4. Pravni lijek

Protiv rješenja Ministarstva sigurnosti kojim je odlučeno o zahtjevu za međunarodnu zaštitu žalba nije dozvoljena, ali se može pokrenutu upravni spor tužbom pred Sudom BiH. Na ovaj način se obezbjeđuje sudska zaštita prava tražitelja međunarodne zaštite.

Protiv odluke kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbija kao neosnovan stranac može pokrenuti upravni spor posredstvom Ministarstva, tužbom u roku od osam dana od dana prijema rješenja, a Sud BiH je dužan ove predmete smatrati hitnim i donijeti odluku po tužbi u roku od 30 dana od dana prijema tužbe. Tužba odgađa izvršenje rješenja.

Protiv odluke kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu obustavlja stranac može pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH tužbom koja se podnosi posredstvom Ministarstva u roku od osam dana od dana prijema zaključka. Tužba ne odgađa izvršenje zaključka.

Također je, protiv odluka koje se donose po novom zahtjevu za međunarodnu zaštitu u BiH ili kojom se eventualno prekida postupak, iz razloga koji su propisani odredbama ZUP-u, dozvoljeno pokretanje upravnog spora pred Sudom BiH. U ovim slučajevima podnošenje tužbe nema suspenzivno dejstvo i ona ne zadržava izvršenje odluke Ministarstva sigurnosti.

2.5. Prestanak ili ukidanje važenja izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite

2.5.1. Prestanak važenja izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite

Međunarodna zaštita odobrena u BiH prestaje da važi pod uvjetima propisanim članom 123. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Rješenje o prestanku važenja međunarodne zaštite u Bosni i Hercegovini po službenoj dužnosti donosi Sektor za azil Ministarstva sigurnosti.

2.5.2. Ukidanje važenja izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite

Ministarstvo ukida priznati izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite pod uvjetima propisanim članom 124. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Rješenje o ukidanju izbjegličkog statusa ne utiče na prava predviđena čl. 91. i 118. ovog zakona, kojim se definira princip zabrane vraćanja i pitanja zaštite u slučaju odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, te članom 32. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine.

Ministarstvo ukida priznati status supsidijarne zaštite u slučaju kad ustanovi da postoji neki od razloga zbog kojih treba da se isključi primjena međunarodne zaštite, kao i ako su pogrešno prikazane ili izostavljene činjenice, uključujući i upotrebu lažnih dokumenata, bili odlučujući za dodjeljivanje statusa supsidijarne zaštite.

2.5.3. Pravni lijek protiv rješenja o prestanku ili ukidanju važenja međunarodne zaštite

Rješenje o prestanku i ukidanju međunarodne zaštite donosi po službenoj dužnosti Ministarstvo u sjeđištu.

Protiv rješenja o prestanku ili ukidanju važenja međunarodne zaštite žalba nije dozvoljena, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom pred Sudom BiH. Tužba se podnosi Sudu Bosne i Hercegovine preko Ministarstva u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, a Sud je dužan ove predmete smatrati hitnim i donijeti odluku po tužbi u roku od 45 dana od dana prijema tužbe. U ovom slučaju tužba ima suspenzivno dejstvo jer odgađa izvršenje rješenja.

Stranac, kojem je rješenjem Ministarstva sigurnosti prestala da važi međunarodna zaštita, ne može biti protjeran ni prisilno udaljen iz BiH prije nego što rješenje postane pravosnažno. U ovom slučaju se strancu mora omogućiti da, saslušanja ili pismenim putem, iznese razloge zbog kojih tvrdi da njegova međunarodna zaštita ne bi trebalo da prestane, odnosno da bude ukinuta.

NADLEŽNI ORGANI

Polazeći od ustavnih odredbi koje u članu III stav 1. tačka f) predviđaju nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, u politici i regulativi za useljavanje, izbjeglice i azil, s jedne strane, i analize postojećih rješenja zapadnoevropskih zemalja s druge strane, došlo se do zaključka da je neophodno uspostaviti jaku i centraliziranu organizacionu jedinicu, dobro obučenu i vertikalno organiziranu, s ciljem da se brzo i efikasno reagira na sva pitanja u vezi sa stranim državljanima u Bosni i Hercegovini.

U skladu sa postojećim zakonskim rješenjima, organi koji su nadležni za postupanje po pitanjima međunarodne zaštite su Sektor za azil Ministarstva sigurnosti, terenski centri Službe za poslove sa strancima, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo civilnih poslova i Granična policija BiH.

Namjeru da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu stranac iskazuje nadležnom terenskom centru Službe za poslove sa strancima ili Graničnoj policiji BiH, na granici, dok zahtjev za međunarodnu zaštitu stranac podnosi lično, u Sektoru za azil Ministarstva sigurnosti.

Nakon što primi zahtjev za međunarodnu zaštitu i obavi radnje koje su propisane zakonom i Pravilnikom o azilu u BiH, Sektor za azil Ministarstva sigurnosti vrši registraciju tražitelja međunarodne zaštite i članova njegove porodice. Nakon obavljene registracije tražitelja međunarodne zaštite i članove njegove porodice, ovlaštena osoba Sektora za azil izdaje karton tražiteljima međunarodne zaštite.

Zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra i odluku donosi Sektor za azil Ministarstva sigurnosti.

Zakonom je definirano da protiv rješenja o zahtjevu za međunarodnu zaštitu nije dozvoljena žalba, tako da se formalna i materijalna valjanost donesenog rješenja, prema Zakonu, ispituje pred Sudom Bosne i Hercegovine u redovnom sudskom postupku koji se pokreće tužbom, u rokovima i na način koji je propisan Zakonom. Zakonom je definirano u kojim slučajevima tužba zadržava izvršenje odluke a u kojima ne.

1. Postupak

1.1. Upravni postupak

Prema odredbi člana 3. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu propisano je da se na upravne postupke koji se vode pred nadležnim tijelima primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku, osim ako ovim zakonom nije drugačije propisano. Također je odredbom člana 13. Pravilnika o azilu u BiH propisano da se po zahtjevu za međunarodnu zaštitu primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“ broj 29/02), o svim pitanjima koja nisu uređena Zakonom ili Pravilnikom.

Dakle, u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu primjenjuju se pravila upravnog postupka ukoliko Zakonom ili Pravilnikom nije drugačije regulirano. Podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u BiH započinje prvostepeni upravni postupak u kojem Sektor za azil preuzima i provodi procedure propisane odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnika o azilu u BiH.

Odluku o zahtjevu za međunarodnu zaštitu donosi Sektor za azil nakon obavljenog potpunog ispitnog postupka u kojem se utvrđuju sve činjenice od značaja za donošenje odluke. Podnositelju zahtjeva se mora omogućiti da iznese sve okolnosti koje su mu poznate, da ima pristup svim raspoloživim dokazima, kao i da predloži izvođenje pojedinih dokaza. Podnositelju zahtjeva će se omogućiti da tok postupka prati preko tumača (prevodioca) ukoliko ne zna jezik na kojem se postupak vodi, da postupak vodi, ukoliko podnositelj na tome insistira, voditelj koji je istog spola, kao i da koristi usluge pravnog i drugog savjetnika. Dužnost voditelja postupka je da podnositelja zahtjeva obavijesti o svim pravima i obavezama koji proizlaze iz Zakona i Pravilnika.

Priznavanje izbjegličkog statusa ne zavisi od iznošenja posebnog formalnog dokaza.

Odluka kojom je odlučeno o osnovanosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora sadržavati potpuno obrazloženje i u pravilu se dostavlja podnositelju zahtjeva lično. Ukoliko lična dostava nije moguća, dostava će se izvršiti u skladu sa odredbama Zakona o upravnom postupku i Pravilnika o azilu u BiH. Rješenje mora jasno ukazivati na pravo na tužbu i rokove. Rješenje Ministarstva je konačno u upravnom postupku i protiv njega žalba nije dozvoljena, ali je dozvoljeno pokretanje upravnog spora pred Sudom BiH u rokovima koji su propisani Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu. Zakonom je definirano u kojim slučajevima tužba zadržava izvršenje odluke a u kojima ne.

1.2. Upravni spor

U skladu sa Zakonom o sudu Bosne i Hercegovine Sud BiH je, između ostalog, nadležan da odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o upravnoj šutnji institucija Bosne i Hercegovine i njenih tijela. Sudski postupak po navedenim predmetima vodi Upravno odjeljenje Suda BiH u skladu sa odredbama Zakona o sudu Bosne i Hercegovine i Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.

Član 4. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu propisuje da se protiv konačnih upravnih akata donesenih prema ovom zakonu može pokrenuti upravni spor. Dakle, u ovoj upravnoj stvari zaštita podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu obezbijedena je kroz mogućnost pokretanja upravnog spora tužbom koja se podnosi Sudu Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 19/02) i Zakonom o Sudu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" br. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03) ukoliko ovim zakonom nije drugačije propisano.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu je definirano u kojim slučajevima tužba zadržava izvršenje odluke a u kojima ne.

VIDOVI ZAŠTITE

1. Priznate izbjeglice ili osobe sa priznatim statusom supsidijarne zaštite

Oblast prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, odnosno kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite, definirana je odredbama od člana 120. do člana 122. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Stranac kojem je odobrena međunarodna zaštita i kojem je priznat izbjeglički status stiče prava i obaveze prema odredbama člana 3. do člana 34. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine. Stranac kojem je odobrena međunarodna zaštita i kojem je priznat status supsidijarne zaštite stiče ista prava i obaveze kao i stranac sa izbjegličkim statusom, ako nije drugačije propisano.

Odredbe ovog i drugih zakona BiH, te međunarodnih instrumenata koji su na snazi a čija je ugovorna strana BiH, imaju prednost nad odredbama Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, ako su povoljnije za strance kojima je priznat izbjeglički status.

Stranac sa izbjegličkim statusom ima pravo da boravi u BiH za vrijeme važenja međunarodne zaštite, u koju svrhu mu se izdaje odobrenje boravka za izbjeglice. Izbjeglički status se, u pravilu, priznaje i licu s kojim je u bračnoj, odnosno vanbračnoj zajednici i maloljetnoj djeci, kao i drugim članovima uže porodice koji žive u istom domaćinstvu u BiH. Strancu s priznatim izbjegličkim statusom omogućit će se rad, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita pod istim uvjetima kao i državljanima BiH, a ima i pravo na spajanje porodice.

Stranac kojem je priznat status supsidijarne zaštite ima pravo da boravi u BiH jednu godinu. Odobrenje boravka se na zahtjev stranca produžava dok traju uvjeti zbog kojih je status supsidijarne zaštite priznat, osim ukoliko drugačije ne zahtijevaju razlozi javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH. Za vrijeme dok traje međunarodna zaštita stranac ima pravo na rad, a omogućit će mu se i obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita pod istim uvjetima kao i državljanima BiH.

Odredbom člana 120. stav 5. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu je propisano da će Ministarstvo, u saradnji s Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH i Ministarstvom civilnih poslova BiH, licima kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite osigurati pristup pravima iz čl. 120. i 121. ovog zakona.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH će, u saradnji s Ministarstvom civilnih poslova BiH i Ministarstvom sigurnosti, licima kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite osigurati pravo na rad, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, kao i ostala prava propisana ovim zakonom, a kojima se omogućava integracija ovih lica u toku trajanja priznatog statusa. Pored toga, članom 161. tog zakona propisano je da će Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, nakon što pribavi mišljenje Ministarstva sigurnosti i Ministarstva civilnih poslova, donijeti podzakonski akt kojim će detaljnije regulirati prava i obaveze lica kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite.

S tim u vezi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je donijelo četiri podzakonska akta: Pravilnik o načinu ostvarivanja zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite lica kojima je priznat izbjeglički status ili drugi vid međunarodne pravne zaštite u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH" broj 24/07), Pravilnik o ličnom stanju i upisu činjenica rođenja, vjenčanja i smrti izbjeglica i osoba pod međunarodnom

zaštitom u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH" broj 51/07), Pravnik o načinu ostvarivanja prava na obrazovanje osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH" broj 67/08) i Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na rad osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH" broj 83/08). U proceduri donošenja je Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini.

Isprave za izbjeglice i strance pod supsidijarnom zaštitom

Stranci kojima je priznat izbjeglički status – priznate izbjeglice u BiH kao i stranci sa supsidijarnom zaštitom imaju, pored ostalog, pravo na identifikacijski dokument.

Prema odredbama člana 35. Pravilnika o azilu u BiH Sektor za azil, nakon što postane pravosnažno rješenje kojim se strancu priznaje izbjeglički status u BiH, podnosi Ministarstvu civilnih poslova zahtjev za određivanje i dodjeljivanje jedinstvenog matičnog broja (**JMB**). Nakon određivanja i dodjeljivanju JMB, Sektor za azil priznatom izbjeglici izdaje izbjeglički karton.

Strancu sa izbjegličkim statusom koji nema važeću putnu ispravu ili nije u mogućnosti da dobije putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka, na njegov zahtjev se može izdati putna isprava za izbjeglice zbog putovanja u inostranstvo i povratka u BiH, osim kad bi to bilo protivno bitnim razlozima javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH. Putnu ispravu strancu sa izbjegličkim statusom izdaje Ministarstvo.

Stranac kojem je priznat status supsidijarne zaštite ima pravo da boravi u BiH jednu godinu. Odobrenje boravka se na zahtjev stranca produžava dok traju uvjeti zbog kojih je status supsidijarne zaštite priznat, osim ukoliko drugačije ne zahtijevaju razlozi javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH.

Strancu kojem je priznat status supsidijarne zaštite a koji nema važeću putnu ispravu ili nije u mogućnosti da dobije putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka, na njegov zahtjev može se izdati putni list zbog putovanja u inostranstvo ako postoje ozbiljni humanitarni razlozi zbog kojih mora biti prisutan u državi van BiH, osim kad bi to bilo protivno bitnim razlozima javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH. U tome slučaju strancu će se dozvoliti povratak u BiH.

1. Masovni priliv i privremena zaštita

U slučaju masovnog priliva ili očekivanog masovnog priliva stranaca kojima je potrebna međunarodna zaštita, Vijeće ministara može, nakon konsultacije s UNHCR-om i ostalim relevantnim međunarodnim organizacijama u BiH, donijeti posebne propise kojima se osigurava privremena zaštita tih lica.

Isto tako Vijeće ministara će, nakon konsultacije s UNHCR-om i ostalim relevantnim međunarodnim organizacijama u BiH, ukinuti posebne propise kojima se osigurava privremena zaštita u slučaju masovnog priliva, nakon prestanka razloga koji opravdavaju njihovo postojanje, što ne utiče na pravo stranaca koji su tim propisima bili zaštićeni da traže međunarodnu zaštitu.

Ocjenu stanja o potrebi pružanja zaštite strancima koji masovno dolaze u BiH donosi Vijeće ministara koje, uzimajući u obzir ekonomske i druge mogućnosti BiH, te razloge javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH, određuje broj lica kojima će biti pružena privremena zaštita te razloge zbog kojih se taj broj može povećati do izmjene odluke.

Privremena zaštita odobrava se strancima koji masovno dolaze u BiH iz zemlje u kojoj je zbog rata ili ratu sličnog stanja, općeg nasilja ili unutrašnjih sukoba došlo do kršenja ljudskih prava, a zemlja njihovog porijekla nije u mogućnosti da ih zaštiti.

Strancima koji su državljani zemlje iz koje su izbjegli ili su bez državljanstva odobrit će se privremena zaštita pod uvjetom propisanim članom 127. stav 2. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Članom 129. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu propisani su razlozi zbog kojih se strancu neće odobriti privremena zaštita.

Istim zakonom propisani su razlozi prestanka privremene zaštite, prava i obaveze stranaca na privremenoj zaštiti, te obaveza Ministarstva sigurnosti da podzakonskim aktima podrobnije regulira pitanja u vezi sa privremenom zaštitom stranaca u BiH.

Potrebno je istaći da se BiH već ranije susretala sa ovim vidom međunarodne zaštite. Naime, prvi propis koji je regulirao ovaj vid međunarodne zaštite na području BiH, usvojen u oblasti azila, bilo je Uputstvo o prihvatu izbjeglica iz SR Jugoslavije sa područja Kosova i Metohije koje je Vijeće ministara BiH donijelo 24. septembra 1998. godine, a za čiju implementaciju je bilo zaduženo Ministarstvo civilnih

poslova i komunikacija. U periodu od septembra 1998. godine do 30. septembra 2007. godine, kada je prestao privremeni prihvata u BiH, Vijeće ministara BiH je donijelo ukupno devet odluka o privremenom prihvatu, dok su nadležna ministarstva usvojila pet uputstava kojima se regulirao način registracije osoba kojima je dodijeljen status privremenog prihvata u BiH i njihova prava.

U periodu trajanja ovog statusa u BiH prihvaćena lica su zakonito boravila na teritoriji BiH i istovremeno uživala osnovna prava kao što su prava na: osnovno obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, smještaj, ishranu, jedinstvo porodice, zaštitu djece, posebno one koja su bez pratnje staratelja, te pravo na pristup postupku azila u kojem bi se razmotrili individualni zahtjevi. U navedenom periodu sve prihvaćene osobe su nadležni organi registrirali i izdavani su im kartoni osoba na privremenom prihvatu u BiH. Zbog neizgrađenosti državnih kapaciteta Misija UNHCR-a u BiH vršila je ocjenu izbjegličkog statusa na osnovu individualno podnesenih zahtjeva za azil do 1. jula 2004. godine. Donošenjem, najprije Zakona o imigraciji i azilu a potom Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, stvorena je mogućnost za implementaciju ovog vida međunarodne zaštite u BiH licima koja su je tražila. Vijeće ministara BiH je i dalje, prema zakonskim rješenjima, bilo zaduženo za donošenje propisa kojima se uređuju pitanja u vezi sa masovnim prilivom izbjeglica. Svim licima kojima je odobren privremeni prihvata na teritoriji Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, taj status se priznaje i u smislu ovog zakona.

3. Privremeni boravak iz humanitarnih razloga

Član 118. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu tretira pitanje zaštite stranaca u slučaju da im se odbije zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Stranac koji je u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu iscrpio sve pravne lijekove i po čijem je zahtjevu donesena pravosnažna ili konačna odluka, ali za kojeg se u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu utvrdi da i pored toga ne može biti udaljen iz BiH iz razloga koji su propisani članom 91. (koji definiše princip zabrane vraćanja, "non-refoulement") tog zakona, prelazi u nadležnost Službe. U tom slučaju takvom strancu Služba izdaje odobrenje za privremeni boravak iz humanitarnih razloga, u smislu člana 54. stav 1. tačka d) ovog zakona.

Služba će, u saradnji s Ministarstvom, drugim ministarstvima i Vijećem ministara, preduzeti sve neophodne radnje u skladu sa zakonom, ostalim propisima BiH i međunarodnim pravom u vezi s rješavanjem konačnog statusa stranca kojem je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga..

Izuzetno strancu za kojeg je utvrđeno da predstavlja prijetnju za javni poredak, javni red i mir ili sigurnost BiH, Služba će, prema odredbama tog zakona, odrediti da se stavi pod nadzor.

SARADNJA SA UNHCR-om

Prema odredbama člana 138. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu će, u svim fazama postupka, biti omogućena komunikacije s UNHCR-om ili s drugim organizacijama koje o ovom pitanju mogu djelovati u ime UNHCR-a i obrnuto. Pored navedenog, definirano je i da će predstavnik UNHCR-a biti obavještan o toku postupka, o odlukama nadležnih organa uz mogućnost iznošenja sopstvenih zapažanja. Također je tim članom potvrđena obaveza nadležnih organa vlasti da saraduju sa UNHCR-om u skladu sa članom 35. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine.

Zakonskim odredbama definirana je i saradnja Vijeća ministara BiH i UNHCR-a u slučajevima masovnog priliva ili očekivanog masovnog priliva stranaca kojima je potrebna međunarodna zaštita. Dakle, Zakonom je definirano da u slučaju masovnog priliva ili očekivanog masovnog priliva stranaca kojima je potrebna međunarodna zaštita Vijeće ministara može, nakon konsultacije s UNHCR-om i ostalim relevantnim međunarodnim organizacijama u BiH, donijeti posebne propise kojima se osigurava privremena zaštita tih lica.

Isto tako Vijeće ministara će, nakon konsultacije s UNHCR-om i ostalim relevantnim međunarodnim organizacijama u BiH, ukinuti posebne propise kojima se osigurava privremena zaštita u slučaju masovnog priliva, nakon prestanka razloga koji opravdavaju njihovo postojanje, što ne utiče na pravo stranaca koji su tim propisima bili zaštićeni da traže međunarodnu zaštitu.

Odredbama podzakonskog akta, koji će biti donesen na osnovu Zakona, preciznije će se definirati način učešća UNHCR-a u postupcima po zahtjevima stranaca za međunarodnu zaštitu u BiH.

1. Prihvat i smještaj osoba koje traže međunarodnu zaštitu

Osobama koje traže međunarodnu zaštitu u Bosni i Hercegovini, od momenta podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu pa do pravosnažnosti ili konačnosti odluke o zahtjevu, potrebno je obezbijediti odgovarajuće uvjete za smještaj, ishranu, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. Dakle, odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnikom o azilu u BiH propisano je da Ministarstvo sigurnosti obezbjeđuje odgovarajuće uvjete za prijem stranaca koji traže međunarodnu zaštitu. O navedenom se stara Sektor za azil Ministarstva sigurnosti, u čijoj se organizacionoj strukturi nalaze tri odsjeka: Odsjek za postupak azila, Odsjek za podršku i Odsjek za prihvat i program.

Prema odredbi člana 32. Pravilnika o azilu, tražitelji međunarodne zaštite u BiH imaju pravo na boravak u BiH dok postupak po zahtjevu ne bude okončan pravosnažnom ili konačnom odlukom. U tom smislu će se po potrebi tražiteljima omogućiti pravo na: osnovnu zdravstvenu zaštitu, smještaj u azilantski centar, ishranu koja zadovoljava međunarodne nutritivne standarde, obrazovanje, besplatnu pravnu pomoć o pitanjima u vezi sa postupkom, socijalnu zaštitu u skladu sa ovim pravilnikom, odjeću, obuću i sredstva za higijenu.

Ukoliko je tražitelju međunarodne zaštite potreban smještaj, Sektor za azil Ministarstva sigurnosti koji je primio zahtjev određuje, prema smještajnim kapacitetima, o mogućnostima da smjesti tražitelja i o tome obavještava menadžment centra. Tražitelj međunarodne zaštite dužan je svoj dolazak u centar prijaviti ovlaštenoj osobi u azilantskom centru zbog svoje registracije i smještanja.

Ukoliko tražitelj međunarodne zaštite, koji je prihvaćen i smješten u centar, namjerava da napusti azilantski centar dužan je dokazati da raspolaže sredstvima za vlastito izdržavanje ili predočiti garanciju državljanina BiH ili stranca koji je na stalnom boravku u BiH, a kojom se navedeni obavezuje da će izdržavati tražitelja međunarodne zaštite, te predočiti adresu na kojoj ima namjeru privremeno boraviti, ovlaštenoj osobi u centru.

1.1. Rješenja u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu u smislu prihvata i smještaja tražitelja azila

Član 98. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu definiše mogućnost da se osnuju specijalizirane ustanove za prihvat stranaca u šta spadaju i centri za smještaj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Odredbama navedenog zakona definirano je da nadzor nad radom specijalizirane ustanove za prihvat stranaca obavlja Ministarstvo sigurnosti. Zakonom je propisano da će specijalizirane ustanove za prihvat stranaca ispunjavati zahtjeve koji proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih standarda za postupanje s korisnicima specijaliziranih ustanova.

Dakle, kako bi proveo ovaj zakon osnivaju se imigracijski centri, centri za smještaj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i lica kojima je odobrena privremena zaštita, centri za smještaj žrtava trgovine ljudima, kao i druge ustanove specijalizirane za prihvat stranaca.

Pored navedenog Zakon je propisao da će, na prijedlog Ministarstva, Vijeće ministara podzakonskim aktima utvrditi način upravljanja, uvjete finansiranja, standarde funkcioniranja, način osiguranja posebnih uvjeta za korisnike centra za smještaj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i lica kojima je odobrena privremena zaštita u centrima za smještaj žrtava trgovine ljudima, kao i drugim ustanovama specijaliziranim za prihvat stranaca, te druga pitanja značajna za rad određene vrste specijalizirane ustanove.

Bosna i Hercegovina nema specijaliziranu ustanovu za prihvat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite. Za smještaj tražitelja međunarodne zaštite koriste se kapaciteti IPC-a (izbjeglički prihvatni centri) koji su formirani za prihvat lica koja su u BiH došla sa područja Kosova početkom 1998. godine, a koja su uživala status privremenog prihvata u BiH. Trenutno se koriste kapaciteti dva IPC, i to u Rakovici i Salakovcu.

IPC-om u Rakovici upravlja Ministarstvo sigurnosti i on se finansira iz budžeta Ministarstva sigurnosti kao i sredstvima UNHCR-a, dok IPC-om u Salakovcu upravlja Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. U IPC-u Salakovac su smještene isključivo osobe sa priznatim statusom izbjeglice u BiH, dok su u IPC-u Rakovica smješteni tražitelji međunarodne zaštite u BiH.

U drugoj polovini 2007. godine došlo je do znatnog povećanja broja tražitelja međunarodne zaštite u BiH (posebno u periodu juni–oktobar) zbog toga što nakon 30. septembra 2007. godine nije produžen

status privremenog prihvata u Bosni i Hercegovini osobama iz Srbije i Crne Gore sa posljednjim prebivalištem na Kosovu. Zbog prestanka statusa privremenog prihvata Sektor za azil Ministarstva sigurnosti BiH se veoma brzo suočio sa problemom manjka smještajnih kapaciteta za tražitelje međunarodne zaštite u BiH. Ilustracije radi, Sektor za azil je u 2007. godini primio 149 zahtjeva za međunarodnu zaštitu za 572 osobe što, u odnosu na prethodni period (od 1. jula 2004. do 31. decembra 2006. godine kada je bilo 180 zahtjeva sa 310 osoba), predstavlja bitno povećanje tražitelja međunarodne zaštite u BiH.

Istovremeno, obezbjeđenje drugih potreba tražitelja azila (ishrana koja zadovoljava međunarodne nutritivne standarde, osnovno obrazovanje, socijalna zaštita, odjeća, obuća, sredstva za higijenu itd.) osigurava Ministarstvo sigurnosti, sredstvima koja su predviđena u budžetu institucija BiH i jednim dijelom sredstvima UNHCR-a, iz programa posebne namjene.

Ministarstvo sigurnosti BiH započelo je aktivnosti usmjerene ka iznalaženju trajnog rješenja smještaja tražitelja međunarodne zaštite u BiH. U tom smislu određena je lokacija, na području općine Trnovo, na kojoj postoje objekti (tri objekta za smještaj i restoran) koje je potrebno u narednom periodu prilagoditi namjeni i potrebama tražitelja međunarodne zaštite u BiH. Isto tako, potrebno je izgraditi upravnu zgradu, ambulantu, portirnicu sa prijemnim odjelom, kotlovnicu, bazene za vodu, ogradu, saobraćajnice, terene za sport i rekreaciju i dr., kako bi specijalizirana ustanova za smještaj ove kategorije stranaca mogla kvalitetno odgovoriti svrsi, potrebama i zadacima. Aktivnosti na rješavanju ovog problema preduzimaju se od kraja 2007. godine, i bit će aktivno nastavljene u narednom periodu, a prema planu aktivnosti koji utvrdi Ministarstvo sigurnosti.

1.2. Rešenja u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu u vezi sa ostvarenjem prava priznatih izbjeglica

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" br. 05/03, 42/03, 26/04, 42/04 i 45/06) definirano je da je Ministarstvo sigurnosti nadležno da kreira, stvara i provodi politiku useljavanja i azila u BiH dok je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nadležno za utvrđivanje načina ostvarivanja prava i obaveza stranaca kojima je Ministarstvo sigurnosti priznalo neko od prava na međunarodnu zaštitu u BiH (priznate izbjeglice ili osobe sa statusom supsidijarne zaštite).

Ministarstvo sigurnosti provodi proceduru po zahtjevima stranaca za međunarodnu zaštitu u BiH, dok je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nadležno za staranje o pitanjima i pravima priznatih izbjeglica i osoba sa statusom supsidijarne zaštite u BiH.

Odredbama člana 120. st. 5. i 6, a u vezi sa članom 137. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, propisano je da će se ova oblast detaljnije regulirati podzakonskim aktima koje će donijeti Ministarstvo sigurnosti, odnosno Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, iz djelokruga nadležnosti propisanih odredbama tog zakona.

PRAVA I OBAVEZE TRAZITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnik o azilu daju pravo tražiteljima međunarodne zaštite da u BiH borave sve dok postupak po zahtjevu ne bude okončan pravosnažnom ili konačnom odlukom. Tražiteljima međunarodne zaštite će se, po potrebi, omogućiti pravo na: osnovnu zdravstvenu zaštitu, smještaj u azilantski centar, ishranu koja zadovoljava međunarodne nutritivne standarde, osnovno obrazovanje, besplatnu pravnu pomoć o pitanjima u vezi sa postupkom, socijalnu zaštitu u skladu sa Pravilnikom, odjeću, obuću i sredstva za higijenu.

Tražiteljima međunarodne zaštite, koji nemaju na neki drugi način obezbijeden smještaj, smještaj u IPC, oobezbijedit će Sektor za azil.

Istovremeno obezbjeđenje drugih potreba tražitelja međunarodne zaštite (ishrana koja zadovoljava međunarodne nutritivne standarde, zdravstvena zaštita, osnovno obrazovanje, socijalna zaštitu, odjeća, obuća, sredstva za higijenu i dr.) osigurava Ministarstvo sigurnosti, sredstvima koja su predviđena u budžetu institucija BiH i jednim dijelom sredstvima UNHCR-a, iz programa posebne namjene.

Obaveze tražitelja međunarodne zaštite u BiH proizlaze iz odredbe člana 9. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, kojom je propisano da stranci u BiH moraju poštovati javni poredak BiH, njene zakone i druge propise, te se pridržavati odluka koje donesu tijela njene vlasti. Istovremeno je odredbom člana 33. Pravilnika o azilu u BiH propisano da su obaveze tražitelja međunarodne zaštite da poštuje ustavni poredak, zakone i odluke koje donose nadležni organi, da aktivno saraduje sa nadležnim organima tokom cijelog postupka o zahtjevu, da se pridržava kućnog reda u azilantskom centru, da prijavi svoje boravište ako tokom postupka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu boravi izvan centra na način koji je

propisan odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, te da obavijesti Sektor za azil o svakoj promjeni svoje adrese na kojoj se sa njim može stupiti u kontakt.

PRAVA PRIZNATIH IZBJEGLICA, OSOBA SA STATUSOM SUPSIDIJARNE ZAŠTITE I OSOBA NA PRIVREMENOJ ZAŠTITI

Nadležni organi u BiH dužni su priznatim izbjeglicama, osobama sa statusom supsidijarne zaštite i osobama na privremenoj zaštiti osigurati uživanje i pristup pravima utemeljenim kako međunarodnim instrumentima tako i odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnika o azilu u BiH.

Dakle, ukoliko Sektor za azil strancu, nakon provedenog postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu prizna status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite u BiH, dužan je o tome obavijestiti Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice s ciljem da omogući pristup ostvarivanju prava zagarantiranih odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnika o azilu u BiH. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je, kao organ nadležan za omogućavanje pristupa ostvarivanju prava priznatih izbjeglica i osoba sa statusom supsidijarne zaštite u BiH, obavezan je da preduzme sve aktivnosti kako bi se navedenim kategorijama stranaca omogućio nesmetan pristup svim zagarantiranim pravima.

Oblast prava i obaveza stranaca na privremenoj zaštiti definirana je odredbom člana 131. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Njome je definirano da stranac kojem je odobrena privremena zaštita u BiH ima pravo na boravak, osnovne uvjete za život i smještaj, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, pravo na rad.

Stranac kojem je odobrena privremena zaštita obavezan je prijaviti boravište i promjenu adrese stanovanja nadležnom organu prema odredbama navedenog zakona.

Oblast prava osobama kojima je odobren izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite u BiH definirana je odredbama čl. 120. i 121. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Dakle, osobi sa priznatim izbjegličkim statusom u BiH pripadaju prava definirana u čl. od 3. do 34. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine. Strancu sa priznatim statusom izbjeglice omogućava se pravo da boravi na teritoriji BiH, pravo na rad, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu pod istim uvjetima kao i državljanima BiH. Također se, u istom članu, navodi da ove odredbe neće imati utjecaja na odredbe domaćeg zakona, niti bilo kojih drugih međunarodnih dokumenata koji su već na snazi, ili mogu stupiti na snagu, a po kojima se osobama kojima je odobren azil daje povoljniji tretman.

Pored navedenog definirano je da se osobama kojima je odobren azil, dok su priznate izbjeglice, daje pravo da borave na teritoriji Bosne i Hercegovine, i u tu svrhu im se izdaje odobrenje boravka za izbjeglice. Također, definirano je da se status izbjeglice u načelu dodjeljuje i bračnom drugu i maloljetnoj djeci, kao i drugim članovima porodice ukoliko žive u istom domaćinstvu na teritoriji BiH. Strancu sa statusom izbjeglice koji se nalazi na teritoriji BiH izdaje se identifikacijski dokument, a po potrebi i putna isprava.

Odredbom člana 35. Pravilnika je propisano da se osobama kojima je priznat izbjeglički status, kada se on odobri pravosnažnim rješenjem, izdaje identifikacijski dokument – izbjeglički karton. Istovremeno je propisano da, prema odredbama člana 82. stav 3. Zakona i Pravilnika, a u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, priznate izbjeglice imaju pravo na putnu ispravu. Odredbom člana 36. navedenog pravilnika je propisano da će se izgled i sadržaj obrasca zahtjeva i obrasca putnog dokumenta za izbjeglice regulirati podzakonskim aktom. Navedeni podzakonski akt još uvijek nije donesen.

Stranac kojem je priznat status supsidijarne zaštite ima pravo da boravi u BiH jednu godinu. Odobrenje boravka se na zahtjev stranca produžava dok traju uvjeti zbog kojih je status supsidijarne zaštite priznat, osim ukoliko drugačije ne zahtijevaju razlozi javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH. Za vrijeme trajanja međunarodne zaštite stranac ima pravo na rad, a omogućit će mu se i obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita pod istim uvjetima kao i državljanima BiH.

Strancu sa izbjegličkim statusom i strancu na supsidijarnoj zaštiti u BiH izdaje se identifikacijski dokument.

PRIVREMENI BORAVAK IZ HUMANITARNIH RAZLOGA

Član 118. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu tretira pitanje zaštite stranaca u slučaju odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Stranac koji je u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu iscrpio sve pravne lijekove i po čijem je zahtjevu donesena pravosnažna ili konačna odluka, ali za kojeg se u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu utvrdi da i pored toga ne može biti udaljen iz BiH zbog razloga koji su propisani članom 91. koji definira princip zabrane vraćanja, "non-refoulement" tog zakona, prelazi u nadležnost Službe. U tom slučaju takvom strancu Služba izdaje odobrenje za privremeni boravak iz humanitarnih razloga, u smislu člana 54. stav 1. tačka d) ovog zakona.

Služba će, u saradnji s Ministarstvom, drugim ministarstvima i Vijećem ministara, preduzeti sve neophodne radnje u skladu sa zakonom, ostalim propisima BiH i međunarodnim pravom u vezi s rješavanjem konačnog statusa stranca kojem je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga.

Izuzetno, strancu za kojeg je utvrđeno da predstavlja prijetnju za javni poredak, javni red i mir ili sigurnost BiH, Služba će odrediti da se stavi pod nadzor, prema odredbama tog zakona.

PRINCIP NON-REFOULEMENT

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu u članu 91. definiira princip “*zabrane vraćanja*” i na takav način u potpunosti usvaja princip *non-refoulementa* te određuje da stranac neće, ni na koji način, biti protjeran ili vraćen na granicu teritorija gdje bi mu život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, bez obzira da li mu je službeno odobrena međunarodna zaštita. Zabrana vraćanja ili protjerivanja odnosi se i na osobe za koje postoji osnovana sumnja da bi bile u opasnosti od podvrgavanja mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Stranac, također, ne može biti protjeran ni vraćen u zemlju u kojoj nije zaštićeni od slanja na takvu teritoriju. Članom 3. Pravilnika o azilu u BiH princip *non-refoulementa* definiran je na isti način.

U slučajevima kad stranac navede razloge koji su definirani članom 91. navedenog zakona i članom 3. Pravilnika, organ pred kojim je izjava data upućuje stranca nadležnoj organizacionoj jedinici Službe za poslove sa strancima, u skladu s članom 107. st. 1. i 2. tog zakona, a radi iskazivanja namjere da podnese zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja osnovanosti navoda i postojanje uvjeta za odobrenje međunarodne zaštite u BiH.

Stranac čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen pravosnažnom ili konačnom odlukom, prema odredbi člana 116. stav 1. tač. c), d) i e) tog zakona, a koji u određenom roku ne napusti BiH bit će, u skladu sa članom 88. stav 1. tačka d) tog zakona, protjeran iz zemlje.

DOKUMENTI

Odredbama Pravilnika o azilu u BiH propisane su vrste i oblici identifikacijskih dokumenata koji se izdaju osobama koje traže azil, ili su dobile azil ili neki drugi vid međunarodne zaštite u BiH, s ciljem da se definiira njihovo pravo na boravak i slobodu kretanja. Pravilnikom su definirane vrste i svrha ličnih dokumenata koji se navedenim kategorijama stranaca izdaju za vrijeme njihovog boravka u BiH, u toku postupka azila.

Strancu sa izbjegličkim statusom i strancu na supsidijarnoj zaštiti u BiH izdaje se identifikacijski dokument. Stranac sa izbjegličkim statusom ima pravo da boravi u BiH za vrijeme dok mu važi međunarodna zaštita, a u tu svrhu mu se izdaje odobrenje boravka za izbjeglice.

Stranac kojem je priznat status supsidijarne zaštite ima pravo da boravi u BiH jednu godinu. Odobrenje boravka se na zahtjev stranca produžava dok traju uvjeti zbog kojih je status supsidijarne zaštite priznat, osim ukoliko drugačije ne zahtijevaju razlozi javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH.

Nakon primanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i nakon obavljene registracije tražitelja i članove njegove porodice, Sektor za azil izdaje kartone tražitelju međunarodne zaštite (azila) u BiH.

Strancu sa priznatim statusom izbjeglice u BiH se, prema odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnika o azilu BiH, izdaje lični identifikacijski dokument, tj. izbjeglički karton.

Strancu sa izbjegličkim statusom koji nema važeću putnu ispravu ili nije u mogućnosti da dobije putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka, na njegov zahtjev može se izdati putna isprava za izbjeglice zbog putovanja u inostranstvo i povratka u BiH, osim kad bi to bilo protivno bitnim razlozima javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH.

Strancu kojem je priznat status supsidijarne zaštite a koji nema važeću putnu ispravu ili nije u mogućnosti da dobije putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka, na njegov zahtjev može da se izda putni list zbog putovanja u inostranstvo ako postoje ozbiljni humanitarni razlozi zbog kojih mora biti prisutan u državi van BiH, osim kad bi to bilo protivno bitnim razlozima javnog poretka, javnog reda i mira ili sigurnosti BiH. U tom slučaju strancu će se dozvoliti povratak u BiH.

Putnu ispravu strancu sa izbjegličkim statusom izdaje Ministarstvo s rokom važenja dvije godine.

SLUŽBENA EVIDENCIJA I CENTRALNA BAZA PODATAKA

Odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu definirana je obaveza vođenja službenih evidencija u skladu sa principima zaštite podataka koji važe u Bosni i Hercegovini. Zakonom je definirano da službenu evidenciju vodi organ koji je, prema ovom zakonu, nadležan da postupa u određenoj stvari. Istovremeno je određeno da nadležni organ, pored službenih evidencija, vodi i druge evidencije zbog

efikasnijeg rada ili obrade, ukoliko one ne uključuju lične podatke. Pored obaveze o vođenju službenih evidencija, prema odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, odredba člana 28. stav 1. tačka e) Zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka upućuje na obavezu da se oformi centralna evidencija o strancima u BiH.

Centralna baza podataka o strancima vodi se na osnovu odredbi čl. 144. i 145. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kojima su navedene vrste službenih evidencija koje baza treba da sadrži. Tako je propisano da se vode službene evidencije o: strancima koji imaju stalni ili privremeni boravak, putnim ispravama za strance koje su izdate u skladu s ovim zakonom, strancima kojima je odbijen ulazak, strancima kojima je otkazan boravak, strancima kojima je odobreno odgađanje izvršenja mjere protjerivanja, strancima kojima je izrečena mjera protjerivanja, izvršenim mjerama koje se tiču stranaca, strancima koji su prisilno udaljeni iz BiH, prijavljenim nestalim putnim ispravama stranaca, izdatim ličnim dokumentima strancima, prijavama boravaka, odjavama boravaka i promjenama adresa stranaca, podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu, strancima kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite, te o strancima kojima je odobrena privremena zaštita, strancima kojima je određeno stavljanje pod nadzor, odnosno koji su stavljeni pod nadzor, strancima koji su podnijeli žalbe protiv rješenja Službe i o strancima koji su pokrenuli upravni spor, odlukama u drugostepenom postupku i o pravosnažnim odlukama, strancima kojima je izdata viza, strancima kojima je skraćen rok važenja vize, strancima kojima je viza poništena, pravnim i fizičkim licima koja su izdala pozivna pisma za ulazak stranaca u BiH, međunarodnim prijevoznicima koji su prekršili odredbe ovog zakona.

Zakonom je također definirano da se u Ministarstvu uspostavlja centralna baza podataka o strancima kako bi se evidentirali i pratili ulasci, boravak i izlasci stranaca iz BiH, kao i lica koja su zatražila ili im je odobrena međunarodna zaštita, ili u BiH borave na osnovu odobrene privremene zaštite.

Centralna baza podataka o strancima će sadržavati sve službene evidencije, utemeljene članom 144. ovog zakona. Nadležni organi, koji vode službenu evidenciju, podatke iz evidencije dostavljaju u Centralnu bazu odmah poslije svake promjene, a najkasnije tokom istog dana.

Centralna baza podataka o strancima sadržava i evidencije o identitetima, brojevima i vrstama putnih isprava, te o svrhama i razlozima ulazaka, boravka i izlazaka stranaca iz BiH koje vodi Granična policija.

Zakon je definirao da pristup podacima iz centralne baze podataka o strancima imaju Služba za poslove sa strancima i organizacione jedinice Ministarstva, MVP, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH i policija, kada je to u funkciji obavljanja zadataka iz njihove nadležnosti. Izuzeto od navedenog, uz opravdan zahtjev, pristup podacima iz centralne baze podataka o strancima mogu imati i drugi organi u BiH, kada je to u funkciji obavljanja zadataka iz njihove nadležnosti.

Na opravdan zahtjev, nadležni organ kod kojeg je smještena centralna baza podataka o strancima može odobriti pristup bazi i nekom drugom organu kada je to u funkciji obavljanja zadataka iz nadležnosti tog organa, a u skladu s odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka i Zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka.

Na svaku obradu, pristup i korištenje podataka iz ovog zakona primjenjuju se odredbe i principi Zakona o zaštiti ličnih podataka i Zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka.

Odredbom člana 146. tog zakona propisano je da će Ministarstvo sigurnosti podzakonskim aktom detaljnije utvrditi pravila o vođenju, korištenju i pristupu centralnoj bazi podataka o strancima i pojedinim evidencijama.

1. Postojeće baze podataka u Sektoru za azil

Obaveze Sektora za azil u Ministarstvu da vodi centralne baze podataka o pitanjima iz oblasti međunarodne zaštite propisane su u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu, te u VIII odjeljku Pravilnika o azilu u BiH, od čl. 41. do 45.

U segmentu međunarodne zaštite definirana je obaveza da se vode službene evidencije o osobama koje traže međunarodnu zaštitu u BiH, kojima je priznat status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite, kao i osoba koje uživaju privremenu zaštitu u BiH. Također je potrebno voditi baze podataka o izdatim ličnim dokumentima i putnim ispravama za strance.

U Sektoru za azil postoje baze podataka o:

- tražiteljima međunarodne zaštite u BiH,
- priznatim izbjeglicama u BiH,
- osobama kojima je priznat status supsidijarne zaštite u BiH,
- osobama koje su uživale status privremenog prihvata u BiH,

- ličnim dokumentima koji su izdati tražiteljima azila i priznatim izbjeglicama u BiH.

1.1. Zaštita podataka

Pod zaštitom ličnih podataka podrazumijeva se zaštita informacija koje se odnose na fizičku osobu čiji je identitet ustanovljen ili se može ustanoviti. Fizička osoba čiji se identitet može ustanoviti je osoba koja se može identificirati neposredno ili posredno, na osnovu matičnog broja ili jednog ili više podataka koji su karakteristični za fizički, fiziološki, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet te osobe.

Kao posebne kategorije, koje treba tretirati kao strogo povjerljive podatke, su svi lični podaci koji se odnose na rasno porijeklo, državljanstvo, nacionalno ili etničko porijeklo, političko mišljenje, stranačku pripadnost ili članstvo u sindikatima, religijsko ili drugo vjerovanje, zdravstveno stanje, seksualni život ili krivične presude. Podaci, a osobito posebne kategorije podataka, štite se od neovlaštenog pristupa, izmjene, prenošenja, brisanja, oštećenja ili uništenja.

Prema odredbi člana 115. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu propisano je da je, u postupcima po zahtjevima za međunarodnu zaštitu, javnost isključena i svi podaci i informacije do kojih se u takvom postupku dođe smatraju se tajnim podacima.

Odredbama Pravilnika o azilu definirano je da se svi podaci o tražiteljima međunarodne zaštite, do kojih nadležni organi dođu u postupku po zahtjevu za azil, smatraju povjerljivim. Obrada i pristup podacima koji su prikupljeni u postupku po zahtjevu vrši se u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka i Pravilnikom. Sve baze podataka u kojima se pohranjuju informacije o tražiteljima međunarodne zaštite, osobama sa priznatim izbjegličkim statusom ili statusom supsidijarne zaštite, kao i osobama na privremenoj zaštiti, treba da budu odvojene od centralne baze podataka o strancima, sa kojima moraju biti tehnički kompatibilne.

IV. MEĐUNARODNE OBAVEZE

Bosna i Hercegovina je, prihvatanjem niza međunarodnih dokumenata, izrazila spremnost i opredjeljenje da oblast međunarodne zaštite regulira na način koji će u potpunosti odgovarati standardima propisanim međunarodnim dokumentima iz oblasti izbjegličkog prava. BiH je na ovom polju, potpuno svjesna činjenice da samo sveobuhvatan, sistemski riješen postupak međunarodne zaštite može donijeti najbolje rezultate na polju pružanja pomoći osobama koje traže ovaj vid zaštite. Istovremeno, ovakav pristup omogućit će BiH da se u ovoj oblasti lakše uključi u tokove EU.

S tim u vezi, BiH aktivno prati propise koje je donijelo Vijeće Evrope (direktive, uredbe i sl.), a koji nisu obuhvaćeni Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine, i pokušava da ih ugradi u domaće zakonodavstvo i da ih, ukoliko je to moguće i ukoliko su se za to stvorili uvjeti, implementira. Stalno i permanentno praćenje ovih tokova će, u krajnjem, omogućiti BiH da se što uspješnije uključuje u sistem međunarodne zaštite EU i da se, istovremeno, energično suprotstavljanja zloupotrebi instituta međunarodne zaštite u zemlji i šire. Dakle, samo aktivno uključivanje BiH u tokove EU i neposredna ugradnja EU Acquis u oblasti međunarodne zaštite predstavlja garanciju za uspješno djelovanje BiH na ovom polju.

Pregled Direktiva Vijeća Evrope u ovoj oblasti koje su obavezujuće za BiH:

- Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 21. jula 2001. o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba i mjerama za unapređivanje ravnoteže među državama članicama u vezi sa naporima koje one ulažu prilikom prihvata takvih osoba i snošenju posljedica tog čina.
- Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. januara 2003. kojom se propisuju minimalni standardi za prihvatanje tražitelja azila.
- Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. septembra 2003. o pravu na spajanje sa porodicom.
- Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. aprila 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je iz drugih razloga potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite.
- Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. decembra 2005. o minimalnim standardima u postupku za priznavanje i oduzimanje izbjegličkog statusa u državama članicama.
- Direktiva Vijeća 2001/51/EZ od 28. juna 2001. godine kojom se dodjeljuju odredbe člana 26. Konvencije o primjeni Sporazuma iz Šengena od 14. juna 1985. godine.

- Uredba Vijeća (EZ) broj 343/2003 od 18. februara 2003. godine kojom se uspostavljaju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je državljanin neke treće zemlje podnio u jednoj od država članica.
- Uredba Komisije (EZ) broj 1560/2003 od 2. septembra 2003. godine kojom se uređuju iscrpna pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) broj 343/2003 kojom se uspostavljaju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji je državljanin neke treće zemlje podnio u jednoj od država članica.
- Uredba Vijeća (EZ) broj 2725/2000 od 11. decembra 2000. godine o uspostavi „Eurodac“ za upoređivanje otisaka prstiju zbog efikasnije primjene Dablinske konvencije.

V. STATISTIČKI POKAZATELJI

Godina	Broj zahtjeva	Broj osoba/tražitelja međunarodne zaštite
2004.	46	97
2005.	97	145
2006.	37	68
2007.	149	572

U prethodno prikazanoj tabeli dat je pregled po godinama (od 1. jula 2004. do 31. decembra 2007. godine) podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu sa brojem tražitelja u BiH.

ZEMLJE PORIJEKLA TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE U BiH	BROJ TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE
Kosovo	807
Makedonija	36
Hrvatska	8
Palestina	7
Ukrajina	3
Šri Lanka	4
Bangladeš	11
Kina	10
Pakistan	8
Irak	8
Rumunija	5
Moldavija	8

U prikazanoj tabeli dat je pregled zemalja porijekla tražitelja međunarodne zaštite u BiH.

Pored zemalja porijekla, koje su navedene u prikazanoj tabeli, imali smo još tražitelje međunarodne zaštite iz Sirije, Jordana, Albanije, Irana, Njemačke, Poljske, Brazila, Slovenije, itd.

VI. POSTAVLJENI CILJEVI

1. POSTAVLJENI CILJEVI su:

- a) Potrebno je razviti kvalitetan sistem međunarodne zaštite na nacionalnom nivou, sa inkorporiranim međunarodnim izbjegličkim pravom i standardima Evropske unije koji će omogućiti integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju kada se za to ostvare uvjeti.
- b) Izraditi podzakonski akt u oblasti međunarodne zaštite.
- c) Uspostaviti centar za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite – azilantski centar.
- d) Aktivno učestvovati u razvijanju sistema međunarodne zaštite na regionalnom nivou.
- e) Sistem međunarodne zaštite Bosne i Hercegovine uključiti u sistem međunarodne zaštite Evropske unije.
- f) Konstantna edukacija osoblja na polju međunarodne zaštite.

Cilj 1. Razvijen kvalitetan sistem međunarodne zaštite na nacionalnom nivou, sa inkorporiranim međunarodnim izbjegličkim pravom i standardima Evropske unije koji će omogućiti integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju kada se za to ostvare uvjeti.

Implementacijom utemeljenih ciljeva i zadataka koji su sadržani u Strategiji u oblasti imigracije i azila u BiH očekujemo potpunu realizaciju postavljenog cilja “Razvijanja kvalitetnog sistema međunarodne zaštite na nacionalnom nivou, sa inkorporiranim međunarodnim izbjegličkim pravom i standardima Evropske unije koji će omogućiti integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju”. Kompletna realizacija ove strategije podrazumijeva realizaciju svih aktivnosti koje će biti preciznije definirane u Akcionom planu u oblasti imigracije i azila sa definiranim planovima aktivnosti, nositeljima i utvrđenim rokovima za njihovu realizaciju. Sve aktivnosti njihovi nositelji moraju vremenski uskladiti, dobro pripremiti, profesionalno implementirati uz direktnu saradnju svih partnera i organizacionih jedinica u okviru Ministarstva sigurnosti, nadležnih za provođenje postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu u Bosni i Hercegovini.

Da bi se ostvario definirani cilj neophodno je realizirati kumulativno sljedeće preduvjete:

- Implementirati i/ili dopuniti postojeću pravnu legislativu

U skladu sa odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu nadležni organi su u obavezi da, u tačno utvrđenim rokovima, donesu definirane podzakonske akte kojima će se podržavati međunarodni standardi i standardi Evropske unije u oblasti međunarodne zaštite.

- Kadrovski i tehnički ojačati Sektor za azil Ministarstva sigurnosti BiH

Kao što je već ranije rečeno, Sektor za azil Ministarstva sigurnosti razmatra zahtjeve stranaca za međunarodnu zaštitu u Bosni i Hercegovini i o zahtjevima u upravnom postupku donosi konačne odluke.

Da bi ova jedinica bila u potpunosti spremna za efikasno rješavanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i donošenje odluka o njima, potrebno ju je tehnički i kadrovski osposobiti, na način na koji je to regulirano Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti BiH.

- Obezbijediti kvalitetan sistem identifikacije osoba koje traže međunarodnu zaštitu

Obezbijediti kvalitetan sistem identifikacije osoba koje traže međunarodnu zaštitu je jedan od veoma složenih postupaka zbog toga što se migracijski tokovi mijenjaju, tako da i segment međunarodne zaštite vremenom dobija druge oblike i forme. S tim u vezi, u okviru navedenog prioriteta potrebno je obezbijediti kvalitetan sistem informacija o zemljama porijekla tražitelja međunarodne zaštite s ciljem lakšeg i bržeg identificiranja potencijalnih osoba kojima je ovaj vid zaštite potreban.

- Saradnja u oblasti međunarodne zaštite

U oblasti međunarodne zaštite Sud BiH se pojavljuje kao organ koji je nadležan da postupa u sporovima koji su pokrenuti protiv odluka Sektora za azil koje su donesene po zahtjevima stranaca za međunarodnu zaštitu u Bosni i Hercegovini.

Posebnu pažnju potrebno je usmjeriti ka edukaciji uposlenika Suda BiH, koji rade po tužbama stranaca kojima nije dodijeljena međunarodna zaštita u BiH zbog toga što su nova rješenja u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu, kao *lex specialis* zakona u ovoj oblasti, utvrdila rokove koji su drugačiji od onih koji su bili na snazi prije donošenja novog zakona.

Cilj 2. Izraditi podzakonski akt u oblasti međunarodne zaštite

Donošenjem novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, njegovim članom 137, utemeljena je obaveza Ministarstva sigurnosti da podzakonskim aktom regulira pitanja uređena VII poglavljem Zakona – Međunarodna i privremena zaštita (azil), nakon što pribavi mišljenje Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstva civilnih poslova. Članom 161. tog zakona određen je rok za donošenje ovog podzakonskog akta, i on iznosi šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona.

Potrebno je preduzeti aktivnosti vezane za pripremu izrade podzakonskog akta tako da se formira radna grupa koja će pripremiti tekst podzakonskog akta u navedenom roku. U izradu njegovog teksta potrebno je uključiti sve relevantne domaće institucije koje su na bilo koji način uključene u oblast međunarodne zaštite, uz adekvatno uključivanje međunarodnih organizacija.

Cilj 3. Uspostaviti centar za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite (azila) – azilantski centar

Potrebno je uspostaviti centar za prihvat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite uz ispunjavanje potrebnih standarda za zbrinjavanje osoba koje traže međunarodnu zaštitu (npr. tražitelja međunarodne zaštite sa posebnim potrebama, majki sa djecom, djece bez pratnje i sl.).

Dakle, u ovom segmentu je potrebno:

- Formirati jedan takav centar kako bi se obezbijedili odgovarajući uvjeti za prijem i smještaj stranaca koji u BiH traže ovaj vid zaštite.
- Zaposliti neophodan broj osoblja potrebnog profesionalnog zvanja, te ih dodatno obučiti kako postupati sa korisnicima centra, prema standardima EU.
- Obezbijediti neophodna finansijska sredstva za nesmetano funkcioniranje centra.

Planiranje i realizacije formiranja azilantskog centra od pripreme projektne dokumentacije pa do opremanja i stavljanja centra u funkciju, u svim segmentima podrazumijeva poštovanje međunarodnih i EU standarda u ovoj oblasti.

Cilj 4. Aktivno učestvovati u razvijanju sistema međunarodne zaštite na regionalnom nivou

Ovaj postavljeni cilj podrazumijeva uspostavljanje saradnje sa svim relevantnim organima u zemljama regiona što podrazumijeva: uspostavljanje jedinstvene baze podataka o osobama koje traže međunarodnu zaštitu (mini EURODAC), uspostavljanje baze podataka o zemljama porijekla tražitelja međunarodne zaštite te razmjenu informacija, iskustava, najboljih praksi, analizu kretanja u oblasti međunarodne zaštite kao i kreiranje politika na regionalnom nivou.

Cilj 5. Konstantna edukacija osoblja na polju međunarodne zaštite

Potrebno je vršiti konstantnu edukaciju svih subjekata koji su uključeni u segment međunarodne zaštite, u saradnji sa UNHCR-om, kroz organiziranje okruglih stolova, radionica, seminara i slično. To podrazumijeva edukaciju:

- uposlenih u Sektoru za azil Ministarstva sigurnosti,
- uposlenih u terenskim centrima Službe za poslove sa strancima, Graničnoj policiji pri Ministarstvu sigurnosti,
- uposlenih u centrima za prihvat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite,
- uposlenih u Sudu Bosne i Hercegovine,
- tražitelja međunarodne zaštite, te
- uposlenih u NVO.

POGLAVLJE B.

Vanjska evaluacija -
Ocjena stanja
upravljanja migracijama
u BiH

B.

Eksterna evaluacija –
Procjena sistema
upravljanja migracijama

BIH JE POČELA sa aktivnostima izrade strategije migracija i akcionog plana u 2008. godini. Uspostavljena je radna grupa sa predstavnicima najrelevantnijih migracijskih organa, te se započelo sa analizom sadašnje situacije u migracijama. Svrha ove procjene je pružanje podrške BiH u sljedećem: kreiranje pregleda cjelokupnog stanja u migracijama u BiH, te davanje preporuka za izradu Strategije i Akcionog plana u polju migracija i azila.

Dio I: Istraživanje – Pregled migracijskih trendova u BiH, prošlost i sadašnjost

1. Uvod

Geopolitička situacija u BiH

Potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum) 14. decembra 1995. godine zaustavljen je rat u BiH i stvorena je nova državna struktura u okviru koje su uspostavljena dva odvojena entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska. Kasnije, u 1999. godini, odlukom specijalnog arbitražnog tribunala, stvoren je Distikt Brčko

Dejtonski sporazum je uspostavio međunarodne granice Bosne i Hercegovine i stvorio je novi koncept podjele vlasti između države i entiteta. Sačinjen je od 11 aneksa koji definiraju sljedeća područja: vojne aspekte uspostavljanja mira, regionalnu stabilizaciju, unutrašnje granice između entiteta, izbore, ustav, arbitražu, ljudska prava, izbjeglice i raseljena lica, očuvanje nacionalnih spomenika, državna preduzeća, civilna implementacija i policijske snage. Vlasti na državnom nivou su na početku dobile nadležnosti za provođenje vanjske, ekonomske i fiskalne politike. Ostale nadležnosti su bile dodijeljene entitetima.

Svaki od entiteta ima sopstvenu strukturu. Federacija Bosne i Hercegovine je podijeljena na 10 kantona, a onda na 79 općina, dok je Republika Srpska podijeljena na 62 općine. Svaki entitet i kantoni u FBiH imaju cijeli niz upravljačkih funkcija, dok državna vlada (Vijeće ministara) ima odgovornost za vanjsku politiku, sigurnost (uključujući i migracije i azil), odbranu i fiskalnu politiku.

Veoma često se izjavljuje da su politički sistem i struktura vladinih institucija izuzetno komplicirani i zamršeni, i da se značajan dio prihoda koje ostvaruje Bosna i Hercegovina (država i entiteti) raspoređuje na održavanje postojeće strukture ovakve kakva jeste. Analiza trenutne situacije - izvršne, legislativne i sudske - pokazuje na značajne teoretske mogućnosti za njihovu racionalizaciju u jednostavniju i efikasniju strukturu. No, pokušaji da se to ostvari u praksi do sada nisu imali uspjeha zbog specifične orijentacije i postojećeg konstitutivnog sistema države.

Bosna i Hercegovina ima površinu od 51.209 kvadratnih kilometara i geografski je smještena u zapadnom dijelu jugoistočne Evrope, poznatijem kao Balkan, na raskrsnici puteva između Istoka i Zapada. BiH ima tri susjedne države - Republiku Hrvatsku, Republiku Crnu Goru i Republiku Srbiju. Nijedna od ovih država nije članica Evropske unije, iako Republika Hrvatska ima status države kandidata.

Bosna i Hercegovina ima populaciju između 3.842.762 (procjena iz juna 2006. godine) i 4.590.310 (procjena iz jula 2008. godine). Prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine BiH je imala 4.377.033 stanovnika i 1.207.098 domaćinstava. U prijeratnom periodu nacionalna struktura tri konstitutivna naroda je bila: 760.852 Hrvata (17.4%), 1.366.104 Srba (31.2%), 1.902.956 Bošnjaka (43.5%) (prije rata je zvaničan naziv bio Musliman) i 347.121 Ostalih (7.1%).¹¹

Tokom četiri godine rata skoro pola prijeratne populacije je preseljeno iz mjesta stanovanja.

Postoje različiti podaci za dužinu granica BiH. Oni variraju od 1.459 kilometara do 1.665 kilometara. Mogući razlog za ovo variranje podataka je činjenica da do danas nije završeno određivanje konačnih granica. Procjena je da je obuhvaćeno 51.129 kvadratnih kilometara teritorije.

BiH ima 89 zvaničnih graničnih prijelaza, uključujući četiri međunarodna aerodroma. Od ovog broja 55 prijelaza je ozvaničeno kao međunarodni granični prijelazi. BiH ima i kopnenu i vodenu granicu (posljednje se odnosi na dijelove toka rijeke Save, Une i dijelove toka rijeka Gline i Korane u dužini od 625 kilometara). BiH je uglavnom okružena kopnom i ima direktan izlaz na more u malom području (oko 20 kilometara) u Hercegovačko-neretvanskom kantonu u FBiH. U pogledu diplomatske mreže, BiH posjeduje 51 diplomatsko-konzularno predstavništvo u inostranstvu.

Zvanični statistički podaci za bruto društveni proizvod po glavi stanovnika (BDP) za 2007. godinu (posljednji podaci) iznose 5.633 KM,¹² sa 489.730¹³ nezaposlenih lica u junu 2008. godine. Potrebno je naglasiti da se zvanični statistički podaci za BiH uvijek osporavaju, pri čemu različiti eksterni činioni prikazuju različite podatke. Sadašnja prisutnost sive ekonomije u BiH dodatno uzrokuje varijacije između statističkih podataka i stvarne situacije. Iako je napredak u ekonomiji stalno prisutan u proteklim godinama sa napretkom u sektoru bankarstva i privatnog preduzetništva, BiH je i dalje među najsiromašnjim zemljama u regionu.

Međunarodni programi pomoći u zemlji nastavljaju da predstavljaju značajan faktor u ekonomiji BiH. Iako je predominantan rezultat kroz direktnu pomoć (samo SAD¹⁴ procjenjuju da su plasirale više od milijardu američkih dolara kroz stranu pomoć od potpisivanja Dejtonskog sporazuma), ekonomski utjecaj koji se ostvaruje od prisustva stranaca, kao i povećanje zaposlenosti stvoreno u raznim međunarodnim organizacijama, bi se također trebalo računati. S obzirom da se ovakva vrsta pomoći smanjuje, za očekivati je da se smanji i njen utjecaj na ekonomiju države.

Pravni okvir i institucije izvršne vlasti u BiH

1.2.1. Državni nivo - BiH

Predsjedništvo BiH se sastoji od tri člana: jedan Bošnjak i jedan Hrvat, direktno izabrani sa teritorije FBiH, i jedan Srbin, direktno izabran sa teritorije RS. Mandat izabranih članova Predsjedništva je četiri godine. Metod odabira predsjedavajućeg člana je po sistemu rotacije svakih osam mjeseci.¹⁵

Glavne odgovornosti Predsjedništva BiH su:

- Provođenje vanjske politike BiH,
- Imenovanje ambasadora i drugih inostranih predstavnika BiH,
- Predstavljanje BiH u međunarodnim i evropskim institucijama, te traženje članstva u tim organizacijama ukoliko BiH nije član tih organizacija,
- Predlaganje godišnjeg državnog budžeta Parlamentu BiH u skladu s preporukama Vijeća ministara BiH.

Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, čije imenovanje mora odobriti Predstavnički dom. Predsjedavajući Vijeća ministara nominira ministre čije imenovanje odobrava Predstavnički dom.

Vijeće ministara je sastavljeno od sljedećih ministarstava:¹⁶

- Ministarstvo vanjskih poslova,
- Ministarstvo sigurnosti,
- Ministarstvo odbrane,
- Ministarstvo pravde,
- Ministarstvo finansija i trezora,

12 Agencija za statistiku BiH.

13 Agencija za statistiku BiH.

14 Agencija SAD-a za međunarodni razvoj (USAID) (www.usaid.ba)

15 Opći okvir sporazuma za mir u BiH, Aneks 4 Ustav BiH - član V: Predsjedništvo, www.ohr.int, www.oscebih.org

16 Zakon o ministarstvima i drugim organima administracije BiH, «Službeni glasnik BiH» broj 5/03.

- Ministarstvo transporta i komunikacija,
- Ministarstvo civilnih poslova,
- Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i
- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice.

Tri gore navedena ministarstva, Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo vanjskih polova i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice su odgovorna za imigraciju, vizne poslove i azil.

Parlamentarna skupština BiH je sastavljena od gornjeg doma, Dom naroda, i donjeg doma, Predstavnički dom.

Dom naroda je sastavljen od 15 delegata, dvije trećine iz FBiH (po pet predstavnika Bošnjaka i Hrvata) i jedna trećina iz RS.¹⁷

Predstavnički dom je sastavljen od 42 člana, od kojih su dvije trećine izabrani sa teritorije FBiH i jedna trećina sa teritorije RS.

1.2.2. Entitetski nivo - RS i Federacija BiH

Oba entiteta, sa nekim specifičnostima, imaju svoje predsjednike, parlamente i vlade. U FBiH svaki od deset kantona ima svoju vladu i parlament.

Bez obzira na ovo, po Ustavu BiH, član 3, stav 1, alineja f) stoji da su politike i zakonodavstvo o pitanju migracija, izbjeglica i azila odgovornost državnih institucija BiH. Iz ovih razloga najveći akcenat će biti stavljen na državna ministarstva i službe koje implementiraju gore navedeno, sa referencama po potrebi na entitetske/kantonalne institucije.

1.2.3. Ured visokog predstavnika

Uloga Ureda visokog predstavnika (OHR) je dodatno bitan element za razumijevanje pitanja koja se odnose na upravljanje BiH. Pozicija Visokog predstavnika je kreirana Dejtonskim sporazumom. Visoki predstavnik je strani državljanin, koji je također Specijalni predstavnik Evropske unije (EU) u BiH. Ovaj, posljednje spomenuti, preuzet će ovlasti nakon zatvaranja Ureda visokog predstavnika, što će se desiti kada vlasti BiH ispune obaveze iz uvjeta koje im je postavilo Vijeće za implementaciju mira.

Mandat¹⁸ Visokog predstavnika je da:

- Nadgleda implementaciju uspostavljanja mira.
- Održava bliske kontakte sa akterima sporazuma kako bi promovirao njegovu punu primjenu u svim civilnim aspektima sporazuma.
- Koordinira aktivnosti civilnih organizacija i agencija u Bosni i Hercegovini kako bi osigurao efikasnu implementaciju civilnih aspekata uspostave mira. Visoki predstavnik će poštovati njihovu autonomiju unutar sfera njihovog djelovanja i pri tome će im po potrebi pružati upute o utjecaju njihovih aktivnosti na uspostavu mira.
- Podržati, ukoliko Visoki predstavnik nađe potrebu za takvim djelovanjem, rješavanje bilo kakvih poteškoća u vezi sa implementacijom koju provode civili.
- Participira na sastancima donatorskih organizacija.
- Izvještava periodično o progresu Ujedinjene nacije, Evropsku uniju, Sjedinjene Države, Rusku Federaciju i ostale zainteresirane vlade, partije i organizacije.

Značajno je spomenuti da je 1997. godine Visoki predstavnik dobio i tzv. „Bonske ovlasti“. Ovo daje Visokom predstavniku pravo da odstrani sa funkcija one javne zvaničnike koji narušavaju pravne obaveze i Dejtonski mirovni sporazum, te da nametne zakone za koje uvidi da su bosanskohercegovačke zakonodavne vlasti propustile da ih usvoje. Prema ovome Visoki predstavnik je *de facto* najveći autoritet u BiH.

Ured visokog predstavnika nastavlja da pruža podršku i savjetovanje BiH u vezi sa razvijanjem kapaciteta upravljanja migracijama, aktivno naglašavajući nalaze i ciljeve koje je postavila Evropska komisija (EC).

17 Opći okvir sporazuma za mir u BiH, Aneks 4, Ustav BiH, član IV Parlamentarna skupština, www.ohr.int, www.oscebih.org
18 Opći okvir sporazuma za mir u BiH, Aneks 10 - Sporazum o civilnoj implementaciji.

Opći trendovi migracija

Precizno utvrđivanje kretanja migracija i dalje ostaje težak zadatak za BiH. Ovo je rezultat nekoliko faktora, uključujući sljedeće:

Osnovni podaci i statistike nisu uvijek raspoloživi i nisu uvijek pouzdani. Kao primjer se može navesti da, iako je Ministarstvo vanjskih poslova bilježilo podatke o izdatim vizama, nisu bilježeni podaci o odbijenim zahtjevima. Neki podaci nisu sakupljeni u proteklim godinama, ili zato što nisu postojale relevantne institucije, ili zato što nisu postojale standardne procedure za njihovo prikupljanje. Službe koje se bave migracijama redovno prikupljaju samo one podatke koj se direktno odnose na njihov rad i ciljeve. Ove podatke je asembliralo Ministarstvo sigurnosti za svoje periodično izvještavanje, ali bilo kakvi standardizirani zahtjevi o vrsti, formatu ili detaljima o podacima koji će biti obuhvaćeni nisu načinjeni, niti Ministarstvo dalje analizira dostavljene podatke.

Postoje varijacije između graničnih prijelaza prema mogućnosti pristupu podacima i kreiranju inputa.

Nepostojanje učinkovite kontrole u BiH, nakon ulaska u zemlju, ozbiljno narušava sposobnost procjene stvarne migracijske prijetnje za BiH. Prijetnja nastala iregularnim migracijama je konačno determinirana brojem i aktivnostima stranih državljana koji su uspjeli izbjeći kontrole pri ulasku, a i u unutrašnjosti države, oni koji se nalaze unutar države. Bez iskoristivih podataka koji se odnose na boravak nakon ulaska u zemlju, statistike koje se odnose na ulazak u zemlju su djelomično nejasne, identificirajući prijetnju za određenu granicu, a da pri tome ne moraju obavezno da ukazuju na prijetnju koja je nastala državi (npr. iregularna kretanja preko granica mogu ukazivati na rutinsko krijumčarenje i slično, ali pri tome ne moraju obavezno ukazivati na iregularnu migracijsku prijetnju unutrašnjem državnom uređenju). Kao rezultat ovoga, prethodne procjene su se u velikoj mjeri oslanjale na nejasne i dvosmislene podatke. Kreiranje Službe za poslove sa strancima je unaprijedilo situaciju, iako podaci koje su oni obezbijedili i stepen njihove učinkovitosti još uvijek nisu dostigli visok standard.

Kada je podatak raspoloživ on se više ne nalazi u svojoj osnovnoj formi, nego ga je već analizirala odgovarajuća agencija ili služba. Nažalost, učinkovita analiza nije dostigla potrebne standarde (i generalno je ograničena na Graničnu policiju i SIPA-u). Ovo uzrokuje nepouzdanost i tokom procjenjivanja specifičnih podataka u izolaciji, ali također i prilikom njihovog poređenja sa podacima sa drugih strana ili iz drugih perioda. Naročitu pohvalu bi trebalo uputiti Graničnoj policiji, koja iz godine u godinu osigurava povećan stepen sofisticiranosti izvještaja koji uključuju i detaljne podatke i osjetljive analize.

Veliki broj građana u regionu posjeduje dvojno državljanstvo, što ima za posljedicu situaciju da se zapravo strani državljanji smatraju građanima BiH pri prelasku granica.

Postoji značajan broj redovnih i ponavljajućih putnika koji često prelaze granice, što ima za posljedicu vještačko povećanje statističkih pokazatelja.

Značajan broj (u poređenju sa veličinom populacije) stranih državljana koji borave u BiH u diplomatskim ili međunarodnim misijama također vještački povećava statističke pokazatelje koji se odnosi na kretanje stranaca.

Povećanje kapaciteta agencija koje se bave migracijama nastavilo se u periodima izvještavanja. Kao rezultat ovoga ne postoji konzistentni mjerni standard funkcionalnosti agencija koje se bave migracijama za različite godine. Varijacije su uzrokovane relativnom učinkovitošću organa koji se bave migracijama pojedinačno i grupno (postotak otkrivanja, geografska pokrivenost, prikupljene informacije, provedeni zakoni i itd.).

Migracijski trendovi koji su identificirani ovdje su indikativni i ne mogu se smatrati konačnim.

Najveći utjecaj na migracijske trendove u bliskoj prošlosti za BiH ima ratni konflikt koji je trajao od marta 1992. godine do novembra 1995. godine, čije posljedice se osjećaju u regionu i danas. Od prijeratne populacije od 4.4 miliona osoba procjenjuje se da je do kraja konflikta oko 1.3 miliona Bošnjaka interno raseljeno, i još 1 milion ostalih je napustilo zemlju. Od ovog broja oko 1 milion osoba, bilo interno raseljenih ili onih koji su otišli u inostranstvo, vratilo se svojim domovima. Povratak i održiva integracija za izbjegla i interno raseljena lica još uvijek ostaje jedno od ključnih migracijskih pitanja za BiH. Naslijeđe konflikta, kroz prizmu migracija, se osjeća i danas.

U svrhu ovog izvještaja korišteni su gore navedeni komparativni statistički pokazatelji od 2003. godine do, zaključno, sa 2008. godinom. Statistički pokazatelji su kompilirani korištenjem zvaničnih podataka BiH ukoliko drugačije nije navedeno.

2. Historijski pregled migracija u BiH

Historijski gledano, BiH je područje sa značajnim kretanjem populacije kako u zemlji tako i van zemlje kroz različite periode vremena. Razlozi za migracije su varirali tokom vremena, ali generalno uključuju političke (revolucije i ratovi), religijske, etničke, psihološke, ekonomske i demografske okolnosti.

2.1. Unutrašnja migracija 1944-1989.

Najveći utjecaj na migracije je počeo nakon 1946. godine, kada je započela industrijalizacija zemlje. Od tada demografski i ekonomski utjecaji postaju evidentni. U to vrijeme, kroz opadanje stope rađanja i smrtnosti, dolazi do očigledne promjene strukture populacije. Raste urbana populacija i stepen obrazovanja, dok je broj članova porodice u opadanju, a prosječna starost članova domaćinstva povećana (stopa rađanja je opala od 26.2 u periodu 1950-1954. na 10.7 u periodu 1980-1983). Ovakva dinamika je prouzrokovala ozbiljne demografske i socijalne turbulencije, što je neizježno imalo za posljedicu veću mobilnost populacije.¹⁹

Uopćeno, u Bosni i Hercegovini se u periodu 1944-1989. mogu identificirati dvije glavne migracijske karakteristike. Prva je ekonomska migracija populacije BiH unutar zemlje, koja je započela odmah nakon rata i koja se nastavila i danas kao rezultat socio-ekonomskog razvoja koji je uzrokovao migracije iz ruralnih u urbane i više razvijene sredine. Druga karakteristika je rezultat „moderne obrazovne migracije“, što se odnosi na visokoobrazovane ljude koji su migrirali u BiH iz drugih krajeva Jugoslavije sredinom prošlog vijeka i doprinijeli ekonomskom, socijalnom, kulturnom i obrazovnom napretku države.²⁰

2.2. Vanjska migracija 1944-1989.

Uprkos činjenici da je socio-ekonomski napredak Republike BiH bio veoma dinamičan, on je još uvijek bio ispod razvoja nekih drugih republika u sastavu bivše SFRJ. Ove razlike u stepenu razvijenosti postale su jedan od najznačajnijih faktora emigriranja državljana BiH u razvijenije republike SFRJ i u treće zemlje.

Pored ekonomskog dinamički faktor, tj. rast populacije, je također imao utjecaja. Stopa rasta populacije je ipak, čak i 1980. godine, bila veća nego u nekim drugim republikama u sastavu SFRJ. BiH je imala najmlađu populaciju, niži nivo urbanizacije, niži nivo obrazovne strukture i veći broj članova porodice. Sve ove karakteristike su na svoj način vršile pritisak na migracije.

Odmah nakon završetka Drugog svjetskog rata ekonomska emigracija iz Jugoslavije u treće zemlje je bila veoma rijetka. Povećanje emigracije u treće zemlje prema zapadnoevropskim državama je otpočelo sa ekonomskom reformom u 1965. godini, koja je rezultirala stagnacijom zaposlenosti i konačno nezaposlenošću. Većina migranata iz tog perioda dolazi iz poljoprivrednog sektora, što je posljedično rezultiralo opadanjem kako broja zaposlenih u sektoru poljoprivrede, tako i u relativnom udjelu poljoprivrednog sektora u ekonomiji države u poređenju sa drugim privrednim sektorima.²¹

U toku perioda 1971-1981. BiH je, zajedno sa Hrvatskom, imala najveći rast ekonomskih migranata u proporciji sa svojom populacijom.²² U toku tog perioda BiH je paralelno bilježila rast nezaposlenosti u zemlji i rast veličine populacije privremeno zaposlene u inostranstvu. U 1981. godini u BiH je konačan broj nezaposlenih i privremeno zaposlenih u inostranstvu bio 19.31%, što je za 1.06% više od Hrvatske i Slovenije zajedno.²³

19 Ilijas Bošnjović, Migracije stanovništva Bosne i Hercegovine od 1940. i ranije do 1980. godine, I Migracije u Bosni i Hercegovini, str. 357.

20 Muhamed Filipović: Migracija i duhovna situacija u Bosni i Hercegovini, I Migracije u Bosni i Hercegovini, str. 475.

21 Joko Sparavalo, Deagragacija - osnov socijalne i prostorne pokretljivosti stanovništva Bosne i Hercegovine u periodu poslije Drugog svjetskog rata, I Migracije u Bosni i Hercegovini, str. 365.

22 Janez Malačič, Selektivnost migracije, I Migracije u Bosni i Hercegovini, str. 491.

23 Milena Davidović, Etnički aspekti migracija: rezultati jednog istraživanja, I Migracije u Bosni i Hercegovini, str. 519.

2.3. Migracije u BiH nakon rata 1990-tih u bivšoj Jugoslaviji

Kao rezultat posljednjeg rata, više od 2.2 miliona osoba iz BiH je napustilo svoje domove iz straha od prisilnog raseljavanja zasnovanog na njihovoj rasnoj, religijskoj i nacionalnoj pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zasnovanoj na njihovim političkim vjerovanjima. Lokalno stanovništvo, je, u većini slučajeva, koristilo uobičajene rute kretanja prema dijelovima teritorije BiH koji nisu direktno bili zahvaćeni ratnim dejstvima ili prema teritoriji koju su kontrolisale vojne formacije kojima su te osobe vjerovala. Pored ovoga, značajan broj stanovništva BiH je samoinicijativno ili pod podrškom međunarodnih organizacija napustio granice BiH i otišao u treće zemlje s nadom da će pronaći sklonište od rata.

Potpisivanjem Dejtonskog sporazuma krajem 1995. godine otprilike jedan milion osoba je bilo raseljeno unutar BiH, od čega oko jedna trećina unutar granica njihovih općina koje su kao rezultat administrativnog sporazuma postale druge teritorijalne jedinice.

Prvi sveobuhvatan i zvaničan popis interno raseljenih osoba u BiH je proveden krajem 2000. godine i identificirano je 556.214 interno raseljenih osoba (183.355 porodica²⁴). Iako je značajan broj interno raseljenih osoba poslije registracije pronašlo trajno rješenje kroz povratak i repatrijaciju, njihovo sistematsko deregistriranje nije nikada provedeno.

Trenutno u BiH 41.013 porodica ima status interno raseljenih osoba, što čini ukupan broj od 125.072 lica. Od tog broja 56.287 ili 45% su interno raseljena lica sa teritorije FBiH, 67.673 ili 54.1 % su lica sa teritorije RS i 0.9% su lica iz Brčko Distrikta.²⁵ Procjene kažu da oko 1.300.000 Bosanaca i Hercegovaca različitih nacionalnosti živi u 110 zemalja svijeta.

3. Opći migracijski pokazatelji

3.1. Dostupni podaci i statistički izvori

Tokom dugog niza godina u BiH se nisu radile pripreme za prikupljanje statističkih podataka za stanovništvo i upravljanje informacijama. Posljednji popis je proveden prije 17 godina, u 1991. godini.

Prvi sistem za prikupljanje pouzdanih podataka o stranim državljanima u BiH je uspostavljen krajem 2001. godine nakon uvođenja mašinskog očitavanja zapisa na dozvolama za boravak. No, ovaj sistem se odnosio samo na prikupljanje podataka o regularnim migrantima koji su ispunili uvjete za privremeni i trajni boravak u BiH. Nakon toga, u 2004. godini Ministarstvo sigurnosti je u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova, Graničnom policijom i Direktoratom za implementaciju projekta CIPS, kojeg je podržao OHR, uspostavilo prvi pouzdan informatički sistem izdavanja viza za strane državljane koji se mogu mašinski očitavati. Kao dodatak ovome u septembru 2007. godine Delegacija Evropske komisije u BiH donirala je u potpunosti razvijen sistem za kontrolu migracija u BiH (Informacioni sistem za migracije ISM) sastavljen od odgovarajućih modula za praćenje regularnih migracija, tj. viza, dozvola za boravak, kontrolu graničnih prijelaza i azil.²⁶

Iako je ISM funkcionalan, do jula 2008. godine nije postao operativan u svom punom kapacitetu. Uprkos činjenici što su odgovarajuća ministarstva i administrativne jedinice/korisnici sistema priključeni na sistem, nisu ga svi načinili operativnim unutar svojih sopstvenih sistema. Korisnici sistema su, također, uočili pojedine nedostatke sistema, što je uzrokovalo da je Evropska komisija uradila evaluaciju sistema i planira da pomogne institucije BiH da ga unaprijede.²⁷

Agencija za statistiku BiH nije u mogućnosti da osigura pouzdane podatke o populaciji stranaca i tokovima migracija, jer nijedna od spomenutih strana ne osigurava svoje podatke ovom statističkom birou.

Što se tiče stanovništva BiH, podaci o sveukupnom broju građana BiH nisu dostupni zbog toga što ne postoje baze podataka i što nije proveden popis stanovništva u posljednjih 17 godina. Jedina baza podataka koja može da pruži pouzdan uvid u populaciju punoljetnih lica u BiH je civilni registar uspostavljen u toku projekta uvođenja novih identifikacijskih dokumenata, poznat po imenu CIPS. No, ova baza podataka, zbog svoje prirode, ne može pružiti nikakve podatke o migracijskim tokovima državljanima BiH jer ne prikazuje kretanja većine građana BiH koji su u posjedu dvojnih državljanstava ili su nastanjeni u trećim zemljama na stalnoj osnovi, a u mnogo slučajeva uporedo posjeduju identifikacijske dokumente BiH sa „stalnim“ rezidencijalnim statusom i adresom u BiH.

24 Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH.

25 Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH: Izvještaj o interno raseljenim osobama, januar 2008. godine.

26 Intervju sa predstavnikom OHR-a u Sarajevu 5. juna 2008. godine.

27 Intervju sa predstavnikom Delegacije Evropske komisije u Sarajevu 30. juna 2008. godine.

Nadalje, agencije za zapošljavanje u BiH (enitetske i na nivou države) ne posjeduju precizne podatke o broju bh. državljana koji su zaposleni u trećim zemljama. Agencija za zapošljavanje u BiH ima veoma ograničene podatke o bh. građanima zaposlenim u trećim zemljama. Ovo se uglavnom odnosi na Crnu Goru i Sloveniju. Glavni razlog za ovakvo stanje je u činjenici da u BiH ne postoji jedinstveno tržište rada i, prema tome, BiH nema ratificirane bilateralne sporazume sa trećim zemljama o razmjeni podataka o zaposlenim građanima BiH u inostranstvu, što znači da da bosanskohercegovački radnici samostalno traže posao u inostranstvu i ne registriiraju se u sistemu BiH onda kada se zaposle.²⁸

Tokom procjene migracija u BiH jedini izvori podataka i vrsta podataka koji se odnose na migracije u zemlji i van BiH su obezbjeđeni od sljedećih državnih institucija: statistika Granične policije koja prikazuje i legalne i ilegalne prelasci granica ljudi i roba; Državna agencija za zapošljavanje je obezbijedila podatke o zaposlenju stranaca u BiH, kao i ograničene podatke o zaposlenosti državljana BiH u inostranstvu; Centralna izborna komisija BiH je obezbijedila podatke o broju registriranih birača u inostranstvu; Služba za poslove sa strancima je obezbijedila podatke o broju stalnih boravaka, privremenih boravaka i deportacijama.

Statistika koja je obezbjeđena za kretanja o prelascima graničnih prijelaza ne pokazuje tačan broj prelazaka putnika preko granica BiH, ali osigurava indikatore o međunarodnoj mobilnosti. Trenutno BiH ima veoma siromašnu infrastrukturu na graničnim prijelazima, što onemogućava efikasnu kontrolu tokova i građana BiH i stranaca. Potrebno je imati na umu da trenutno od 55 međunarodnih graničnih prijelaza njih 14 već ima uspostavljenu komunikacijsku vezu sa centralnom bazom podataka.

3.2. Prekogranična kretanja

3.2.1 Kretanje putnika

U 2007. godini zabilježen je broj od 53.741.950 prelazaka granica. Godišnji prelasci granica nastavljaju da rastu (povećanje od 18.5% se može uočiti u posljednjih pet godina). Ovo povećanje se odnosi na sve vidove transporta (privatna vozila, teretna vozila, autobusi, vozovi, avioni) sa izuzetkom morskog prijevoza. Ovo povećanje u tokovima putnika se može vidjeti na svim graničnim prijelazima u BiH, indicirajući stvarni porast bez nekih posebnih anomalija.

Detaljni pokazatelji ukazuju da su brojevi ulazaka u zemlju i izlazaka iz nje veoma slični (27.282.841 pri ulasku i 26.459.109 pri izlasku). Ovi pokazatelji su također jednako podijeljeni kada je riječ o broju stranih državljana i državljana BiH sa izuzetkom avio prijevoza, gdje je broj stranih državljana duplo veći od broja državljana BiH. Najdominantnija granica je sa Hrvatskom, na koju otpada 79.01% svih prelazaka putnika.

U 2007. godini FBiH je zabilježila 209.007, a RS je 90.672. turista. Ovi turisti su uglavnom državljani zemalja regiona (Srbija, Hrvatska i Slovenija). No, zabilježen je i porast turista iz zemalja EU (pretežno Italije i Njemačke). Pokazatelji o stranim turistima bilježe značajan rast u proteklm godinama. Ipak su ovi pokazatelji odgovorni za samo oko 2% sveukupnih prelazaka stranaca (ulaz/izlaz) za 2007. godinu.

Broj stranih studenata ostaje poprilično mali sa rijetkim izvještajima o njihovoj stopi koje su podnijeli Ministarstvo vanjskih poslova i Službe za poslove sa strancima. Strane investicije u BiH su u porastu, pri čemu su glavni sektori turizam, proizvodnja energije, telekomunikacije/IT, transport i građevinarstvo. Nastavak rasta će prirodno pratiti i uporedni rast broja poslovnih putovanja u zemlju i van zemlje.

Analiza pokazatelja općeg toka kretanja putnika trenutno pokazuje da su putovanja lokalnog/regionalnog karaktera i uglavnom kopnenim putevima (povećanje zračnim transportom je samo 0.40% u odnosu na prethodnu godinu, dok se broj morskih putovanja i ne spominje u brojkama za 2007. godinu). Ovaj pokazatelj nije neočekivan ako se ima u vidu činjenica da do, relativno nedavno, vanjske granice BiH nisu postojale, te je njihovim stvaranjem izazvana vještačka podjela porodica, socijalnih grupa i biznisa. Putovanje između ovakvih grupa se prirodno nastavlja, bez obzira na granice. Putovanje, ukoliko je riječ o lokalnom, je lakše kopnenim putevima, te je i značajno jeftinije nego zračnim prijevozom. Nastavak lokaliziranog prelaska granica se, prema tome, može očekivati u budućim trendovima.

Registar o prelascima putnika u zemlju i van zemlje se vodi Granična policija. Od 2005. do 2007. godine zabilježen je porast od 9.96% u broju prelazaka putnika preko granice.²⁹

28 Intervju u Agenciji BiH za statistiku, dokument u Zakonu o zapošljavanju i radnim dozvolama.

29 Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnikom Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. juni 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije 2007.

Prelazak granica - strani državljani iz zemalja sa visokim rizikom koji se odnosi na migracije ³⁰											
2004.			2005.			2006.			2007. ³¹		
ulaz	izlaz	razl.	ulaz	izlaz	razl.	ulaz	izlaz	razl.	ulaz	izlaz	razl.
17,601	17,005	596	19,939	19,935	4	23,672	23,455	217	34,203	31,083	3,120

Prelazak granica stranih državljana iz zemalja sa visokim rizikom koji se odnosi na migracije

Granična policija sada osigurava podatke koji se odnose na ulazak i izlazak državljana zemalja sa "visokim rizikom koji se odnosi na migracije" za sve granične prijelaze (prije su ovi podaci obezbjeđivani samo sa četiri međunarodna aerodroma i, prema tome, imali su ograničenu upotrebu). U 2007. godini zabilježeno je ukupno 34.203 državljana tih zemalja pri ulazu u zemlju, od kojih ju 3.120 nije napustilo. Ovo predstavlja 9.12% od ukupnog broja. Naravno, ovim brojkama je potrebno dati i određeni stepen fleksibilnosti za mogućnosti kao što su, npr., putnici koji pristižu u zemlju neposredno prije perioda izvještavanja (kraj 2007. godine) i napuštaju zemlju početkom sljedeće (početkom 2008. godine), te prema tome ne predstavljaju iregularne migrante, ili kada je riječ o tome da Granična policija nije uspjela da zabilježi izlazak (za ovo posljednje, iako je uobičajenije da se izlazak ne ubilježi u pasoš/evidenciju na tačkama izlaza iz zemlje, moglo bi se također očekivati da takvi slučajevi "ljudske greške" budu na određeni način kompenzacija za propuste u evidentiranju ulazaka). Ovakve mogućnosti ipak ne mogu da objasne ovako veliki disparitet, indicirajući da se BiH definitivno koristi ili kao tranzit ili kao konačno odredište za iregularne migracije.

Najzastupljeniji u ovim disparitetima su državljani Srbije/Kosova (63.17%) i Turske (33.2%). U manjem broju to su Indija (2.34%) i Kina (2.12%). Državljanima drugih zemalja predstavljaju mali disparitet (manje od 1%) i, prema tome, mogu se smatrati neupotrebljivim za izvođenje zaključaka.

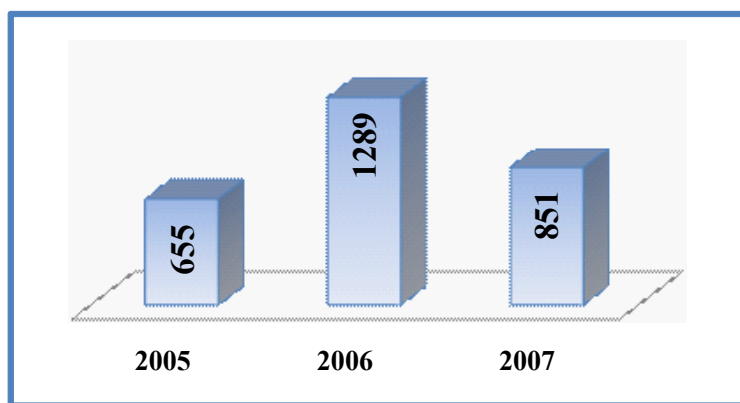
Državljanstvo	Četiri zračna granična prijelaza			Kopneni granični prijelazi		
	2006.			2007.		
	ulaz	izlaz	razlika ulaz/izlaz	ulaz	izlaz	razlika ulaz/izlaz
Armenija	124	100	24	58	53	5
Afganistan	5	4	1	4	2	2
Alžir	20	29	-9	20	20	0
Bangladeš	14	12	2	3	2	1
Kina	856	871	-15	1,013	947	66
Indija	346	298	48	413	340	73
Iran	237	258	-21	310	290	20
Irak	44	39	5	95	127	-32
Liban	876	867	9	1,090	1,188	-98
Maroko	17	17	0	28	18	10
Pakistan	83	87	-4	166	146	20
Šri Lanka	31	30	1	31	14	20
Moldavija	103	101	2	148	150	-2
Sirija	165	175	-10	140	136	4
Tunis	34	35	-1	53	32	21
Turska	14,219	13,932	287	17,355	16,319	1,036
Srbija/Kosovo	6,129	6,229	-100	13,269	11,298	1,971
Zimbabve	2	1	1	4	1	3
Ukupno	23,672	23,455	217	34,203	31,083	3,120

30 Zemlje koje se trenutno vode kao zemlje "visokog rizika" su Armenija, Afganistan, Alžir, Bangladeš, Kina, Indija, Irak, Iran, Liban, Maroko, Pakistan, Šri Lanka, Moldavija, Sirija, Tunis, Turska, Srbija/Kosovo i Zimbabve.

31 U 2007. godini brojevi se odnose na sve granične prijelaze. U 2004, 2005. i 2006. godini podaci se odnose na četiri međunarodna aerodroma.

3.2.2 Nezakoniti prelasci državne granice

Prema informacijama koje je obezbijedila Granična policija u periodu od 2005. godine do 2007. godine broj ilegalnih pokušaja prelazaka granice je varirao.



Broj identifikiranih ilegalnih prelazaka granice

Na osnovu tih podataka koji su prikupljenih od Granične policije može se vidjeti da broj identifikiranih pokušaja ilegalnih prelazaka granice i na ulazu i na izlazu iz zemlje također varira.

Identificirani pokušaji ilegalnog prelaska granica na ulazu u i pri izlazu iz BiH											
2005.				2006.				2007.			
ulaz		izlaz		ulaz		izlaz		ulaz		izlaz	
451	68.85%	204	31.15%	489	37.94%	800	62.06%	497	58.40%	354	41.60%

Identificirani pokušaji ilegalnog prelaska granica na ulazu u i pri izlazu iz BiH

Od ukupnog broja svih pokušaja ilegalnog prelaska granica iz BiH evidentno je da je Hrvatska ciljna destinacija za ilegalan prelazak granica iz BiH. Nadalje se može zaključiti da, na osnovu ovih statističkih pokazatelja, iregularna kretanja imaju tendenciju kretanja prema Zapadu.

Statistika pokazuje da je 51.58% osoba identificirano u pokušaju ilegalnog prelaska državne granice sa Hrvatskom (sjeverni i sjeverozapadni dio), što znači da ilegalni migranti biraju te rute kako bi napustili BiH. Ove činjenice su potkrijepljene i brojem osoba koje su vraćene u BiH u skladu sa Sporazumom o readmisiji sa Republikom Hrvatskom.³³

Podaci o spriječenim ilegalnim prelascima iz BiH pokazuju značajan trend prema Hrvatskoj (79.1% svih spriječenih ilegalnih prelazaka se dešava na granici sa Hrvatskom). Dodatno, Granična policija je identificirala da se većina ovih pokušaja desila u zapadnim i sjeverozapadnim dijelovima granice.

Kretanja prema Hrvatskoj također predstavljaju i karakteristiku iregularnih migracija koje su počinili državljani BiH. Analiza svih država koje su izvršile readmisiju/povratak u BiH državljana BiH pokazuje da je Hrvatska najzastupljenija u 2007. godini (iz Hrvatske je vraćeno 49.24% državljana BiH od ukupnog broja od 1.117 državljana BiH vraćenih iz svih zemalja). Državljanima BiH su najzastupljenija nacija koja je identificirana pri ilegalnom prelasku granica. Oni su odgovorni za 45.83% svih slučajeva ilegalnog prelaska granica. Podaci iz posljednjih pet godina pokazuju da, dok broj građana vraćenih iz zemalja EU nastavlja da opada, broj državljana BiH vraćenih iz Hrvatske raste iz godine u godinu. Razlog za ovo je činjenica da su u proteklim godinama zemlje EU rješavale zaostale slučajeve bosanskohercegovačkih državljana i da je sada taj problem stavljen pod veću kontrolu. Porast povrata iz Hrvatske implicira da

32 Godišnji izvještaj Granične policije za 2007. godinu. Od 2007. godine prelasci državljana iz zemalja sa visokim rizikom u pogledu migracija se odnose na cijelu dužinu državne granice, dok su u prethodnim periodima izvještavanja uključeni jedino podaci sa međunarodnih aerodroma.

33 Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnikom Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije 2007.

su oni postali efikasniji u identificiranju i povratu iregularnih migranata iz BiH (istovremeno smanjujući i tokove prema EU i, prema tome, smanjujući i broj slučajeva u EU). Uz trenutno dostupne podatke nije moguće procijeniti kakvi su dodatni faktori u vezi sa ovim, kao što je npr. učestalost i uloga povratnika u krivičnim djelima.

Kao rezultat može se smatrati da se tokovi iregularnih migracija (i strani državljani i državljani BiH) kreću prema (sjevero)zapadu.

Logična implikacija je da je odgovarajuća ulazna točka, prema tome, na istoku. Podaci o ilegalnim ulascima u BiH za 2007. godinu ipak pokazuju određene promjene u odnosu na prethodne trendove. Godišnji izvještaji Granične policije za prethodni period pokazuju da je glavni ulazak u BiH bio na granici sa Srbijom i predstavljao je 61.25% registriranih ilegalnih prelazaka granice u 2006. godini. Ovaj broj je opao na 12.27% u 2007. godini. S druge strane, evidentan je porast broja ilegalnih prelazaka sa granicom sa Crnom Gorom u iznosu od 36.62%. Kao rezultat se može reći da indikacije koje su bazirane na raspoloživim informacijama ukazuju da je prethodna ključna tačka ulaska u BiH iz pravca istoka (Srbija) pomjerena na graničnu zonu prema jugu/jugoistoku (Crna Gora).

Iako se Crna gora relativno nedavno odvojila od Srbije, ona je već ranije uspostavila svoju graničnu policiju i, prema tome, teško se može reći da su generičke slabosti te službe razlog ovog trenda. Prije se može reći da ovaj trend predstavlja indikator organizatora iregularnih migracija, tj. ruta krijumčarenja. Ovo znači da je realokacija ruta izvršena namjerno, ili da je riječ o tome da su organizatori vjerovatno smješteni u Crnoj Gori.

Uloga hrvatskih državljana u statistikama o odbijanju, kao i odsustvo dokaza produženih boravaka u BiH, navodi na zaključak da je prijetnja koju oni donose lokalne prirode prekograničnog kriminaliteta, a nije migracijska prijetnja državi BiH.

U periodu 2005-2007. najveći broj građana koji su uhvaćeni pri ilegalnom prelasku granica su bili iz Srbije i Crne Gore/UNMIK, Albanije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Ilegalni prelasci građana prema državljanstvu						
Država	2005.		2006.		2007.	
Srbija+ UNMIK	140	21.37%	256	88%	183	21,50%
Albanija	39	6%	89	6.9%	95	11.16%
Hrvatska	129	19.7%	67	5.2%	73	8.58%
BiH	283	43.21%	738	57.25%	390	45.83%

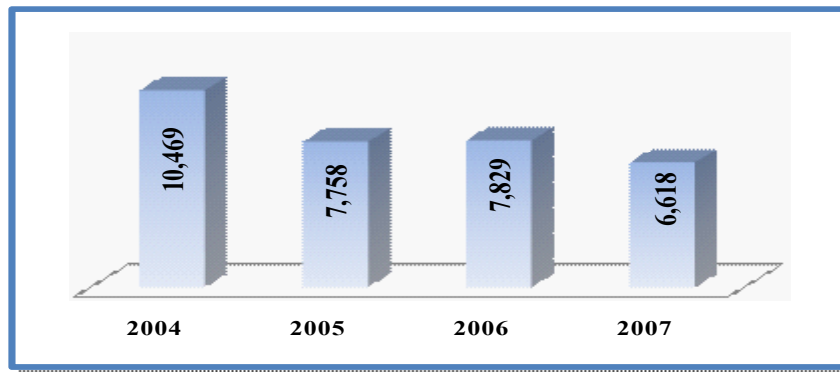
Ilegalni prelasci granica

Udio državljana Srbije i Crne Gore/UNMIK, Albanije i BiH u svih ilegalnim prelascima u 2007. godini je bio 78.5% od svih ilegalnih prelazaka. Ovo se također može zaključiti iz podataka za isti period 2005-2007. koji pokazuju da je najveći dio deportacija državljana BiH bio iz Hrvatske, kao i broj vraćenih državljana Srbije i Crne Gore i Albanije u skladu sa Ugovorom o readmisiji sa Hrvatskom.

Prema izvještaju Granične policije za 2007. godinu ukupnom broju od 6.618 stranaca nije dozvoljen ulaz u BiH. U 2006. godini broj odbijenih ulazaka je bio veći za 15.47% (7.829 osoba). Osobe kojima je odbijen ulazak u BiH su državljani 88 država.³⁴ Najveći broj odbijenih ulazaka se odnosi na državljane Hrvatske, Srbije i Crne Gore. U slučaju Srbije i Hrvatske došlo je do značajnog opadanja broja odbijenih ulazaka u poređenju sa 2006. godinom.³⁵

34 Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnikom Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj. Granične policije 2007.

35 Godišnji izvještaj Granične policije za 2007. godinu; sastanak sa gdom Azrom Popović, Ministarstvo vanjskih poslova, Sarajevo, 19. jun 2008. godine.



Odbijeni ulasci u BiH

Iz gornjeg grafikona se može uočiti opadanje broja odbijenih ulazaka u 2005. godini i u 2007. godini, koji prate odluku o ukidanju viznog režima za nove države članice EU, i ponovno u 2007. godini za državljane Bugarske i Rumunije kao novih članica EU.

3.3. Imigracija

3.3.1. Zakonita migracija: stalna i privremena migracija

Izdavanje viza

Svjetska banka procjenjuje da se u BiH nalazi preko 40.000 imigranata, što predstavlja jedan posto populacije BiH. No, zbog nepostojanja popisa stanovništva u posljednje vrijeme u BiH ova informacija se ne može potvrditi.³⁶

Tokom 2007. godine izdato je ukupno 735 viza na graničnim prijelazima. Najveći broj viza izdat je građanima Albanije, Moldavije, Ukrajine, Rumunije, Srbije/UNMIK, Kazahstana i Armenije. Glavni razlog zašto su državljani ovih zemalja aplicirali za izdavanje viza za BiH na graničnim prijelazima je nerazvijenost diplomatske mreže BiH i nepostojanje konzularnih predstavništava u tim zemljama.

Broj izdatih viza na graničnim prijelazima pokazuje trend opadanja. Prvi sistem izdavanja viza je uspostavljen u 2004. godini i on je predstavio elektronsko upravljanje izdavanja viza i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima i na graničnim prijelazima.³⁷ U 2004. godini ukupan broj međunarodnih graničnih prijelaza na kojima su se izdavale vize je bio sveden na 14 i nove procedure za izdavanje viza su bile ustanovljene.³⁸

Istovremeno, novi propis i uvjeti za izdavanje viza su uspostavili stroga pravila o izdavanju viza na graničnim prijelazima. Predstavljeno je novo pravilo prema kojem viza može biti izdata na graničnom prijelazu samo ako postoji opravdani zahtjev od diplomatsko-konzularnog predstavništva BiH ili akreditirane međunarodne organizacije u BiH, kao i u iznimnim slučajevima sa odobrenjem ministara.³⁹ Smanjenje broja izdatih viza na graničnim prijelazima zbog uvođenja novih pravila je bilo očekivano i rezultiralo je sa brojem od 735 izdatih viza u 2007. godini u poređenju sa brojem od 5.641 vize izdate u 2004. godini.

Ipak, smanjenje broja izdatih viza može se opravdati i činjenicom da je Vijeće ministara ukinulo odluku o neophodnosti izdavanja viza za građane 10⁴⁰ novih članica EU u 2005. godini, kao i ukidanje viza za građane Bugarske i Rumunije u 2007. godini. Evropska komisija u BiH je u svom izvještaju o napretku za 2007. godinu pohvalila daljnje smanjenje izdavanja viza na graničnim prijelazima.⁴¹

Informacija o broju viza koje su izdali Granična policija i Ministarstvo vanjskih poslova pokazuje da očigledno postoji trend smanjivanja broja viza izdatih na graničnim prijelazima, dok je broj viza izda-

36 Bilten o migracijama i doznakama, www.econ.worldbank.org

37 Intervju sa gđom Azrom Popović, Savjetnik, Ministarstvo vanjskih poslova, Sarajevo, 19. jun 2008. godine; Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnikom Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine.

38 «Službeni glasnik BiH» broj 60/07; Odluka Vijeća ministara o određivanju međunarodnih graničnih prijelaza na kojima se mogu izdavati vize.

39 Pravilnik o vrstama i procedurama izdavanja viza, Ministarstvo vanjskih poslova.

40 Preciznije govoreći riječ je o devet članica, jer je Slovenija od ranije uživala u vrsti bezviznog režima.

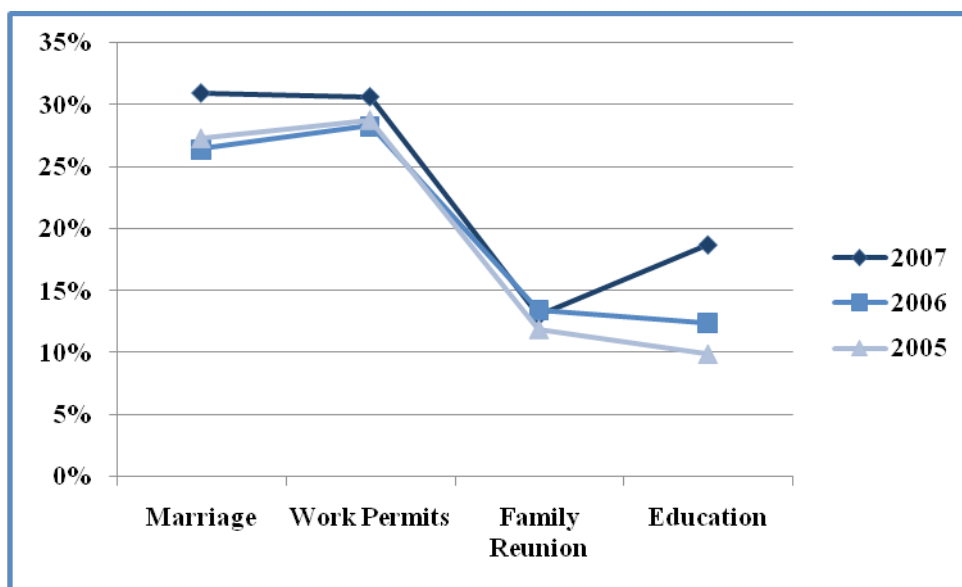
41 Radni dokument osoblja Evropske komisije, Bosna i Hercegovina, Izvještaj o napretku za 2007. godinu.

tih preko Ministarstva vanjskih poslova nakon ogromnog porasta u 2005. godini konstantan za period 2005-2007. godina. Očigledan je značajan porast, od skoro osam puta, broja izdatih viza u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH u 2005. godini u poređenju sa 2004. godinom. Evidentno je da je porast broja izdatih viza za BiH paralelan sa sistemom za elektronsku registraciju, printanje i izdavanje viza. Do tada vize su se izdavale ručno, pisanim putem, u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH, bez bilo kakve vrste centralnog registra za unos informacija o vizama. Još jedna činjenica koja ide u prilog ovoj konstataciji je da je u 2005. godini BiH imala isti vizni režim kao i u 2004. godini, tako da se porast broja izdatih viza ne može opravdati promjenom politike izdavanja viza.

Izdavanje dozvola za boravak

Tokom 2007. godine dobijeno je 2.980 zahtjeva za izdavanje privremenog boravka (75.1% od ovog broja je odobreno) sa još 3.226 aplikacija za produženje privremenog boravka u istom periodu (od kojih je odobreno 87.26%).⁴² Cjelokupan broj aplikacija za 2007. godinu bilježi porast od 14.6% u odnosu na 2006. godinu, ali je procenat pozitivno riješenih zahtjeva smanjen (u 2006. godini 94.65% molbi za privremeni boravak i 94.57% molbi za produženje je bilo odobreno). Ovo ukazuje na stroži pristup vlasti BiH kada se radi o razmatranju molbi. Nadalje, ovo je možda prouzrokovano uvođenjem novih procedura za zahtjeve za dozvolu za privremeni boravak, kao i uspostavom jedinstvenog organa BiH za pitanja imigracije, Službe za poslove sa strancima, koja je izjednačila procedure u cijeloj BiH i omogućila bolje nadgledanje i kontrolu nad odobravanjem i odbijanjem dozvola za boravak.

Glavni razlog za zahtijevanje privremene dozvole su bili brakovi sa državljanima BiH, radne dozvole, spajanje porodica i obrazovanje.



Glavni razlozi za izdavanje privremenih dozvola za boravak

Uzimajući u obzir da je Služba za poslove sa strancima prikupila podatke za dva mjeseca u 2006. godini, cijelu 2007. godinu i prvih šest mjeseci u 2008. godini, tako kratak period prikupljanja podataka od jednog organa BiH ne omogućava procjenu za kategorije privremenog boravka u BiH ili objašnjenje za porast/opadanje. Eventualno kada Služba za poslove sa strancima objavi rezultate za 2008. godinu bit će moguće procijeniti ograničene trendove područja interesovanja za boravak stranaca u BiH. Podatke o odobrenim privremenim i stalnim boravcima u BiH prije uspostavljanja Službe za poslove sa strancima su prikupljali Ministarstvo sigurnosti, Sektor za imigracije, koji je bio krovni organ za prikupljanje tih podataka od entitetskih i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, i Odjeljenje za strance policije Brčko Distrikta. U svakom slučaju evidentno je da je u periodu od 2005. do 2007. došlo do smanjenja broja izdatih dozvola za boravak koje su izdate u svrhu profitabilnih aktivnosti (bavljenje biznisom). U 2005. godini ove su iznosile 16.08% od ukupnog broja, u 2006. godini iznosile su 10.65% i u 2007. godini 8.68%.

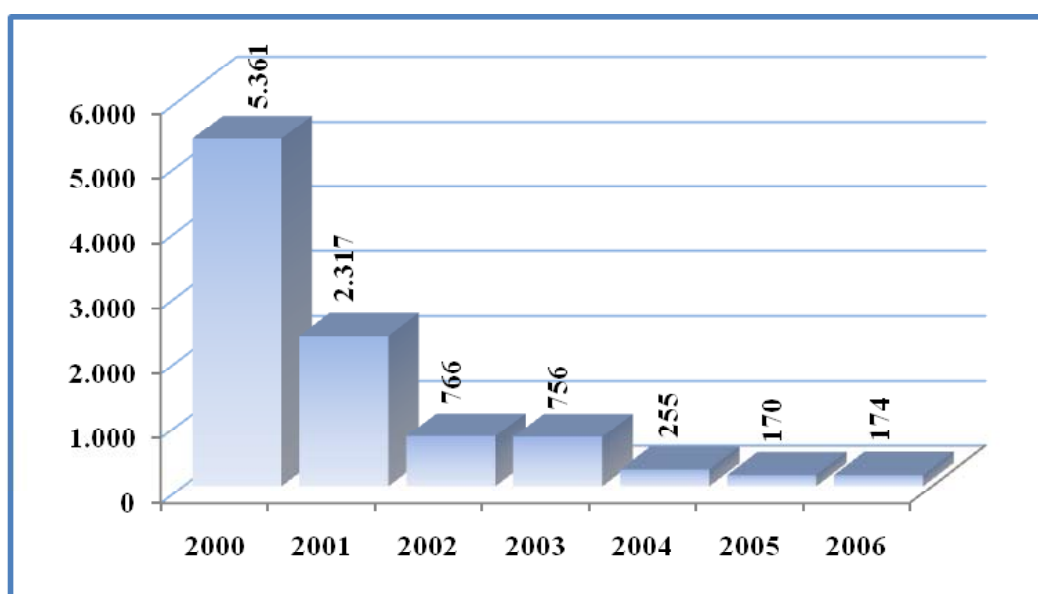
U toku perioda 2005-2007. najveći broj dozvola za privremeni boravak je bio za građane Srbije⁴³ i Crne Gore, Kine, Hrvatske, Turske i Makedonije. Dozvole za stalni boravak su izdavane najčešće građanima Kine, Hrvatske, Turske, Makedonije i Ukrajine.

Tokom 2007. godine primljene su 163 molbe za stalni boravak (od čega je odobreno 83.44%, 3. 8% je odbijeno i 12.88% je još uvijek u procesu rješavanja). U 2006. godini primljeno je 164 molbi za stalni boravak (93.29% je odobreno, 1.83% je odbijeno i 4.88% je u fazi rješavanja). Slično kao i sa statistikom, gore navedenom, koja se odnosi na privremeni boravak indikatori ukazuju da je BiH zauzela strožije kriterije.

3.3.2 Ilegalna (iregularna) migracija

Prema raspoloživim podacima o readmisiji i na bazi Sporazuma o readmisiji sa Hrvatskom u 2007. godini u BiH je vraćeno ukupno 431 lice, što je 18.73% više nego u 2006 godini (ukupno 363). U 2007. godini 191 državljanin BiH je vraćen u BiH, što predstavlja porast od 114% u poređenju sa 2006. godinom (89 vraćenih državljana). Nadalje, tokom 2007.

godine broj stranih državljana vraćenih u BiH je bio 240 ili 37.93% više u odnosu na 2006. godinu kada su vraćena 174 strana državljanina.⁴⁴



Broj vraćenih građana na bazi Sporazuma o readmisiji sa Republikom Hrvatskom u periodu 2000-2006. godina

Zemlja porijekla	Broj osoba 2007.	Broj osoba 2006.
Srbija ³ i Crna Gora/UNMIK	120 (50%)	100 (57.47%)
Albanija	68 (28.33%)	31 (17.82%)
Makedonija	25 (10.41%)	32 (18.39%)
Turska	19 (7.92%)	10 (5.75%)
Ostali	8	1

Povratak (readmisija) stranih državljana iz Hrvatske u 2006. i 2007. godini⁴⁵

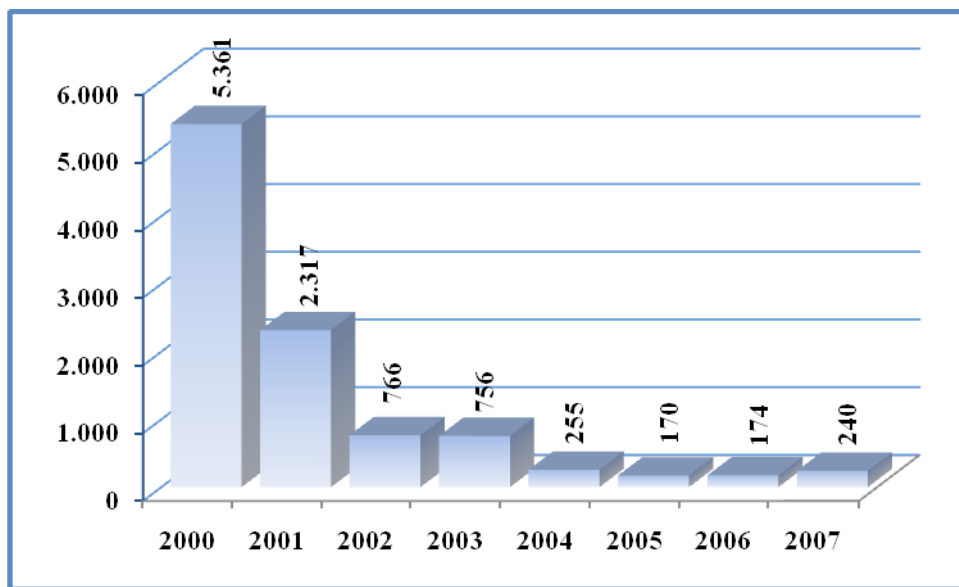
43 Do sredine 2006. godine Srbija i Crna Gora su bile u zajedničkoj državnoj zajednici i prikupljeni podaci se odnose na državnu zajednicu. Crna Gora je 3. juna 2006. godine proglasila nezavisnost.

44 Ured državnog koordinatora za suzbijanje trgovinom ljudskim bićima i ilegalnu imigraciju, Godišnji izvještaj za 2006. godinu.

45 Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnikom Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije za 2007. godinu.

Tokom posljednje dvije godine, 2006. i 2007, podaci pokazuju da su državljani Srbije (Srbija i Crna Gora/ UNMIK), Albanije, Makedonije i Turske najzastupljeniji iz reda trećih zemalja čiji građani su primljeni nazad u BiH u skladu sa Sporazumom o readmisiji sa Hrvatskom. U 2006. godini državljani ovih država su predstavljali 99.43% ukupnog broja vraćenih lica, dok je u 2007. godini taj broj iznosio 96.66%. Jedan od glavnih razloga za tako veliki broj je činjenica da BiH ima slobodni vizni režim sa Srbijom i Crnom Gorom (ne uključujući Kosovo), Makedonijom i Turskom, što državljanima ovih zemalja omogućava lak pristup u BiH. Uprkos činjenici da BiH zahtijeva vize za građane Albanije, čini se da oni koriste BiH kao tranzitnu rutu ka zemljama EU.

Od uspostave Granične policije na državnom nivou broj stranih državljana primljenih na osnovu ugovora o readmisiji opada.



Broj osoba vraćenih na osnovu Ugovora o readmisiji sa Republikom Hrvatskom u periodu 2000⁴⁶-2007. godina

Na osnovu informacija koje je osigurala Granična policija u periodu 2004-2007. registrirano je značajno smanjenje ukupnog broja deportiranih lica iz zemalja EU i drugih država. U većini slučajeva građani BiH su bili deportirani zbog ilegalnog boravka ili rada u trećim zemljama.

Godina	Broj deportiranih građana BiH	Razlog za deportaciju Ilegalan boravak-rad	
2007.	1,117	938	83.97%
2006.	1,350	983	72.81%
2005.	1,533	1.325	86.43%
2004.	2,144	/	/

Broj deportiranih građana BiH i glavni razlog deportacije⁴⁷

Iz gore navedenog može se zaključiti da je broj deportiranih građana BiH u stalnom opadanju. No, primjetan je trend porasta broja deportiranih građana iz Hrvatske, što se može objasniti nepostojanjem viznog režima između Hrvatske i BiH i relativno lakog ulaska državljana BiH u Hrvatsku. S druge strane, trend opadanja odstranjivanja građana BiH iz zemalja EU se može objasniti time što su zemlje EU preko ilegalnih kanala teško dostupne za državljane BiH zbog stroge kontrole Šengenskih granica i striktnog viznog režima za legalna putovanja u zemlje EU.

46 Broj osoba vraćenih po osnovu Ugovora o readmisiji u 2000.godini (5.361) pokriva period između 27. jula i 31. decembra 2000. godine.

47 Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnikom Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije za 2007. godinu.

Država	2005.		2006.		2007.	
	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak
Hrvatska	426	27.79%	507	37.60%	550	49.24%
Njemačka	363	23.68%	234	17.33%	165	14.77%
Švedska	210	13.70%	89	6.60%	58	5.19%
Francuska	55	3.72%	107	7.92%	86	7.70%
Švicarska	/	/	67	4.96%	52	4.66%

Zemlje sa najvećim brojem deportacija državljana BiH

U pogledu odstranjivanja stranih državljana iz BiH u periodu 2005-2007. zabilježen je značajan porast udaljavanja građana trećih zemalja. U 2005. godini bilo je 60 deportacija, a u 2007. godini 329 osoba je deportirano. Jedan od glavnih identificiranih razloga za odstranjivanje u tom periodu je bio ilegalan boravak u BiH.

Godina	Broj deportiranih državljana trećih zemalja iz BiH	Razlog deportacije Ilegalan boravak	Postotak
2007.	329	240	72.95%
2006.	95	17	17%
2005.	60	5	8.33%

Tabela 12: Deportacije građana trećih zemalja

Tokom analiziranog perioda 2005-2007. godina, najveći broj udaljenih državljana iz trećih zemalja je bio iz Srbije⁴⁸ i Crne Gore, Albanije i Hrvatske.

Država	Broj deportiranih građana trećih zemalja					
	2005.		2006.		2007.	
Srbija i Crna Gora/Kosovo	42	70%	37	37%	139	42.25%
Albanija	11	18.33%	35	35%	158	48%
Hrvatska	7	11.67%	8	8%	11	3.34%

Deportacija državljana trećih zemalja iz BiH

Iz gore navedenih podataka može se zaključiti da je broj deportacija državljana trećih zemalja značajno povećan u posljednje tri godine. Ovo povećanje broja deportacija može se dovesti u korelaciju sa uspostavljanjem jedinstvene Službe za poslove sa strancima na nivou države BiH krajem 2006. godine. Kao dodatak ovoj činjenici je i podatak da je broj deportacija u 2007. godini na osnovu ilegalnog boravka u BiH iznosio 240, što je 48 puta više nego ukupan broj deportacija u 2005. godini kada je deportirano pet osoba. U svakom slučaju bit će interesantno komparirati ove podatke sa podacima koji će se prikupiti tokom 2008. godine kako bi se vidjelo da li će se ovaj trend nastaviti. Može se zaključiti da je BiH unaprijedila kontrolu legalnih rezidenata u BiH, kao i identifikaciju i kontrolu ilegalnih migracija. Služba za poslove sa strancima, zajedno sa Graničnom policijom, predstavlja dobar mehanizam kontrole ilegalnih migracija.

U maju 2008. godine Služba za poslove sa strancima Ministarstva sigurnosti BiH je otvorila prvi objekat u BiH koji je namijenjen za zadržavanje ilegalnih migranata kojima je određena mjera protjerivanja iz BiH. U skladu sa novom legislativom, koja je stupila na snagu, postoji nekoliko osnova za zadržavanje stranih državljana koje se primjenjuju kada se blaže mjere ne mogu primijeniti. Objekat je sagrađen po odgovarajućim standardima za takav tip objekata. Cjelokupan proces uspostave centra su nadgledale relevantne međunarodne organizacije, kao što je Međunarodna organizacija za migracije (IOM), koja

48 Do sredine 2006. godine Srbija i Crna Gora su bile u zajedničkoj državnoj zajednici i prikupljeni podaci se odnose na državnu zajednicu. Crna Gora je 3. juna 2006. godine proglasila nezavisnost.

je osigurala preko implementacije projekta EC CARDS 2005 ekspertizu o menadžmentu, organiziranju i operativnim funkcijama prihvatnog centra. Isti program je pomogao da se obuču skoro 40 zaposlenika za poslove u prihvatnom centru. Vlasti BiH vide postojanje jedne takve institucije kao jedno od glavnih oružja u borbi protiv ilegalnih migracija.

Objekat se sastoji iz dva bloka za odvojen smještaj muškaraca i žena i ima kapacitet 42 kreveta. Prošle godine Ministarstvo sigurnosti je potpisalo sporazum sa Delegacijom Evropske komisije o izgradnji novog bloka u prihvatnom centru sa dodatnim kapacitetom od 80 kreveta. Ukupna vrijednost projekta iznosi jedan milion eura. Prihvatni centar ispunjava sve standarde koji proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih standarda o prihvatnim centrima.

U skladu sa novom odredbom Zakona o boravku i kretanju stranaca i azilu, Prihvatni centar je postao integralni dio Službe za poslove sa strancima smješten izvan sjedišta službe. Nadalje, usvajanjem amandmana o Zakonu o službi za poslove sa strancima pripadnicima službe koji rade na obezbjeđenju Prihvatnog centra je dozvoljena upotreba sile u centru ukoliko se za tim ukaže potreba. Inspektori za strance i službenici za obezbjeđenje centra po novim odredbama zakona imaju ovlasti da izvrše mjere deportacije stranaca iz BiH. Od otvaranja centra u julu 2008. godine u njemu je bilo smješteno 45 stranih državljana, od kojih je najveći broj (17) bilo turskih i albanskih (15) državljana.⁴⁹

Uprkos napretku koji je država ostvarila u izgradnji institucionalnih i operativnih kapaciteta kako bi bolje kontrolirala migracijski proces, još uvijek postoje značajni izazovi:

1. Kada govorimo o iregularnim migracijama, granice BiH se redovno narušavaju;
2. Građani pojedinih država (npr. Srbije) pokušavaju da tajno prelaze granice (zelena/plava granica) bez namjere da trajno ostanu u BiH. Ovo može indicirati iregularno kretanje preko istočnih granica u oba pravca (u svrhe obavljanja kriminalnih djelatnosti) i intencije daljnjeg kretanja kroz BiH (prema Zapadu);
3. Državljanima ostalih zemalja (Kina) namjeravaju ostati u BiH ilegalno. Tačka 2) ukazuje na to da se BiH smatra za zemlju tranzita, dok tačka 3) sada ukazuje da se BiH može smatrati i krajnjom destinacijom za iregularne migracije.

S ciljem da se bolje ilustriraju trendovi migracija u BiH, bit će predstavljena dva slučaja o državljanima Kine, Turske i Albanije.

a) Slučaj - Kina

Potrebno je spomenuti da je broj državljana Kine koji potpadaju pod gore navedenu tačku 3) mali (ukupno 62 slučaja državljana Kine je identificirala Služba za poslove sa strancima). Ipak, ovi slučajevi su indikativan pokazatelj narušavanja sistema. Podaci upoređeni sa podacima Granične policije objašnjavaju mogući *modus operandi*, naročito kineskih slučajeva. Nijedan kineski državljanin nije uhvaćen bilo pri ilegalnom ulasku ili izlasku na granici (tajno). Nijedan kineski državljanin se nije pojavio pri readmisiji iz Hrvatske. Stoga se može nagađati da se iregularne migracije obavljaju preko zvaničnih graničnih prijelaza, da su to „pravi“ putnici, i da onda ovi iregularni migranti odlučuju da ostanu u BiH. Uprkos broju od 1.000 slučajeva Kineza koji su registrirani pri ulasku u BiH u 2007. godini nije zabilježen niti jedan slučaj da je Granična policija odbila ulazak. (Prema ovome se može zaključiti da su svi kineski državljanima imali „ispravne“ dokumente). Ovo, zauzvrat, indicira dvije mogućnosti: kineski iregularni migranti dobijaju „ispravne“ vize i ovi slučajevi se ne uspijevaju identificirati (ili pravilno obraditi) na graničnim prijelazima.

Granična policija BiH tradicionalno ne sprečava ulazak osobama sa „ispravnim“ vizama. Ovo, u kombinaciji sa prilično labavim procedurama za izdavanje viza od Ministarstva vanjskih poslova, potpomaže učinkovite rute iregularnih migracija ove određene grupe. Bez sumnje, postoji potreba za dodatnom obukom konzularnog osoblja o iregularnim migracijama i verifikaciji dokumenata. Generalno, sistem izdavanja viza i odgovarajuća kontrola se moraju pooštriti kako bi se izbjegla bilo koja vrsta proceduralnih neispravnosti. Ovo dodatno implicira da, iako su kopnene rute uobičajene, za opće migracije u BiH to ne mora da znači da je to uvijek slučaj i za iregularne migracije.

Iregularne migracije Kineza su pitanje koje izaziva reakcije mnogih ljudi u BiH i jako puno ljudi je spremno da komentira ovaj problem. Veoma često ovo pitanje nije potkrepljeno pravim podacima. Iregularne (i regularne) migracije Kineza se lako uočavaju zbog njihovog izgleda, kulture, običaja i jezika, što ih čini drugačijima od ostale populacije. Kao što je to slučaj i u mnogim zapadnim zemljama, ove njihove osobine privlače opću pažnju, što nije uvijek zasnovano na objektivnim činjenicama. Većina kineskih migranata su u potpunosti legalni i ne predstavljaju nikakvu prijetnju. Manjina je ta koja zaslužuje pažnju.

Nema sumnje da je kineski organizirani kriminal (koji obuhvata i iregularne migracije) glavna prijetnja svim državama. Ovo, pak, ne treba da dovede do toga da vlasti BiH ignoriraju ostale značajne prijetnje iz ostalih izvora. Prijetnju BiH (zasnovanu na malom broju raspoloživih podataka za ovaj izvještaj) ne predstavljaju brojevi koji su prikazani, već činjenica da je sistem uspješno narušen. Očigledno je da se moraju preduzeti određene aktivnosti kako bi se pozabavilo specifičnim kineskim slučajem. U svakom slučaju sistem se treba ponovno razmotriti i revidirati kako bi se izbjeglo da ga u budućnosti naruše i državljani drugih zemalja. Sa razvojem obavještajnih sistema i učinkovitog upravljanja migracijama u BiH potrebno je pronaći i modus za racionalnije identificiranje rizika.

b) Slučaj - Turska/Albanija

Za razliku od slučaja Kineza, situacija u pogledu turskih iregularnih migracija nije privukla dovoljno pažnje određenih organa BiH.

Državljanima Turske se pojavljuju u svim fazama statistike BiH o iregularnim migracijama: odbijeni zahtjevi za ulazak (267 slučajeva -4.03%); readmisija iz Hrvatske (19 slučajeva -17.92%); ilegalni prelasci granica (22 slučaja - 4.77% slučajeva koji se odnose na strane državljane); i što je značajno disparitet između dolazaka i odlazaka (1.036 slučajeva - 33.2% slučajeva od ukupnog broja). Kada se poredi podaci za Albance (102 slučaja - 71.54% od onih kojima je odbijen ulazak, 68 slučajeva - 28.33%, 95 slučajeva - 20.61% od ilegalnih prelazaka granice) može se uočiti velika sličnost između obje zemlje, koje su aktivne i u iregularnim migracijama i u činjenici da osoblje na ulazu u zemlju aktivno identificira slučajeve.

Ključna razlika se pojavljuje u fazi nakon ulaska u zemlju gdje je 163 slučaja Albanaca bilo otkriveno (19.83%) u poređenju sa samo 32 slučaja (3.89%) državljanima Turske koja su otkrivena tokom kontrola nakon ulaska. Ovo implicira da kontrola nakon ulaska možda fokusira svoje djelovanje isključivo prema svojim ubjeđenjima u odnosu na određene nacije kao prijetnju, umjesto da se fokusiraju na stvarne prijetnje identificirane kroz učinkovitu analizu i planiranje.

Kao zaključak se nameće da se BiH sreće sa različitim tipovima iregularnih migracija koje inkorporiraju različite nivoe sofisticiranosti. Dok se lokalne/regionalne migracije izgleda oslanjaju na ilegalno prelaženje granica, iregularne migracije iz udaljenijih zemalja su razvile sofisticiranije metode (narušavanje sistema s ciljem odobravanja „legalnog“ ulaska).

Regionalni državljani (Srbija/UNMIK itd.). Način ulaska: kopnenim putem, tajno. Način izlaska: kopnenim putem, tajno. Uloga BiH: tranzit/mjesto spajanja. *Modus operandi*: izbjegavanje sistema.

Slučajevi kineskih državljanina. Način ulaska: zračni putevi, prevarom dobijeni valjani dokumenti. Način izlaska: zračni putevi, prevarom dobijeni valjani dokumenti. Uloga BiH: destinacija. *Modus operandi*: organizirano narušavanje sistema.

Narušavanje je u najvećoj mjeri ciljano na kopnenu granicu. Ovo je normalno ako se ima u vidu upletenost regionalnih državljanina u kretanja, neometan prijevoz i činjenicu da su aerodromi općepoznati kao sigurniji i učinkovitiji u identificiranju iregularnih migranata nego kopneni granični prijelazi. Kopnene granice BiH su pretjerano porozne zbog reljefa i, po svojoj prirodi, teške za kontroliranje. Granična policija prosto nema dovoljnih resursa da pokriva cijelu nereguliranu granicu. Čak i zvanični granični prijelazi predstavljaju problem u pogledu pokrivenosti resursima u određenim periodima, kao npr. u ljetnim mjesecima kada dođe do velikog povećanja saobraćaja preko graničnih prijelaza.

Prema tome, nakon razmatranja raspoloživih podataka i njihovog međusobnog poređenja, kada je to moguće, može se ustanoviti da se iregularne migracije uglavnom odvijaju kopnenim putem, i to iz pravca jugoistoka prema sjeverozapadu. BiH je izvor, tranzit ali također i zemlja destinacija za iregularne migracije. „Najproblematičniji“ su državljani Srbije (uključujući i Kosovo), Crne Gore, Turske, Kine i Albanije. Iregularne migracije koje su počinili državljani BiH ostaju široko rasprostranjene, iako glavna izlazna tačka za njih (Hrvatska) izgleda povećava učinkovitost u identifikaciji i privođenju.

Prema godišnjem izvještaju Granične policije za 2007. godinu na granici sa Hrvatskom je zabilježen najveći procenat svih registriranih pokušaja ilegalnih prelazaka granice i iznosi 79%. Taj izvještaj indicira na promjenu glavne ulazne tačke u BiH u periodu između 2006. godine i 2007. godine. Prema ovom izvještaju glavna ulazna tačka u BiH za prethodni period je bila granica sa Srbijom i iznosila je 61.25% registriranih ilegalnih prelazaka granice u 2006. godini, dok je taj broj opao na 12.27% u 2007. godini. S druge strane, porast ilegalnih prelazaka na granici sa Crnom Gorom u iznosu od 36.62% je evidentan. Iz ovoga se može zaključiti da je došlo do promjene u *modus operandi* ilegalnih migranata i/ili onih koji organiziraju ilegalne prelasci. Ova promjena se eventualno može objasniti činjenicom da je granica BiH sa Crnom Gorom teža za kontroliranje nego granična linija sa Srbijom zbog svoje pozicije i geografskih karakteristika.

3.4. Emigracija: stalna i privremena migracija

Prema raspoloživim statističkim pokazateljima koje je osigurao Visoki komeserijat za izbjeglice (UNHCR) ukupan broj povratnika do 31. decembra 2007. godine je bio 1.025.011, od čega je 446.611 izbjeglica i 578.400 interno raseljenih lica.⁵⁰

Prema posljednjoj ponovnoj registraciji interno raseljenih osoba evidentno je da u BiH još uvijek ima oko 180.000 interno raseljenih lica. Tokom procesa ponovne registracije skoro dvostruki broj identificiranih interno raseljenih osoba je izgubilo taj status jer se nisu vratili u svoja predratna prebivališta iako su uvjeti za povratak bili osigurani.

Prema objavljenim rezultatima o implementaciji zakona o imovini, proces vraćanja imovine građanima BiH (povrat imovine koja je bila u privremenom posjedu interno raseljenih lica ili lokalne populacije) je dostigao procijenjenu stopu od 98.5%. Ostatak predstavlja manji broj koji su problematični sa pravnog aspekta.

Na osnovu postignutih rezultata u povratu imovine u BiH bilo je za očekivati da će se desiti masovni povratak izbjeglica i interno raseljenih lica u svoja predratna prebivališta. Suprotno tome, desila se masovna razmjena i prodaja imovine, što je stvorilo preduvjete za interno raseljena lica da ostanu u svojim novim sredinama i da izbjeglice van BiH kupe imovinu izvan mjesta svojih predratnih prebivališta. Prema informaciji koju je objavio Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, procjenjuje se da je 50% vraćene imovine (stanovi, kuće, zemljišta) već promijenilo svoje vlasnike, a da je 30% u procesu prodaje ili razmjene. Jedini zaključak koji se može izvući je da je takvo ponašanje prouzrokovano nedostatkom povjerenja populacije u sigurnosne uvjete u sredinama u koje su se trebali vratiti, kao što su mogući napadi određenih grupa ljudi, motivirani na etničkoj osnovi, na povratnike. Također se pretpostavlja da je značajan broj ljudi započeo biznise u novim sredinama, formirali su familijarne i prijateljske veze, i uopće, započeli su sa novim načinom života u svojim novim sredinama. S druge strane, sam proces popravka imovine i povrata njihovim prijeratnim vlasnicima u BiH je bio spor, i to je predstavljalo dodatni faktor koji je prouzrokovao malu stopu povratka interno raseljenih lica.⁵¹

Prema procjenama Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice postoji još oko 500 000 izbjeglica iz BiH koji se nalaze u inostranstvu. Ova procjena se značajno razlikuje od procjene (1,3 miliona) Svjetske federacije dijaspora BiH koja je prezentirane na 4. kongresu dijaspore BiH.

Prva zvanična registracija interno raseljenih lica u BiH je provedena u 2000. godini i tada je registrirano 556.214 lica u 183.355 porodica.⁵² Kao što je već spomenuto prema informaciji UNHCR-a od 31. decembra 2007. godine, BiH ima 130.984 interno raseljenih lica koja čekaju da riješe svoj status.⁵³

Nažalost, kao što je već ranije spomenuto o ovom dokumentu, nijedna institucija u BiH ne može precizno da odredi koliki je trenutno ukupan broj izbjeglica i interno raseljenih lica, ili tačan broj onih koji su se vratili u svoja prijeratna prebivališta. Također, teško je izmjeriti kretanja populacije unutar i izvan BiH. Da bi se ovo postiglo, bilo bi potrebno pričekati rezultate popisa. Sadašnja situacija u BiH, sa mnogim nepoznatim indikatorima, je podložna prevarama i manipulaciji.

Prema raspoloživim izvještajima identificirano je „da su 10 najznačajnijih zemalja za emigraciju državljana BiH sljedeće zemlje: Hrvatska, Njemačka, Austrija, Sjedinjene Države, Slovenija, Švedska, Švicarska, Kanada, Francuska i Australija. Analiza grupa građana trećih zemalja je pokazala da su građani BiH zastupljeni u broju od preko 300.000 osoba u EU“.⁵⁴

Najveća emigracija stanovništva BiH koja se ikad desila je uzrokovana ratovima na Balkanu početkom devedesetih godina dvadesetog vijeka, kada je oko 2.2 miliona ljudi, što je skoro pola prijeratne populacije, bilo prisiljeno da napusti svoje domove. Mnogi od njih su napustili zemlju u toku rata ili odmah nakon njegovog završetka.

Posljednje informacije iz decembra 2007. godine pokazuju da se samo 446.611 izbjeglica vratilo u BiH. Mnogi od ovih povrataka su rezultat dobrovoljnog povratka koje je dogovoreno između BiH i zemalja koje su izbjeglicama pružile utočište, i taj povratak veoma često su finansijski potpomagale upravo te zemlje utočišta. Naprimjer, do oktobra 2005. godine u BiH se vratilo 12.000 izbjeglica. Ovi povraci su uglavnom bili potpomognuti i organizirani. Do danas je registrirano dodatnih 11.300 povrataka iz Švicarske. Neophodno je naglasiti da je Vlada Švicarske Konfederacije pružila značajnu finansijsku pomoć kako bi stimulirala dobrovoljni povratak. S druge strane, građanima BiH kojima je privremeno odobre-

50 UNHCR Statistički izvještaj o migracijama za 2007. godinu, www.unhcr.ba, pristupljeno 12. jula 2008. godine.

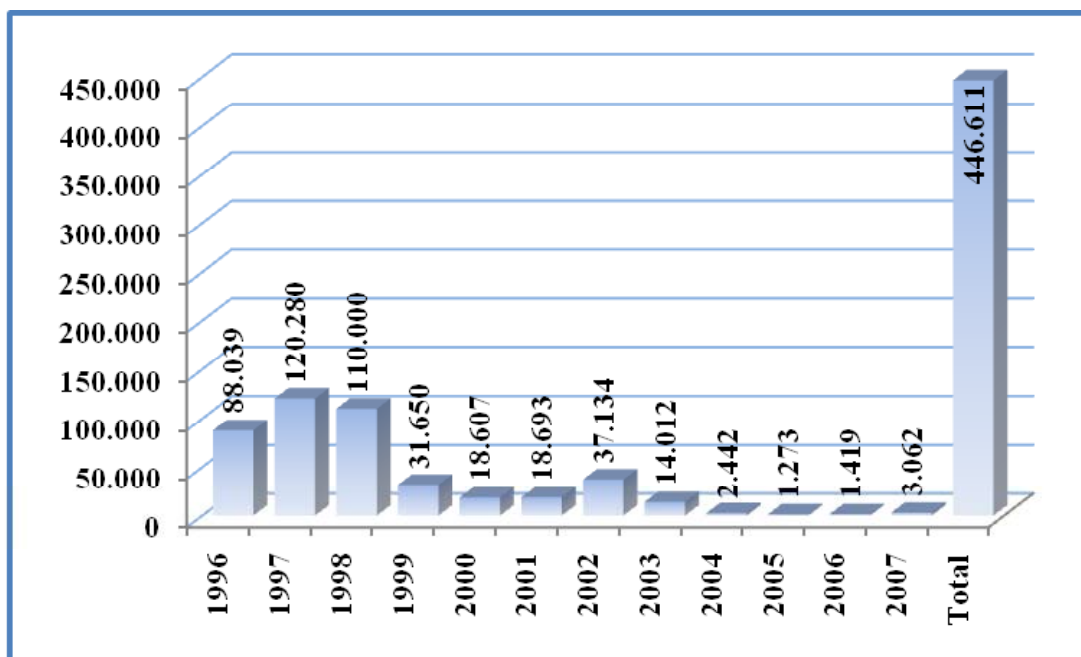
51 Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, Analiza za period januar-december 2006. godina, Helsinški komitet za ljudska prava u BiH.

52 Intervju sa gosp. Medžidom Lipjankićem, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, 27. jun 2008. godine.

53 UNHCR Statistički izvještaj o migracijama za 2007. godinu, www.unhcr.ba, pristupljeno 12. jula 2008. godine.

54 Bosna i Hercegovina, Migracijski profil, IOM, Republika Slovenija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, http://www.iom.hu/PDFs/BiH_Migration%20Profile.PDF stranica 16.

na zaštita, koja je važila za period od 1992. godine do 14. decembra 1995. godine, je istekla i oni su bili dužni da napuste Švicarsku što se odnosi i na one čiji zahtjevi za azil su bili odbijeni.

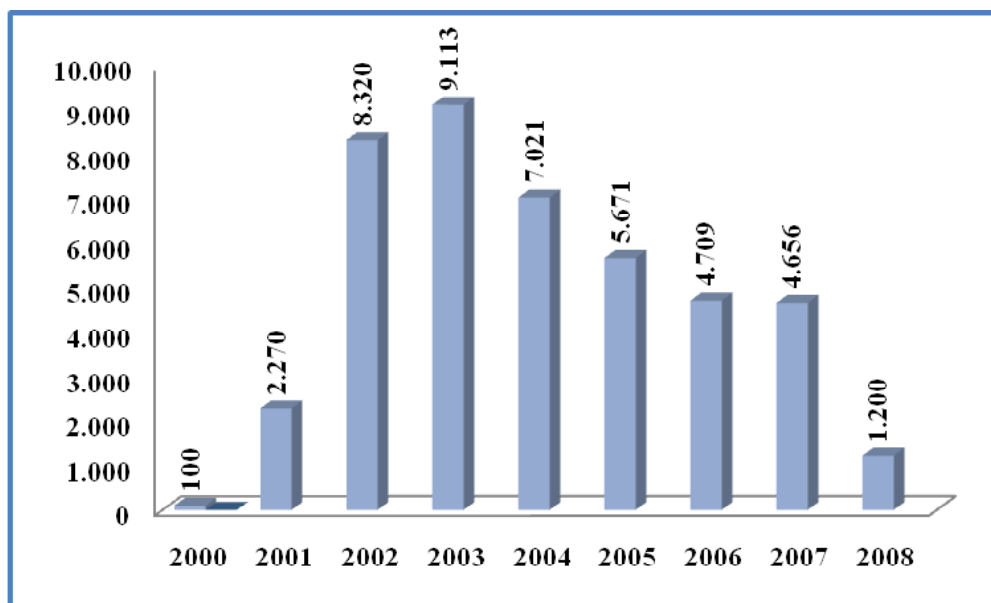


Povratak izbjeglica

Pretpostavka je da je velika većina bosanskohercegovačkih izbjeglica u stranim zemljama ispunila uvjete za državljanstvo i da većina izbjeglica iz BiH, pored državljanstva BiH, posjeduje i državljanstvo zemalja koje su im pružile utočište. Ovo ukazuje na to da izbjeglice iz BiH planiraju da trajno ostanu u tim zemljama. To je i logično ako se ima u vidu da su oni u posljednjih 15 godina, od kada su napustili BiH, započeli novi život, uključujući i djecu koja su se rodila u tim zemljama, završili obrazovanje i započeli svoje profesionalne karijere.

No, prema Ustavu BiH i Zakonu o državljanstvu, državljani BiH mogu imati državljanstvo druge države samo ukoliko postoji bilateralan sporazum između BiH i te države. Prema odredbama Zakona o državljanstvu, državljanin BiH će izgubiti državljanstvo BiH ukoliko dobrovoljno stekne državljanstvo zemlje s kojom BiH nema bilateralan sporazum. Zakon o državljanstvu je usvojen u 1998. godini i, prema njegovim prijelaznim i završnim odredbama, svaki onaj državljanin BiH koji je stekao drugo državljanstvo prije donošenja Zakona o državljanstvu izgubit će državljanstvo u roku od pet godina ukoliko BiH ne sklopi odgovarajući bilateralni sporazum sa tom zemljom. Rok od pet godina je istekao 31. decembra 2002. godine. Imajući u vidu da je do tog datuma BiH sklopila bilateralni sporazum samo sa bivšom Saveznom Republikom Jugoslavijom (Državna zajednica Srbije i Crne Gore) i da bi BiH time izgubila ogroman broj svojih državljana, Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH je iskoristio svoje pravo da utiče na legislativu i nametnuo je odluku o amandmanima na Zakon o državljanstvu produžujući rok za zaključenje bilateralnih sporazuma do 1. januara 2013. godine.

S druge strane, određeni broj zemalja Evropske unije je zatražilo od izbjeglica iz BiH da se odreknu državljanstva BiH i da tako steknu državljanstvo tih zemalja. Kao rezultat ovoga do juna 2008. godine ukupno 43.000 državljana BiH se odreklo svog državljanstva.⁵⁵



Broj osoba koje su se odrekle državljanstva BiH s ciljem da steknu državljanstvo druge zemlje

Preko 50% državljanstva BiH, koji su se odrekli državljanstva BiH, je to učinilo s namjerom da stekne državljanstvo Republike Austrije ili SR Njemačke, dok je ostalih 50% to uradilo zbog sticanja državljanstva Švedske, Norveške, Danske, Holandije, Luksemburga, Češke, Italije, Švicarske, Slovenije, Hrvatske i drugih zemalja.

Migracijski balans

U odsustvu popisa, pouzdanih baza podataka i generalno fragmentirane strukture vlasti BiH koje su zadužene da bilježe podatke o tokovima radne snage i kretanjima stanovništva BiH, bilo kakva procjena u ovoj fazi ne bi bila zasnovana na relevantnim činjenicama. Naprimjer, prijeratna populacija BiH je, prema popisu iz 1991. godine, bila otprilike 4.350.000, a prema posljednjim procjenama trenutna veličina populacije je otprilike 4.590.000. Treba uzeti u obzir da od 1991. godine nije bilo popisa koji bi odredio porast veličine populacije, a na čijem osnovu bi se potkrijepile činjenice koje objašnjavaju porast i imati u vidu da, prema nezvaničnim informacijama, više od 1.3 miliona građana BiH još uvijek živi izvan zemlje, te da je prema nezvaničnim procjenama 98.000⁵⁶ građana poginulo tokom posljednjeg rata i da su mnogi državljani BiH dobili državljanstva drugih zemalja i nikada im nije reizdato državljanstvo BiH. Ovo su problemi na koje zaista mali broj institucija ima odgovore. Ako omamo u vidu sve navedeno, bilo kakva procjena migracijskog balansa bi bila neadekvatna i pružila bi lažan prikaz o migracijskom balansu u BiH.

Zaključci i predviđanja

Nedostatak pouzdanih podataka o migracijskom balansu ima utjecaj na sposobnost BiH da razvije jasnu viziju svoje migracijske politike, što je esencijalno za buduće planiranje tokova migracija, tj. za potrebe ekonomskog razvoja.

BiH još uvijek nije uspjela uspostaviti zadovoljavajuću infrastrukturu na graničnim prijelazima s ciljem da postigne njihovu učinkovitu kontrolu. Dodatno, samo 14 graničnih prijelaza ima pristup relevantnim bazama podataka o pasošima, izdatim vizama i dozvolama boravka. Pored toga, većina od 55 graničnih prijelaza ne ispunjava uvjete za njihovo funkcioniranje. Jedna od glavnih prepreka za učinkovitu prevenciju ilegalnih migracija je nedostatak odobrene i dogovorene demarkacione granične zone između BiH i susjednih država, naročito prema Srbiji i Crnoj Gori. Identificirana su 432 mjesta gdje se mogu desiti ilegalni prelasci. Službenici Granične policije ponekad nailaze na poteškoće u smislu legalnosti svojih ovlaštenja kada prilikom patroliranja duž neodređene demarkacione zone identifikuju ilegalne migracije (nisu sigurni da li su unutar teritorije BiH). Konačna demarkacija državne granice BiH je poverena Državnoj komisiji BiH za granice, koja će nastojati da u periodu koji slijedi odredi tačne linije

razgraničenja sa nadležnim institucijama susjednih država i u tom smislu će se stvoriti neophodni uvjeti za konačnu demarkaciju granice BiH.

Evidentno je da, kada su u pitanju legalne migracije, ne postoji povećan interes u BiH da se taj problem riješi, i za očekivati je da, kako se zemlja približava mogućnosti članstva u EU, tako ostane i u budućnosti. BiH će postati interesantna destinacija za mnoge državljane zemalja koje po svojoj prilici uskoro neće postati članice EU. Daljnji ekonomski razvoj BiH će također doprinijeti tom trendu.

Trenutno je BiH jedna od zemalja sa veoma visokom stopom tranzitnih migracija, bilo da su u pitanju legalne ili ilegalne migracije. Pokazatelji govore da mnogi migranti dolaze u BiH, naročito sa Bliskog istoka i Indijskog potkontinenta, koristeći mogućnosti školovanja na visokoškolskim ustanovama kako bi se legalno nastanili u BiH i onda iskoristili sticanje statusa za dalje kretanje prema zemljama EU. Uspostavljanjem Službe za poslove sa strancima BiH će osigurati značajan mehanizam za kontrolu legalnih migracija i borbe protiv ilegalnih migracija.

Informacioni sistem za migracije (ISM) bi trebalo nadgledati kako bi se omogućilo prikupljanje podataka u skladu sa Zakonom EU o prikupljanju podataka u oblasti migracija i međunarodne zaštite koji je usvojen u oktobru 2007. godine. Usklađivanje podataka upućenih EUROSTAT-u bi podržalo situaciju o pitanjima migracija, kontrole granica i azila. U regionu Zapadnog Balkana jedine zemlje koje obezbjeđuju informacije EUROSTAT-u su Hrvatska i Makedonija. Planirano je da Državna agencija za statistiku BiH u saradnji sa Ministarstvom sigurnosti i drugim relevantnim institucijama intenzivira aktivnosti razvijanja statističkih informacija za EUROSTAT.

U pogledu emigracije glavno pitanje oko prijema, analiziranja i procesiranja bilo kakvih informacija koje se odnose na ovo je skoro nemoguće, zbog činjenice da ne postoje pouzdani mehanizmi za prikupljanje i procesuiranje takvih informacija. Glavna poteškoća je nedostatak popisa u posljednjih 17 godina. Kao rezultat konflikta u BiH, mnogi njeni državljani su napustili zemlju a da vlasti BiH nisu dobile informaciju da li ove osobe namjeravaju da se trajno nasele u te zemlje ili se namjeravaju vratiti u BiH. Mnogi od njih su u posjedu dvojnih dokumenta, pri čemu posjeduju regularno izdate dokumente iz BiH o mjestu boravka u BiH. Ovo pruža lažnu sliku da je broj povratika državljana BiH veći nego što je on u stvarnosti. Može se pretpostaviti da su mnogi od njih registrirani u biroima za zapošljavanje kao nezaposleni, dok oni zapravo borave i rade van zemlje. Ovo ima značajan utjecaj na kreiranje lažne slike o trajnim migracijama, privremenim migracijama i stopi nezaposlenosti. U pogledu ovoga, ako BiH želi da dođe u posjed pouzdanih indikatora o migracijama onda je potrebno da se uspostave mnogi legislativni, operacioni i tehnički kapaciteti s ciljem da se učinkovitije prate sva kretanja populacije stranaca i domaćeg stanovništva.

Kako BiH bude nastavljala da razvija svoje kapacitete upravljanja migracijama, uključujući kapacitete za otkrivanje i izvještavanje, stvorit će se mnogo jasnija slika o situaciji o iregularnim migracijama.

Ako implementaciju procedura o stavljanju pod nadzor i protjerivanju vlasti BiH budu učinkovito provodile, za očekivati je da će i iregularni migranti unaprijediti mjere kako bi ovo spriječili, kao npr. uništavanje putnih/identifikacijskih isprava, ulaganje žalbi bez osnova s ciljem da se produži postupak i narušavanje sistema davanja azila.

Događanja u regionu će prirodno uticati na trendove migracija BiH. Osnovno pitanje je nezavisnost Kosova. Relativna učinkovitost novih institucija tamo, koje se odnose na kontrolu ali i na izdavanje putnih isprava, imat će direktan utjecaj na BiH.

Napredak BiH prema članstvu u EU će također imati utjecaj na tokove iregularnih migracija, gdje bi potencijalni cilj iregularnih migranata bio ulazak u zemlju prije uvođenja pooštavanja kontrole „vanjskih granica EU“.

4. Faktori koji utiču na migracijska kretanja⁵⁷

4.1. Emigracija

4.1.1. Faktori pokretanja

Situacija u privredi i pitanje zaposlenosti nastavljaju da podstiču očigledan cilj mnogih državljana BiH da emigriraju iz zemlje.

BiH je iskusila veliki odliv stanovništva u treće zemlje u posljednjih 17 godina što je prouzrokovano ratom, uništenjem ekonomije, stambenog fonda i infrastrukture. U takvoj sredini više od 2.2 miliona građana BiH je napustilo svoje domove, a njih oko 500.000⁵⁸ se još uvijek nalazi u trećim zemljama. Posljedice rata, spora rekonstrukcija industrije i infrastrukture, kao i slabo razvijena privreda, su dodatno uticali na odliv stanovništva BiH u treće zemlje. Uvjeti za zapošljavanje i otvaranje novih radnih mjesta su još uvijek na nezadovoljavajućem nivou. Prema posljednjoj procjeni iz maja 2008. godine⁵⁹ u BiH je nezaposleno 493.765 lica. Pored toga, prosječna mjesečna primanja u maju 2008. godine su bila 751.82 KM (€ 384.39) u FBiH, a u RS su bila 758 KM (€ 387.56) što predstavlja još jedan motivacioni faktor za građane BiH da napuste zemlju i potraže bolje plaćeni posao. Pored ovoga, mlađa populacija iz BiH vidi migraciju u ekonomski razvijenije zemlje kao priliku da iskaže potrebu za obrazovanjem, prihvatanjem novih tehnologija, kao i za napredovanjem u profesionalnom i edukacionom smislu.

Sljedeći bitan element koji utiče na odluku o emigraciji u treće zemlje je nedostatak vidljivog ekonomskog razvoja u BiH, kao i slabo poznavanje i netransparentnosti upotrebe značajnih finansijskih sredstava koja su dobijena od međunarodne zajednice.

Još je potrebno spomenuti da je jedan od značajnih faktora koji utiču na građane BiH da donesu odluku da migriraju u zemlje Evropske unije i druge zemlje Zapadu leži u činjenici da trenutno migranti iz BiH, koji su napustili zemlju u toku rata, uglavnom borave u zemljama EU, SAD, Kanadi i Australiji. Veličina dijaspore BiH predstavlja dobru mrežu podrške za nove migrante iz BiH u smislu pružanja smještaja i pomoći u traženju posla.

4.1.2 Dešavanja u susjednim državama

Ne smije se zanemariti činjenica da je značajan broj državljana BiH došao u posjed državljanstava susjednih država, Srbije, Crne Gore i Hrvatske, nakon raspada Jugoslavije početkom devedesetih godina dvadesetog vijeka. Pretpostavlja se da je veliki broj građana BiH sa dvojnim državljanstvom nastanjen u tim zemljama na trajnoj osnovi, ali zbog nepostojanja popisa (posljednji je proveden 1991. godine) tačan broj se ne može utvrditi.

U posljednjih nekoliko godina bivše jugoslavenske republike su predano radile na strukturalnim i ekonomskim promjenama s ciljem da ispune zahtjeve za članstvo u EU. Republika Srbija i Republika Crna Gora su potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), dok Republika Hrvatska ima status zemlje kandidata za pristup EU. Ova dešavanja predstavljaju glavni podsticaj za lokalnu i regionalnu ekonomiju jer proces pridruživanja EU je praćen značajnom finansijskom pomoći za razvoj ekonomije i infrastrukture. Ova dešavanja doprinijet će daljnjem kretanju stanovništva preko granica u regionu, kao i privlačenju većeg broja državljana trećih zemalja da dođu u region.

4.2. Imigracija

4.2.1 Ograničavajući faktori - radna migracija

Iako ekonomija BiH nije na poželjnom nivou razvoja, na što građani ukazuju, kao i činjenica da je veoma teško naći siguran i dobro plaćen posao, BiH i dalje predstavlja destinaciju koja privlači specifične grupe stranih državljana. Mogu se identificirati tri glavne grupe imigranata: prva grupa su građani susjednih

57 Služba za poslove sa strancima, Godišnji izvještaj za 2007. godinu, Agencija za zapošljavanje BiH; intervjui obavljani sa pojedinim osobama.

58 Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice.

59 Agencija za zapošljavanje BiH.

država (Hrvatska, Srbija i Crna Gora), drugu grupu predstavljaju državljani Kine, a treću grupu čine građani zemalja EU zaposleni u BiH u diplomatskim predstavništvima i stranim kompanijama.⁶⁰

Najveću grupu prisutnu u BiH bez sumnje predstavljaju migranti iz bivših jugoslavenskih zemalja, čak iako ne postoje pouzdani podaci o tome koliko ih trenutno boravi u BiH. Najveći problem u određivanju pravog broja ovih migranata leži u činjenici da BiH ima bilateralne sporazume sa Srbijom, Crnom Gorom i Hrvatskom o bezviznom režimu. Ovaj sporazum se ne odnosi na državljane Srbije sa Kosova koji posjeduju UNMIK-ove putne isprave. U njihovom slučaju postoji vizni režim. Građani spomenutih država mogu ući u BiH na bazi validne lične karte (pasoš nije potreban) i ostati u BiH do 90 dana uzastopno. S obzirom da ulaze u BiH na osnovu posjedovanja lične karte, a ne na osnovu posjedovanja pasoša, činjenica da su ušli u BiH se ne može registrirati na dokumentu (stavljanje pečata na lične karte nije moguće). Dodatno, zahvaljujući činjenici da je većina međunarodnih graničnih prijelaza u BiH slabo opremljeno, nije moguće izvršiti unos informacija o ulasku u BiH u informacijski sistem. Iako postoji zakonska obaveza za ova lica da prijave svoj boravak u BiH, u većini slučajeva oni to izbjegavaju kako bi osigurali duži boravak u BiH. Prema podacima koje je obezbijedila Služba za poslove sa strancima o broju izdatih dozvola za boravak u BiH, od ukupnog broja dozvola u 2007. godini koje su izdate za kratki rok njih 36.77% je bilo izdato građanima Srbije i Kosova, dok se dozvole za duži boravak ne spominju. (Pregled nije uključen u izvještaj Službe. Preporučeno je da se ovaj pregled uključi u budućnosti.)

U svakom slučaju, iz raspoloživih podataka se može vidjeti da je u 2005. godini od 4.751 stranaca sa privremenim boravkom u BiH njih 1.720 ili 36.25 bilo iz Srbije i Crne Gore, a 448 ili 9.42% su bili iz Hrvatske, što čini 45.62% svih stranaca sa privremenim boravkom u BiH. U 2006. godini od ukupno odobrenih boravaka (5.247) njih 1.839 ili 35% je bilo iz Srbije i Crne Gore, a 544 ili 10.37% iz Hrvatske. Ovo zajedno predstavlja 45.37% svih privremenih boravaka u BiH.⁶¹

Informacije koje je obezbijedila Agencija za zapošljavanje BiH pokazuju da gore spomenute države učestvuju sa 54.01% od 2.731 izdatih radnih dozvola stranim državljanima u 2007. godini.

Državljanstvo	Broj izdatih radnih dozvola	%
Srbija	1,036	37.93
Hrvatska	335	12.27
Crna Gora	104	3.81
Ukupno	1,475	54.01
Ostali	1,256	45.99
Ukupno (svi)	2,731	100

Glavni motivacioni faktor za ovu vrstu migranata je mala udaljenost od njihovih država porijekla, mogućnost angažmana na dnevnoj osnovi u pograničnim područjima, sposobnost komunikacije sa stanovništvom BiH na veoma sličnom jeziku i postojanje brojnih rodbinskih i prijateljskih veza. Pored ovoga, činjenica da ne postoji vizni režim za građane susjednih država ne bi se trebala zanemariti jer to omogućuje lakše kretanje populacije.

Drugu najveću grupu imigranata u BiH čini kineska dijaspora (već spomenuta u potpoglavlju o ilegalnoj imigraciji), koja je nezvanično procijenjena na nekih 10.000 osoba. Međutim, kao i u svim prethodnim primjerima, ne postoje pouzdani statistički podaci koji bi ovu činjenicu potvrdili. Ipak, kineska populacija je najvidljivija inostrana populacija u BiH i veoma je prepoznatljiva, jer se osnova njihovog prihoda u BiH svodi na male kineske prodavnice (koje uglavnom prodaju robu lošijeg kvaliteta) i na restorane. U kasnijim stadijima imigracije te otvorene prodavnice i restorani služe za tranzit još većeg broja kineskih imigranata po osnovama ponovnog okupljanja porodica. Također, još jedan metod dovođenja Kineza u BiH je upošljavanje radne snage iz Kine, koja ispunjava uvjete koje ne mogu ispuniti oni na lokalnom tržištu rada. To je, npr., poznavanje kineskog jezika ili pripremanje tradicionalnih kineskih jela. Kineski imigranti će, kao grupa, ubrzo prerasti u veliku i ujedinjenu zajednicu. Po dostupnim podacima iz Agencije za zapošljavanje BiH, kineskim državljanima su izdate 183 radne dozvole.

60 http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2003-05.pdf stranica 37.

61 Izvještaj o situaciji o krijumčarenju ljudi i ilegalnoj imigraciji u Bosni i Hercegovini i izvještaj o implementaciji akcionog plana za borbu protiv krijumčarenja ljudima i ilegalne imigracije u Bosni i Hercegovini u 2006. godini, Ured državnog koordinatora za borbu protiv krijumčarenja ljudi i ilegalne migracije u Bosni i Hercegovini.

Ipak, ne bi trebalo previdjeti da su 2007. godine, poslije srbijanskih, kineski imigranti dobili najviše radnih dozvola, i to 467 ili 17,1% od svih dozvola koje su izdate u BiH te godine. Ukupan broj Kineza sa odobrenim privremenim boravkom u 2005. godini je bio 866 (18,23%), a u 2006. godini 823 (15,7%). Ovo kineske imigrante svrstava na drugo mjesto, poslije državljana Srbije, a po osnovu broja izdatih privremenih boravaka.⁶²

Većina deportacija kineskih građana se dešava zbog prekoračenja boravka u BiH ili rada na crno (bez izdate radne dozvole). U 2007. godini, na osnovu Godišnjeg izvještaja Agencije za pitanja stranaca, 62 kineska državljanina su bila deportirana. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je 2006. godine izdalo samo 200 viza.

Vrijedi spomenuti da se analizom podataka i pokazatelja može zaključiti da kineskim državljanima BiH predstavlja konačno odredište, a ne tranzitnu zemlju. Ovaj zaključak proizlazi iz informacije da u protekle tri godine na graničnim prijelazima nije bilo registriranih slučajeva odbijanja ulaska kineskim državljanima, nije bilo ni pokušaja Kineza da ilegalno prelaze granicu, a kao rezultat dogovora o readmisiji u toku 2005. godine bio je samo jedan slučaj admisije kineskog državljanina, dok ih je 2004. bilo devet⁶³. Isto tako, kao što je već rečeno, Kinezi su poslije Srbijanaca druga najveća grupa po ukupnom broju izdatih boravišnih dozvola i dozvola za rad. Pokazatelji koji potvrđuju gore navedene zaključke se mogu vidjeti kroz ovaj izvještaj. Treća najveća grupa imigranata u BiH je grupa imigranata tzv. visokostručnih profesionalaca iz veoma razvijenih zemalja, kao što su zemlje EU, Sjedinjene Države i Kanada. Ne postoje dostupni pokazatelji koji bi rekli koliko ovakvih građana boravi u BiH.

Najveći stimulans za ovu grupu jeste prirodna posljedica konflikta u BiH koji je okončan 1995. godine. Većina tih visokostručnih međunarodnih uposlenika došla je u BiH rane 1996. kao članovi mirovnih misija i misija za implementaciju mira da bi dali podršku razvoju institucija u BiH. Veliki broj tog stručnog i ekspertnog kadra se preobrazio iz mirovnih misija u privatni sektor. Drugi talas zainteresiranosti za BiH desio se tokom proteklih nekoliko godina, kada je privreda u zemlji počela da se otvara za strana ulaganja. To je bio jedan od glavnih stimulansa brojnim stručnjacima i kvalificiranim menadžerima da dođu u BiH. Većina takvih osoba radi u rastućem bankarskom sektoru. Predviđanja govore da će BiH, na svom putu ka evropskim integracijama, postati još interesantnije odredište stranim ulagačima, a kao posljedica toga bit će i povećan broj visokostručnih imigranata u njoj. Još jedan značajan faktor stimulansa za ovu grupu imigranata jeste i mogućnost da dobiju ugovore koje finansira EU za jasno određene tipove istraživanja ili za razvojne projekte od posebnog interesa za EU ili druge međunarodne donatore. Uz sve to, ovu grupu ljudi BiH privlači i zbog niskih životnih troškova u poređenju sa njihovom godišnjom dobiti.

4.2.2 Trgovina i krijumčarenje ilegalnih imigranata⁶⁴

BiH je bila locirana u centralnom dijelu bivše Jugoslavije i do 1992. godine nije imala nikakve vanjske granice. Imajući u vidu da je rat u periodu 1992-1995. rezultirao podjelom određenih struktura namijenjenih borbi protiv organiziranog kriminala, poslije rata BiH se suočila ne samo sa ovim već i sa novim fenomenom organiziranog kriminala, odnosno trgovinom ljudima i krijumčarenjem ilegalnih imigranata.

U periodu poslije rata, BiH je uložila veliki trud da razvije mehanizme koji su neophodni za borbu protiv trgovine ljudima. Poteškoće sa kojima se BiH susreće na tom putu su različite prirode - od nepostojanja adekvatnih zakona do nepostojanja odgovarajućih tehničkih i operativnih kapaciteta, koji bi se efikasno borili protiv ovog problema.

S druge strane, okolnosti koje stvaraju dodatne komplikacije institucijama BiH jeste i strah žrtava trgovine da sarađuju sa odgovornim organima, između ostalog i zbog nepostojanja odgovarajućih zakona koji bi im obezbijedili zaštitu u slučaju da odluče da svjedoče u procesu protiv organizatora trgovine i krijumčarenja ilegalnih imigranata.

BiH je nastavila da uspostavlja saradnju među svim relevantnim bh. institucijama (agencijama za provedbu zakona, tužilaštvima, itd.), nevladinim sektorom, sa susjednim zemljama i zemljama u regiji, kao i sa zemljama odakle dolaze žrtve trgovine i krijumčarenja ilegalnih imigranata.

62 Agencija za zapošljavanje BiH; Izvještaj o stanju trgovine ljudima i ilegalnoj imigraciji u Bosni i Hercegovini i Izvještaj o implementaciji akcionog plana borbe protiv trgovine ljudima i ilegalnoj imigraciji u Bosni i Hercegovini u 2006. god., Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u Bosni i Hercegovini.

63 Izvještaj granične policije 2007.

64 Izvještaj o stanju trgovine ljudima i ilegalnoj imigraciji u Bosni i Hercegovini i Izvještaj o implementaciji akcionog plana borbe protiv trgovine ljudima i ilegalnoj imigraciji u Bosni i Hercegovini u 2006. god., Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u Bosni i Hercegovini.

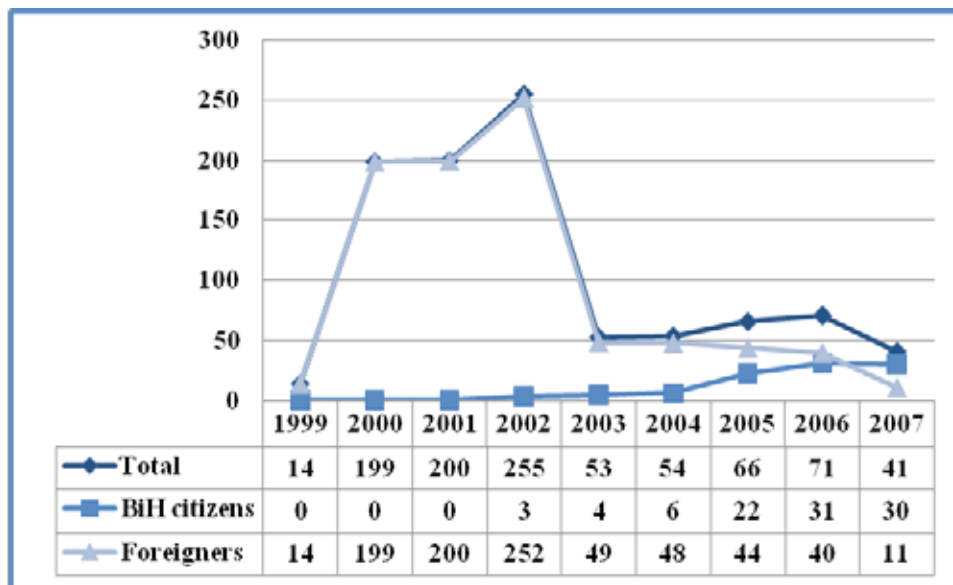
S ciljem da zaštiti žrtve, BiH je definirala mogućnosti davanja privremenog boravišta žrtvama trgovine ljudima iz humanitarnih razloga, a u skladu sa Zakonom o boravku i kretanju stranih državljana i azilu. U vezi s tim, Sektor za imigrante pri Ministarstvu sigurnosti dao je 2004. jedan, 2005. osam, 2006. jedanaest i 2007. osam dozvola za privremeni boravak po osnovu humanitarnih razloga.⁶⁵ Istim se zakonom definira i odgovornost Ministarstva sigurnosti koje treba da obezbijedi posebnu zaštitu i podršku žrtvama trgovine ljudima, a u svrhu njihovog oporavka i povratka u svoje zemlje ili zemlje koje su im dale admisiju.

Također, što se tiče međunarodne saradnje, BiH je potpisala 17 sporazuma o policijskoj saradnji sa sljedećim stranama: Rusija, Grčka, Slovačka, Švicarska, Slovenija, Rumunija, Iran, Egipat, Mađarska, Bugarska, Crna Gora, Makedonija, Turska, Italija, Hrvatska i njemačka pokrajina Baden-Württemberg. Trenutno su u pripremi i sporazumi o policijskoj saradnji sa Španijom, Pakistanom, Srbijom, Moldavijom, Belgijom, Danskom, Norveškom, Švedskom, Holandijom, Saudijskom Arabijom, Alžirom, Tunisom, Marokom, Albanijom, Ukrajinom i Francuskom.⁶⁶ Nema sumnje da će se, kroz uspostavljanje saradnje između BiH i ostalih zemalja, izgraditi bolji uvjeti za efikasniju borbu protiv svih oblika organiziranog kriminala, uključujući trgovinu ljudima i krijumčarenje ilegalnih imigranata.

BiH je 2006. godine potpisala Konvenciju Vijeća Evrope o akcijama protiv trgovine ljudima, koju je i ratificirala 2007. Uz to, kao dio bh. stremljenja ka postizanju boljeg okvira zaštite i pomoći domaćim žrtvama trgovine ljudima, Vijeće ministara BiH je u julu 2007. usvojilo Pravilnik o zaštiti žrtava-svjedoka trgovine ljudima koji su državljani BiH.⁶⁷ Ovaj pravilnik je uspostavio obaveze, definirao procedure rada institucija BiH u vezi sa žrtvama trgovine ljudima, koje su državljani BiH. Važno je napomenuti da je, u sklopu Pravilnika, planirano uspostavljanje fonda za podršku reintegraciji žrtava trgovine ljudima.

Evropska komisija je u svom izvještaju o napretku iz 2006. godine⁶⁸ primijetila napredak u ovoj oblasti, ali je u isto vrijeme preporučila da BiH treba uložiti više napora da bi obezbijedila efikasnije krivično gonjenje zbog ovih djela. Također, izvještaj Evropske komisije o napretku u BiH za 2007. kaže da BiH i dalje biva zemljom za tranzit i izvor trgovine ljudima.⁶⁹

U skladu sa informacijom koju je ustupio Ured Državnog koordinatora, u toku 2007. godine bila je 41 žrtva trgovine ljudima, od kojih je 30 državljana BiH ili 73,17%, te 11 stranih državljana ili 26,83%. Od ovog broja, 18 ili 43,9% su djeca (mlađi od 18 godina).



Iz komparativne analize za period 2005-2007. može se zaključiti da postoji sporo, ali konstantno smanjenje broja stranih državljana koji su žrtve trgovine ljudima u BiH. Jedan od osnovnih razloga za to se možda može naći u boljem i efikasnijem radu Granične policije, te u kontroli graničnih prijelaza i graničnih linija. Također se može pretpostaviti da je uspostavljena saradnja kroz sporazume o policijskoj

65 Godišnji izvještaj Agencije za pitanja stranaca 2004, 2005. i 2006.

66 Ministarstvo sigurnosti.

67 www.vijeceministara.gov.ba

68 Izvještaj o napretku BiH 2006, www.ec.europa.eu

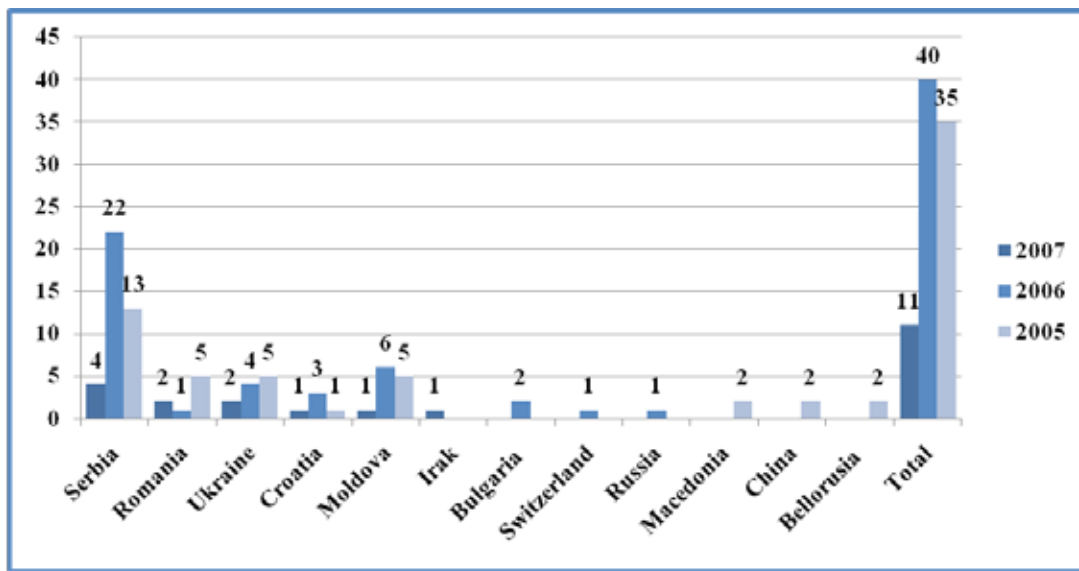
69 www.europa.ba; EC Izvještaj o napretku BiH 2007.

saradnji sa drugim zemljama doprinijela boljoj razmjeni informacija o organiziranju trgovine ljudima i smanjenju broja žrtava.

S druge strane, primijećeno je da je broj žrtava koje su državljani BiH u porastu. Godine 2002. bile su tri žrtve, dok je 2006. bila 31 žrtva trgovine ljudima sa državljanstvom BiH. Ovaj se trend može objasniti činjenicom da su se organizirane kriminalne grupe orijentirale na BiH i njene državljane zbog pojačane kontrole granica i zbog toga otežanog prelaska preko njih. Uz to, ovaj trend upućuje i na činjenicu da se odgovorne institucije u BiH moraju dodatno angažirati na otkrivanju organiziranih kriminalnih grupa u BiH. Stopa rasta je također primijećena i među djecom koja su žrtve trgovine ljudima.⁷⁰

Daljnje analize podataka pokazuju da je doprinos državljana Srbije i Crne Gore u totalnom broju identificiranih žrtava trgovine ljudima opao.

Ipak, ukupan broj žrtava trgovine ljudima je značajno smanjen.



Struktura stranih državljana žrtava trgovine ljudima u BiH

Na osnovu Izvještaja Granične policije, primijećeno je da je u 2007. bilo 55 izvještaja (122 osobe) o krivjarenju koje je podnijela Granična policija, dok je godinu prije, 2006, Granična policija podnijela 46 izvještaja (86 osoba) nadležnim tužilaštvima.

4.3. Zaključci i predviđanja

Kao što je prethodno objašnjeno, faktori poticaja i povlačenja i za imigrante i za emigrante jesu kombinacija socio-ekonomskih faktora. Obje su grupe stimulirane relativno sličnim interesima, naprimjer, potragom za boljim prosperitetom njih i njihovih porodica, dok bh. državljani traže više životne standarde koji se mogu naći u okviru granica razvijenih zapadnih zemalja.

Imigranti u BiH, posebno oni koji dolaze iz nerazvijenih zemalja, smatraju BiH odredištem koje će zadovoljiti njihova očekivanja. Kao što je već i predstavljeno kroz ovo istraživanje, BiH kontinuirano gubi svoje stanovništvo, pogotovo mlade. Uviđanjem ovog trenda može se očekivati da, vremenom, njihova mjesta zamijene imigranti koji će doći iz trećih zemalja. Kako se približava mogućnosti svog ulaska u EU, BiH će u predstojećem periodu postati sve privlačnije odredište takvoj grupi imigranata.

Nažalost, očekivanje mladih da će naći bolji život van svoje države mogu zloupotrijebiti dobro organizirane kriminalne grupe koje koriste njihovu vjeru u bolju budućnost i napredak da bi započele različite vrste kriminalnih radnji, kao što je trgovina ljudima. Slijedeći uspostavu institucionalnih kapaciteta, kao što su Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA (Državna policijska agencija), Granična policija BiH i Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u BiH, trendovi pokazuju da postoji značajno smanjenje broja stranaca koji su identificirani kao žrtve trgovine ljudima. Također, smanjen broj žrtava trgovine ljudima je rezultat poboljšane saradnje između agencija za provođenje zakona i tužilaštava. S druge strane, trendovi pokazuju da je broj žrtava trgovine ljudima koji su

70 Izvještaj o stanju trgovine ljudima i ilegalnoj imigraciji u Bosni i Hercegovini i Izvještaj o implementaciji akcionog plana borbe protiv trgovine ljudima i ilegalnoj imigraciji u Bosni i Hercegovini u 2006. god., Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u Bosni i Hercegovini.

državljeni BiH u stalnom porastu. U 2002. godini bile su tri, a u 2006. godini 31 žrtva trgovine ljudima sa bh. državljanstvom.

Očigledno je da je u periodu proteklih nekoliko godina, kao rezultat uspostavljanja dostatnih kapaciteta za kontrolu granice, broj žrtava trgovine ljudima značajno smanjen, pa bi se moglo utvrditi da je *modus operandi* kriminalnih grupa promijenjen i okrenut odabiru žrtava iz BiH.

5. Utjecaj migracijskih kretanja na društvo u BiH

5.1. Utjecaj imigracije

5.1.1. Ekonomski utjecaj

Zbog odsustvu vjerodostojnih statistika i ekonomskih indikatora ne postoje pouzdani podaci koji bi pokazali ima li imigracija bilo kakav ekonomskih utjecaj. Jedina pretpostavka koja može biti napravljena, na osnovu velikog broja stranaca koji su zaposleni u raznim međunarodnim organizacijama i diplomatskim predstavništvima, jeste porast kupovne moći u bosanskohercegovačkom društvu.

Kao rezultat imigracije, jedine vidljive investicije u Bosni i Hercegovini su mala preduzeća, koja su uglavnom prodavnice koje otvaraju kineski imigranti, a u kojima se obično prodaju jeftini kineski proizvodi što ne doprinosi posebnom ekonomskom razvoju Bosne i Hercegovine. Konkretno, u ovim slučajevima kineski imigranti koriste pogodnosti koje su opisane u odredbama o osnivanju malih preduzeća u BiH na osnovu kojih je moguće registrirati kompaniju sa 1.000 eura osnivačkog kapitala.⁷¹ Ovaj iznos osnivačkog kapitala može biti raspodijeljen među osnivačima na minimum od 50 eura po osnivaču. Kineski imigranti u većini slučajeva koriste ovu praksu 'finansijskih investicija' kako bi dobili dozvolu za boravak u Bosni i Hercegovini. Na osnovu toga oni kasnije traže spajanje sa svojim porodicama iz Kine.

Nije bilo relevantnih podataka na osnovu kojih bi se mogla odrediti stvarna vrijednost ovih investicija u BiH, naročito ako se ima na umu da su u većini ovih prodavnica zaposleni kineski imigranti, a ne bh. radna snaga. Jedan od razloga za nisku zaposlenost bh. građana u kineskim prodavnicama može biti objašnjen činjenicom da je poznavanje kineskog jezika uglavnom uvjet za zaposlenje. To, opet, otvara vrata za uvoz niskokvalificirane strane radne snage. Prema mišljenju Centra za imigracije Bosne i Hercegovine, ovaj šablon otvara legalna vrata 'ilegalnim migracijama'.

5.1.2. Izbjeglice⁷²

Broj aplikacija stranih državljana za azil je konzistentno mali, sa brojkama koje rijetko dostižu trocifrene brojeve, a aplikanti dolaze uglavnom iz regiona.

Značajan porast je primijećen u broju aplikacija za 2007. godinu, kada je zabilježeno povećanje od 400% (sa 37 u 2006. na 149 u 2007. godini). Do kraja jula 2008. godine nijedan od zahtjeva nije odobren.

Dublja analiza pokazuje da su od tog broja samo četiri aplikacije predate na mjestu ulaska u zemlju, a ostalih 145 unutar zemlje.

Detaljniji podaci nisu dostupni, ali vjerovatno su faktori koji na to utiču sljedeći:

- Nakon dopuna Zakona o državljanstvu 2006. godine formirana je Komisija za reviziju državljanstva kako bi se izvršio pregled slučajeva sumnjivog izdavanja bh državljanstva tokom rata (od 1992. do 1995. god.) i poslije rata. Komisija je pregledala oko 1.200 slučajeva i oduzela državljanstvo od 612 osoba. Sa oduzimanjem državljanstva dobili su pravo da apliciraju za azil.

- BiH je imala značajan broj izbjeglica sa Kosova koje su boravile u BiH pod privremenim prihvatom u zemlju tokom posljednjih godina (od 1999. god.). Ovaj status je povučen krajem septembra 2007. godine, kada je oko 3.000 izbjeglica porijeklom sa Kosova izgubilo svoje pravo na privremeni prihvata. Neki od njih su nakon toga dobili status izbjeglice ili su podnijeli zahtjev za azil.

Stoga, opći profil tražitelja azila u BiH nije onaj novih došljaka koji traže azil, nego su to procedure implementirane da se pozabave postojećim situacijama unutar zemlje.

71 www.fipa.gov.ba

72 Godišnji izvještaj UNHCR-a.

Do 1. jula 2004. godine aplikacije za azil su dostavljane UNHCR-u. Od tog datuma, odgovornost leži u rukama Ministarstva sigurnosti.

Uočeni porast broja tražitelja azila u 2007. godini (naročito u periodu između juna i oktobra) je uglavnom rezultat otkazivanja privremenog prijema u BiH za državljane Srbije i Crne Gore sa Kosova. Odluku o otkazivanju privremenog prijema usvojilo je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 30. septembra 2007. godine. Imajući na umu da je BiH ugostila više od 9.000 kosovskih Albanaca tokom perioda od devet godina i da je, prema nekim nezvaničnim podacima, više od 1.500 kosovskih Albanaca još uvijek u BiH, porast broja zahtjeva za azil može se očekivati u narednom periodu. Većina tražitelja azila su Romi sa Kosova.

Ministarstvo sigurnosti je odgovorno za smještaj tražitelja azila u BiH. Dosad nije osnovan prihvatni centar koji bi pružao sklonište tražiteljima azila u BiH. Ministarstvo sigurnosti je odredilo lokaciju za budući prihvatni centar za tražitelje azila i trenutno radi na izgradnji takvog objekta, a očekuje se da će izgradnju centra podržati finansijskim sredstvima i program Instrumenti za pretprijetnu pomoć (IPA). U ovom trenutku dva objekta (Rakovica i Salakovac) služe kao prihvatni centri za privremeno primljene osobe sa Kosova i tražitelje azila.

Godina	Broj zahtjeva za azil	Broj osoba/tražitelja azila
2004.	46	97
2005.	97	145
2006.	37	68
2007.	149	572

Zahtjevi i tražitelji azila

Broj izbjeglica	BiH	FBiH	RS	DB
Iz Hrvatske	7,163	0	7,130	33
Iz Srbije i Kosova	187	187	0	0
Ostalo	17	17	0	0
Ukupan broj	7,367	204	7,130	33

Izbjeglice

Postoje tri glavna talasa priliva izbjeglica u BiH:

- Tokom sukoba u Hrvatskoj u periodu 1991-1995. veliki broj stanovnika srpske nacionalnosti iz Hrvatske se naselio u BiH (otprilike 40-60.000), u Republiku Srpsku, i dobilo državljanstvo BiH.
- U 1999. godini, tokom intervencije NATO-a u Saveznoj Republici Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora), BiH je prihvatila oko 70.000 izbjeglica, uglavnom iz Sandžaka i sa Kosova.
- Redovna migracija u i iz BiH.

5.1.3. Javne percepcije

U svrhu ovog istraživanja pristupilo se različitim vrstama medija. Ipak, kao rezultat tog istraživanja nije dobijena nijedna upotrebljiva informacija, što dovodi do zaključka da ili nema interesa javnih medija za ovu temu ili nema ništa o čemu bi se javnost obavještavala.

Ipak, postoji velika podrška građana BiH naporima bh. vlade da obezbijedi uvjete za strane investitore koji su zainteresirani za poslove velikih ili malih razmjera. To je možda zbog činjenice da bi direktna strana ulaganja, kao što je ranije spomenuto, vodila direktnom smanjenju broja nezaposlenih, kojih je trenutno 493.765.⁷³ Također, strana ulaganja bi imala direktan utjecaj na smanjenje stope siromaštva i porast životnog standarda. Trebali bi imati na u vidu i brojni strani državljani koji borave u BiH kao članovi vojnih, civilnih ili stranih trgovačkih predstavništava, što je prisutno tokom posljednjih 15 godina.

Cjelokupno stanovništvo BiH nije pokazalo nikakve negativne težnje usmjerene protiv tih stranaca i ne postoje zabilješke o bilo kakvom ozbiljnom incidentu protiv stranaca u BiH.

Uprkos tome, bh. javnost je izuzetno zainteresirana za pojavu malih prodavnica koje otvaraju kineski migranti. Možda bi bilo vrijedno zabilježiti da je većina zaposlenosti generirana u ekonomijama u razvoju uzrokovana malim i srednjim preduzećima. Ipak, prema mišljenju bh. javnosti, te prodavnice ne doprinose ekonomskom razvoju i prosperitetu Bosne i Hercegovine.

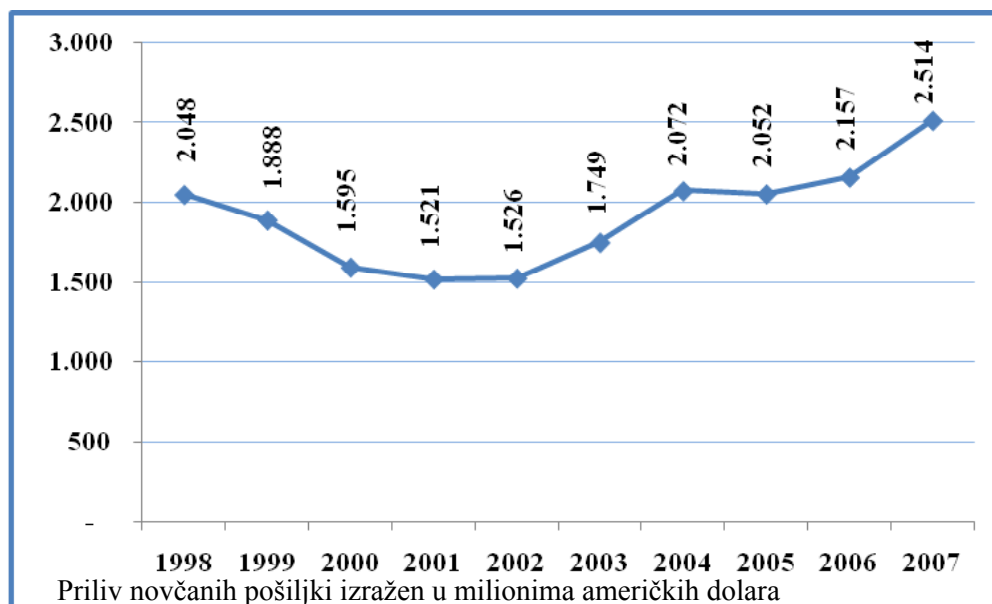
5.2. Utjecaj emigracije

5.2.1. Pozitivni utjecaj – rastuća novčana sredstva iz inostranstva

Novčane pošiljke iz inostranstva su jedan od najvažnijih finansijskih priliva za mnoge zemlje u razvoju. Novčane pošiljke, kao takve, imaju snažan utjecaj na ekonomski rast kao i na sredstva za život onih koji ih primaju. Svjetska banka je 2007. godine ubrojala BiH među prvih deset zemalja prijema novčanih pošiljki u Evropi i Centralnoj Aziji sa ukupnim iznosom novčanih pošiljki otprilike 19 milijardi američkih dolara. U decembru 2006. godine, Svjetska banka je svrstala BiH među prvih pet zemalja prijemnica novčanih pošiljki gdje novčane pošiljke čine veći dio DBP-a. U slučaju BiH to je bilo 17.2%.⁷⁴ Veliki dio pojedinačnih novčanih pošiljki je najočigledniji kroz viši životni standard bh. građana čiji rođaci žive i rade u inostranstvu.

Centralna banka BiH priznaje da novčane pošiljke imaju značajnu ulogu u porastu stranih rezervi zemlje, zajedno sa privatizacijom velikih sistema u BiH, povećanom broju turista u BiH i sezonskim utjecajem posjeta bh. emigranata.

Zvanične novčane pošiljke se prenose zvaničnim bankarskim kanalima, i u skladu s tim su zabilježene u statističkim podacima zemlje. Njih treba razlikovati od nezvaničnih novčanih pošiljki koje se šalju kući preko prijatelja, rođaka, ili ih migranti sami donose. Svjetska banka procjenjuje da, općenito, nezvanične novčane pošiljke čine skoro 50% ukupnih novčanih pošiljki širom svijeta. Nejasno je da li je efekat novčanih pošiljki u BiH pozitivan – nema jasnih ekonomskih analiza koje bi pokazale da li su novčane pošiljke uložene u razvoj ili u zadovoljenje ličnih potreba.



Grafik iznad pokazuje nivo novčanih pošiljki primljenih u BiH preko zvaničnih bankarskih kanala u periodu 1998-2007.⁷⁵

74 Migracije i novčane pošiljke - knjiga podataka, Svjetska banka, www.worldbank.org pristupljeno 18. jula 2008.
75 www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances

5.2.2. Emigracija kvalificiranih stručnjaka - odljev mozgova

Kao posljedica rata u BiH tokom perioda 1992-1995. dolazi do loše ekonomske situacije koja, istovremeno sa globalizacijom svjetskog tržišta rada, suočava BiH sa problemom odlaska visokokvalificirane radne snage, poznatijeg pod nazivom 'odliv pameti'. Visokokvalificirana radna snaga odlazi u potrazi za zaposlenjem, za boljim radnim uvjetima, boljom platom i prilikama za unapređenje karijere, što u konačnici može imati negativan utjecaj na budući razvoj zemlje. Odljev pameti u slučaju BiH može imati snažan utjecaj na rekonstrukciju ekonomske i socijalne sfere. Jasno definiranom institucionalnom politikom, BiH bi trebala identificirati načine kako da zaustavi odljev visokokvalificirane radne snage. Pojavljuje se jednostavna zabrinutost – kako će BiH postići razvoj na svim društvenim i ekonomskim područjima ukoliko najkvalificiranija i najobrazovanija snaga napusti zemlju?

Nažalost, BiH trenutno u svom istraživanju nema informacije o državljanima koji su napustili zemlju kao visokokvalificirani emigranti. U odsustvu tačnih indikatora teško je doći do jasnih zaključaka o ovom pitanju.

UNDP-ev izvještaj o milenijskim ciljevima iz 2001. godine procjenjuje da je 92.000 mladih ljudi napustilo BiH u periodu između januara 1996. i marta 2001. godine. Ekonomske krize, slabi finansijski resursi, niska stopa zaposlenosti, stambeni problemi i neprestana izloženost političkim manipulacijama se navode kao osnovni razlozi za migraciju mladih ljudi. Trenutne procjene otkrivaju da desetine hiljada mladih ljudi u ovom trenutku pokušava da dobije vize za emigraciju.⁷⁶

BiH nije preduzela nikakve korake prema razvoju integrirane socijalne politike, koja bi, pored ostalih tema, pokrila pitanje poticajnih faktora za emigraciju. Socijalna politika bi također trebala razmotriti kako iskoristiti prirodne ljudske resurse koje razvijene zemlje nastoje uvesti.

*"Ukoliko bi im se pružila prilika, 57% mladih ljudi bi napustilo zemlju zbog privremenog angažmana i posla, 49% zbog obrazovanja, a 48% bi voljelo trajno napustiti zemlju, dok njih 36% želi napustiti zemlju radi sklapanja braka."*⁷⁷ Ovaj najnoviji rezultat pokazuje hitnu potrebu da se preduzmu mjere s ciljem da se smanji odljev pameti.⁷⁸

*"Stopa nezaposlenosti mladih ljudi je 58.5% i skoro je četiri puta veća nego u zemljama Evropske unije."*⁷⁹

Nadalje, u većini slučajeva mladi ljudi u BiH nemaju priliku da pronađu zaposlenje u svojoj struci. Prema izvještaju UNESCO-a 'Nauka, tehnologija i ekonomski razvoj u Jugoistočnoj Evropi', od 1995. godine BiH je ukupno napustilo 79% inženjera-istraživačkih radnika, 81% magistara i 75 doktora nauka.

5.2.3. Emigracija nekvalificiranih radnika - depopulacija, negativna slika

Između dva posljednja sukoba, u periodu 1945-1991, BiH je bila jedan od glavnih izvoznika niskokvalificirane radne snage, te je ostavila takav dojam u regiji i nekim dijelovima Evrope sve do danas.

Prema podacima koji su predloženi kao dokaz u agencijama za zapošljavanje u BiH, najveći broj nezaposlenih su nekvalificirani i polukvalificirani radnici. Čak i da nema pouzdanih indikatora, moglo bi se pretpostaviti da su nekvalificirani radnici skloniji da se prijave u agencijama za zapošljavanje nego što su to visokokvalificirani radnici. Nema dokaza, ili čak indikacija, da su ljudi u bazama podataka ovih agencija reprezentativan uzorak ukupnog broja nezaposlenih ljudi u BiH.⁸⁰ Jedinu indikatoru koji su dostupni preko državne agencije za zapošljavanje pokazuju da je odnedavno došlo do porasta zainteresiranosti za nekvalificiranu i polukvalificiranu radnu snagu u Sloveniji, Hrvatskoj i Crnoj Gori, dok Slovenija i Hrvatska traže radnu snagu koja će biti zaposlena u industriji gradnje brodova i na gradilištima. U Crnoj Gori postoji potreba za radnicima koji su obučeni za rad u turističkom sektoru tokom ljetne sezone.

Prema raspoloživim informacijama, tokom 2007. godine 10.300 privremenih i trajnih radnih dozvola izdato je državljanima BiH, dok je istovremeno u Sloveniji izdato 33.953 radnih dozvola.⁸¹ Agencija nema informacije za prethodne godine.

76 www.undp.ba

77 Analiza položaja mladih u BiH, Komisija za koordinaciju pitanja mladih u Bosni i Hercegovini, 2007.

78 www.mladi.gov.ba i intervju sa Muhamedom Mujagićem, Komisija za koordinaciju pitanja mladih u Bosni i Hercegovini.

79 Analiza položaja mladih u BiH, Komisija za koordinaciju pitanja mladih u Bosni i Hercegovini, 2007.

80 Richard P.T. Ots, IOM BiH.

81 Agencija za zapošljavanje Bosne i Hercegovine.

5.3. Demografske tendencije društva

Masovna migracija tokom posljednjeg rata uzrokovala je demografske krize koje su vodile opustošenju cijelih područja u BiH. Osim gubitka stanovništva, ta područja su pretrpjela ozbiljna oštećenja infrastrukture. Većina tih područja su siromašna i nisu mogla investirati u ponovnu izgradnju infrastrukture, što je dovelo do niske stope povratka stanovništva koje je migriralo ili u razvijenija područja unutar zemlje, ili emigriralo izvan granica BiH. Kao što je već spomenuto u dijelu o odljevu pameti, veliki broj visokokvalificiranih stanovnika napustio je BiH tokom rata 90-ih godina i taj trend se još uvijek nastavlja.

BiH u smislu starenja slijedi trend nekih drugih zemalja. Prema predviđanjima američkog Biroa za popis stanovništva, ukupan broj stanovnika BiH će za 17 godina opasti za otprilike 60.000 ljudi.⁸² Danas u BiH ima oko 607.100 osoba mlađih od 15 godina – 420.000 manje nego 1991. godine, kada je napravljen posljednji popis stanovništva. Broj mladih ljudi između 15 i 29 godina se u istom periodu smanjio za oko 315.000 u poređenju sa 777.000 - rezultatom popisa stanovništva iz 1991. godine.⁸³

Zbog nedostatka pouzdanih podataka o obrazovanju, spolu i starosnoj strukturi migranata u BiH, u ovom trenutku je nemoguće donijeti zaključke o tome kako 'odljev pameti' utječe na BiH, da li je bh. imigracija visokokvalificirana ili nekvalificirana radna snaga i da li su migranti u BiH mladi ljudi koji žele osnovati porodicu u BiH.

5.4. Zaključci i preporuke

Trend budućeg raseljavanja visokoobrazovanog potencijala BiH je očigledan. Stoga će BiH trebati razraditi strategije ili da popravi ekonomsko okruženje s ciljem da prevenira budući odljeva pameti ili da definira novu imigracijsku politiku gdje će BiH odrediti koja vrsta migracije radne snage visokog profila će biti uvezana i kakvu vrstu povlastica će ti migranti steći. Nadalje, ako se ovaj trend nastavi zajedno sa niskim nivoom finansijskog rasta BiH, stanovništvo BiH će nastaviti sa svojim trendom starenja jer će mlada populacija ili napustiti zemlju ili izbjegavati osnivanje porodice zbog loše ekonomske situacije.

U svrhu ovog istraživanja donesen je zaključak da u BiH direktna strana ulaganja na osnovu redovnih migracija nisu postigla čak ni približan učinak onome što su ga postigla direktna strana ulaganja pojedinačnih kompanija iz zapadnoevropskih ili drugih zemalja. Ekonomski razvoj na osnovu investicija migranata sa privremenim boravkom u BiH je većinom fokusiran na mala preduzeća koja ne zapošljavaju radnu snagu, te njihov finansijski utjecaj na razvoj nema značaja.

S druge strane, BiH se suočava sa trendom povećanja novčanih pošiljki od građana koji privremeno ili stalno borave u inostranstvu. Indikativno je da novčane pošiljke čine i do 20% ukupnog DBP-a u BiH (€2,880 DBP/po glavi⁸⁴ u 2007. godini⁸⁵). Čak i da nema pouzdanih podataka o DBP-u u BiH, ipak se može izjaviti da veliki dio finansijskih doprinosa DBP-u dolazi od stranih državljana koji rade u BiH na implementaciji Dejtonskog sporazuma, tj. u međunarodnim organizacijama.

Uzimajući u obzir veliki broj nezvaničnih novčanih pošiljki, treba razmotriti promociju održivih ekonomskih pogodnosti kroz saradnju sa bh. dijasporom u sferi otvaranja projekata i stranih ulaganja koja bi bila korištena kao sredstvo samozapošljavanja u BiH, te razvoja kompanija koje bi utjecale na opći društveni standard u BiH.

Imajući na umu činjenicu da su bh. društvo i ekonomija uglavnom zasnovani na gotovinskoj ekonomiji i da finansijski prilivi nisu uspostavljeni na osnovu dobro razrađenih planova za proizvodnju u BiH, ne iznenađuje veliki broj visokokvalificiranih radnika koji napuštaju BiH s nadom da će se vani zaposliti. S tim u vezi, BiH bi trebala bez ikakvih odlaganja definirati prioritete za procjenu ekonomske izvodivosti specifičnih vrsta stranih ulaganja u koja žele da investiraju imigranti, načine na koje zadržati visokokvalificiranu radnu snagu u zemlji, te kako svojom politikom migracija povećati zainteresiranost za imigraciju visokokvalificirane radne snage. U ovom trenutku većina legalnih migranata u BiH koristi mogućnost registracije privatnog preduzetništva samo u svrhu sticanja zakonite dozvole boravka i mogućeg spajanja porodica.

U narednom periodu neće biti značajnog napretka u razvoju i planiranju gore spomenutih područja. Treba očekivati dalju tendenciju povlačenja kvalificirane radne snage, starenje stanovništva, smanjenje obrazovnog kapaciteta i uvoz niskokvalificirane radne snage.

82 www.census.gov, pristupljeno 18. jula 2008. godine.

83 www.mladi.gov.ba i Analiza položaja mladih i omladinskog sektora u BiH.

84 GDP/C je samo procjena zbog nedostatka pouzdanih podataka o stanovništvu u BiH – nije bilo popisa stanovništva od 1991. godine.

85 www.bhas.ba, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine.

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu ovog istraživanja zaključeno je da je u novije vrijeme iz BiH emigriralo mnogo njenih državljana na osnovu različitih faktora. U periodu između šezdesetih i kasnih osamdesetih godina migracije stanovništva BiH su najviše bile pod utjecajem ekonomskog interesa, dok su u periodu poslije 1992. godine ljudi uglavnom odlazili zbog rata, a 1995. god. zbog poslijeratnih posljedica. Osim značajnog fizičkog gubitka stanovništva BiH tokom ratnog perioda u kojem je više od 2.2 miliona ljudi ili raseljeno unutar zemlje ili napustilo zemlju, BiH je pretrpjela velika oštećenja infrastrukture i ekonomskog okruženja.

Poslije rata BiH je postala zemlja sa potpuno drugačijom unutrašnjom organizacionom strukturom nego prije, te je morala uspostaviti određen nivo mehanizama koji bi obezbijedili funkcioniranje bh. institucija. Mora se imati na umu da je BiH jedina od bivših jugoslavenskih republika koja nema vanjske granice. Zbog toga, čak i danas, BiH ima nerazvijenu infrastrukturu na graničnim prijelazima i još uvijek neoznačenu granicu koja bi trebala razdvajati BiH i susjedne zemlje. BiH neprestano radi na uspostavljanju efikasnih kapaciteta za zaštitu i upravljanje granicama kako bi zaštitila svoju teritoriju od organiziranog kriminala, nelegalnih migracija i krijumčarenja ljudi, te ostalih vrsta kriminalnih aktivnosti. Čak iako je BiH osnovala graničnu policiju da štiti njene granice i granične prijelaze, skoro 10 godina nakon njenog osnivanja ona još uvijek s naporom kontrolira ulazak i izlazak stranih državljana i bh. građana.

Nadalje, bosanska ekonomije i njen spori razvoj tokom posljednjih godina ima značajan utjecaj na odluku bh. građana da napuste zemlju i potraže bolje prilike i zaposlenje u drugim državama. S druge strane, državljani BiH koji su napustili zemlju prije rata, našavši zaposlenje kao radna snaga tih zemalja, kao i bh. građani koji su napustili zemlju kao izbjeglice, ne razmišljaju o povratku u skorijoj budućnosti imajući na umu da im BiH ne bi mogla ponuditi ekonomsku i finansijsku situaciju zemalja u kojima se trenutno nalaze. Mnogi od njih su se već odrekli bh. državljanstva, naročito oni koji žive u Njemačkoj i Austriji, dok ostali imaju dvojno državljanstvo, a to također može u velikoj mjeri doprinijeti konačnoj odluci o tome da li se vratiti u BiH ili ne.

Slaba kontrola granica i siromašno ekonomsko okruženje zajedno čine plodno tlo za različite organizirane kriminalne grupe umiješane u organiziranje trgovine i krijumčarenja ljudi, kao i organiziranje lakšeg pristupa ilegalnim migrantima za dolazak u BiH. U posljednje vrijeme, kao rezultat pojačanih napora BiH da uspostavi dovoljne operativne, pravne i tehničke mehanizme, broj krivičnih djela vezanih za krijumčarenje, trgovinu i organiziranje ilegalnih migracija se smanjuje.

Utjecaj mnogobrojne bh. dijasporje je značajan jer, prema raspoloživim podacima za posljednjih nekoliko godina, novčane pošiljke primljene od bh. dijasporje čine od 17 do 22 % DBP Bosne i Hercegovine. Dok novčane pošiljke doprinose DBP-u i do 20%, BiH nema jasnu sliku ekonomskog utjecaja imigranata koji su došli da borave u BiH. Nažalost, čini se da je to jedina korist koju BiH može izvući od svoje dijasporje, pored mogućnosti sticanja njenih finansijskih sredstava i stručnosti u slučaju povratka. S druge strane, nivo direktnih stranih ulaganja, podržan kroz multinacionalnu saradnju ili od međunarodnih kompanija zainteresiranih za učešće u ekonomskom razvoju BiH, je očigledan i raste svake godine.

S druge strane, BiH nema razvijenu državnu politiku vezano za svoju dijasporu nego se bavi ovim pitanjima na *ad hoc* osnovama. Nema primjetnih programa podrške dijaspori, niti vidljivog interesa da se ugovori njihov povratak u BiH. Glavni način komunikacije između dijasporje i relevantnih državnih službi je preko povremeno organiziranih konferencija i sastanaka.

S ciljem da se bave svim problemima u vezi sa pitanjima migracija i azila u BiH, relevantne službe, u bliskoj saradnji sa predstavnicima različitih međunarodnih organizacija u BiH, neprestano vrše procjenu dostignuća u uspostavljanju djelotvornog pravnog i operativnog okvira. Kao rezultat toga, BiH je usvojila nove propise o migraciji i azilu koji su u velikoj mjeri u skladu sa standardima EU. Također, BiH je uspostavila operativne kapacitete kako bi upravljala legalnim migracijama, a istovremeno sprečavala i borila se protiv ilegalnih migracija. S tim u vezi, 2006. godine BiH je osnovala Službu za poslove sa strancima koja predstavlja glavno sredstvo implementacije migracijskih propisa u BiH. Pored toga, BiH je također uvela informacioni sistem za praćenje migracija, kao i poseban objekat za zadržavanje ilegalnih migranata. Svi ti uspostavljeni mehanizmi će učvrstiti položaj BiH u predstojećim pregovorima o viznim olakšicama i konačnim ukidanjem viznog režima za državljane BiH. Ipak, ovo bi se moglo smatrati velikim uspjehom čak iako bh. migracijsku politiku nikad nije zvanično razradila i usvojila Vlada BiH.

Zakonodavstvo BiH je prepoznalo potrebe tražitelja azila, priznatih izbjeglica i povratnika, te u tom smislu pruža svim ovim grupama neograničen pristup sistemu socijalne skrbi, obrazovanje, pravo na rad i mogućnost da sami izaberu mjesta svoga boravka.

Ovim istraživanjem postalo je jasno da glavni jaz predstavlja nedostatak komunikacije između relevantnih državnih i entitetskih službi o razmjeni podataka koji su relevantni za određivanje trendova migracije. Nadalje, bh. službe, koje prikupljaju određene podatke o migracijskim tokovima, ne dostav-

ljaju svoje nalaze Agenciji za statistiku Bosne i Hercegovine. To značajno potkopava mogućnosti BiH da prikupi pouzdane statističke podatke, kao i da ima određen utjecaj na obaveze prema EUROSTAT-u.

Istraživanje, s ciljem da se odrede pouzdani podaci o trendovima migracija u BiH, identificiralo je sljedeće praznine:

- Nedostatak podataka iz popisa stanovništva – posljednji je napravljen 1991. godine;
- Nepostojanje migracijske politike BiH;
- Nema raspoloživih podataka o cjelokupnoj dijaspori;
- Nema dostupnih podataka o tome koliko pripadnika dijaspore posjeduje dokumente i iz BiH i iz zemlje domaćina (dvojno državljanstvo);
- Nema raspoloživih podataka o tome koliko pripadnika dijaspore je zaposleno van BiH i koliko njih je još uvijek prijavljeno kao nezaposleno u okviru zavoda za zapošljavanje u BiH;
- Nedostatak informacija o općem tržištu rada (stopa nezaposlenosti je nerealna jer BiH ne posjeduje pouzdane informacije o tome koliko ljudi radi izvan zemlje iako su istovremeno prijavljeni kao nezaposleni);
- Nema dostupnih podataka o obrazovnom profilu stanovništva BiH (nisko, srednje, visokokvalificirani);
- Nema raspoloživih podataka o obrazovnom profilu bh. dijaspore (nisko, srednje, visokokvalificirano);
- Nema dostupnih podataka o obrazovnom profilu bh. imigranata (nisko, srednje, visokokvalificirano);
- Nema bilateralnih sporazuma potpisanih između BiH i stranih zemalja o razmjeni informacija o zaposlenim bh. državljanima u inostranstvu;
- Nedostatak efikasnih kapaciteta na svim graničnim prijelazima da zabilježe ulaske i izlaske ili bh. ili stranih državljana;
- Nedostatak mehanizama za razmjenu podataka između organa za imigracije i organa za zapošljavanje.

Odsustvo gore navedenog predstavlja najveću prepreku BiH da odredi svoj migracijski profil, trendove migracije kao i budući profil ukupnog stanovništva BiH. Bez svega toga, BiH neće biti u poziciji da definiira svoje ekonomske i društvene potrebe, poput toga da li joj je ili nije potrebna kvalificirana ili niskokvalificirana radna snaga, ili da li zaista uopće ima potrebu za dodatnom radnom snagom. U odsustvu tih indikatora, BiH neće biti u mogućnosti da izrazi svoje potrebe za budućim razvojem, niti će moći realistično postaviti svoja očekivanja o budućoj društvenoj ili demografskoj slici Bosne i Hercegovine.

Bez ovih indikatora, BiH će nastaviti da uzaludno troši svoje finansijske resurse na razvoj određenih kapaciteta s ciljem da zadovolji potrebe bh. društva, tj. stvaranja boljih uvjeta za zaposlenje nezaposlenih osoba iako nema opipljivih dokaza o tome koliko je državljana BiH zaista nezaposleno i koliko su obrazovani.

Pored toga, strani investitori će biti neskloni nastavljanju investiranja svojih sredstava i resursa u BiH ukoliko nema dovoljno informacija o njenoj demografiji, koja ima značajan utjecaj na ekonomski rast.

Dio II: Pravni okvir - Monitoring izvještaj u vezi sa implementacijom EU Acquis

Od juna 2004. god. do oktobra 2005. IOM je, zajedno sa svojim partnerima, realizirao EU CARDS Regionalni program za uspostavljanje kompatibilnog pravnog, regulativnog i institucionalnog okvira na polju azila, migracija i viza (CARDS AMV).⁸⁶ Kao završni rezultat aktivnosti u okviru projekta, IOM je izradio Strategiju usaglašavanja institucionalnog i pravnog okvira sa EU u sferi migracija (u daljem tekstu: Strategija) za Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Srbiju i Crnu Goru, Albaniju i Makedoniju. Dokumentat BiH, kao i drugi, sadrži niz pravnih i operativnih mjera na polju migracija koje BiH mora da preduzme kako bi bila usaglašena sa EU Acquis Communitaries.⁸⁷ Napisanu jednostavnim i pragmatičnim jezikom, Strategiju su dobro prihvatili organi vlasti koji se bave migracijama. Prema ovome, bh. institucije su odlučile da preduzmu i korak više nego li druge zemlje u regionu – odlukom da se usvoji dokument kao vlastita migracijska strategija, što je i učinjeno stavljanjem i usvajanjem dokumenta na 92. sjednici Vijeća ministara koja je održana 15. septembra 2005. god. Potvrdu o važnosti dokumenta i spremnosti za njegovu realizaciju pokazao je u svom obraćanju tadašnji zamjenik ministra sigurnosti BiH na IOM-ovoj CARDS Regionalnoj konferenciji, održanoj u Beču 29. septembra 2005. godine. Na ovaj način, BiH se obavezala da realizira pravne i operativne preporuke iz Strategije kako bi bila u skladu sa standardima EU na polju migracija i kako bi ubrzala svoj pristup EU. Strategija na jeziku BiH se može naći na internet stranicama Ministarstva sigurnosti i Službe za poslove sa strancima, što dovoljno govori o važnosti dokumenta.

Cilj izvještaja

Cilj ovog monitoring izvještaja je da se obezbijedi ocjena stanja napretka koji je BiH do danas ostvarila u vezi sa implementacijom preporuka iz Strategije. Osim toga, izvještaj će staviti naglasak na područja koja BiH dalje treba da poboljša kako bi bila u potpunosti usaglašena sa EU propisima. Izvještaj će uzeti u obzir da su u međuvremenu doneseni neki novi propisi u sferi migracija, i da su nadležnosti određenih institucija izmijenjene kako bi bolje odgovorile izazovima u sferi migracija. Međutim, činjenica je da i EU Acquis nije konstantna kategorija, što će također biti uzeto u obzir.

Struktura strategije i izvještaja

Strategija se sastoji od šest obimnih poglavlja koji se tiču različitih i brojnih pitanja u sferi migracija, gdje je nastojano sa se ona organiziraju na sistematičan i hronološki način. Ova poglavlja uključuju: 1) Ulazak i prihvatanje stranaca, 2) Privremeni i stalni boravak, 3) Protjerivanje, dobrovoljni povratak i readmisija, 4) Neregularna (nezakonita) migracija, 5) Trgovina ljudima i 6) Migracijska statistika i zaštita podataka. Svako od navedenih poglavlja obuhvata određeni broj povezanih pitanja u domenu migracija i na kraju je obrazloženo preporukom za bh. organe vlasti (ako je potrebno), koja može biti zakonodavne ili operativne prirode. Svaka od preporuka označava instituciju na koju se preporuka odnosi i daje vremenski okvir za njenu implementaciju. Ukupno, strategija sadrži približno 130 preporuka koje su grupisane u šest poglavlja.

Mnoge preporuke su čisto zakonodavne prirode, dok neke druge zahtijevaju više operativnog djelovanja (naprimjer stvaranje baze podataka o krivotvorenim putnim ispravama).

Bitno je napomenuti da su prije ugrađivanja pitanja i preporuka u strategiju, ona stavljena na dnevni red i o njima je na regionalnim seminarima i posebnim sastancima u okviru CARDS AMV programa diskutirano sa bh. predstavnicima institucija koje se bave migracijama.

Iz tog razloga može se rezimirati da strategija predstavlja zajedničke zaključke, konsenzus, o daljim potezima koji su zasnovani na diskusijama oko različitih otvorenih pitanja koja su zahtijevala neku vrstu akcije – bilo zakonodavne ili operativne. Bh. institucije koje se bave migracijama, posebno Ministarstvo sigurnosti, su također doprinijele razvoju strategije, davanjem svojih prijedloga i stavljanjem vremenskih okvira i odgovornih institucija za svaku od aktivnosti koja je navedena u preporuci. To ne bi bilo moguće bez analize svake preporuke ponaosob. Danas, gotovo tri godine nakon usvajanja Strategije, ovaj izvještaj će nastojati da procijeni da li su domaći organi vlasti i u kojoj mjeri prihvatili i realizirali preporuke. Ovo će biti primarni cilj izvještaja. Sa druge strane, izvještaj će pokazati postignuća koja je BiH napravila s ciljem da svoje zakonodavstvo u sferi migracija usaglasi sa EU propisima. Oznake, uključujući: usaglašeno, djelomično ili nepotpuno usaglašeno, neusaglašeno ili usaglašeno uz komentar, bit će navedeni uz svaku od preporuka. U određenim rijetkim primjerima, gdje informacije nisu postojale

86 Dvije druge agencije su bile UNHCR i ICMPD koji su implementirali pojedinačno modul viza i azila.

87 EU Acquis predstavlja opći pravni okvir za EU zemlje članice, uključujući obavezujuće i neobavezujuće zakonodavstvo poput propisa, direktiva, odluka, okvirnih odluka, preporuka i mišljenja, zaključaka i rezolucija.

ili su bile nedovoljne, uz preporuku se neće nalaziti nikakav komentar. Numeracija i označavanje podnaslova bit će identični onima koji su već korišteni u strategiji radi lakše uporedbe. Međutim, potrebno je obratiti pažnju na “namjerno preskakanje”, naprimjer iz preporuke 2.1. do 2.4, što će značiti da je BiH preporuke navedene pod 2.2. i 2.3 već prihvatila i realizirala.

Postojeći pravni okvir

Izveštaj će se fokusirati na bh. propise u sferi migracija koji su na snazi, prvenstveno na krovni zakon, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (u daljem tekstu Zakon o strancima iz 2008.⁸⁸ ili samo Zakon), koji je usvojen 16. aprila 2008. Uzevši u obzir da je Zakon na snazi svega nekoliko mjeseci, većina sekundarnih propisa koji proističu iz ovog zakona, pravilnika i instruktivnih akata je još u fazi izrade. U takvoj situaciji, Zakon propisuje da će se postojeći podzakonski akti primjenjivati ako nisu u suprotnosti sa odredbama novog Zakona. Ovaj obrazac će se također koristiti u monitoring izvještaju. Pored zakona, analiza će uzeti u razmatranje i praviti vezu i sa postojećim podzakonskim aktima proizašlim iz Zakona o kretanju i boravku stranaca iz 2003. god., kao i “novim” nacrtima podzakonskih propisa, tamo gdje su oni bili dostupni.

Nadalje, drugi bitni zakoni, uključujući Zakon o službi za poslove sa strancima, Zakon o državnoj graničnoj službi (policiji); Zakon o kontroli i nadzoru državne granice, te entitetski zakoni o zapošljavanju stranaca, također će biti razmotreni. Gdje je potrebno, izvještaj će se osvrnuti na prethodne propise ili planove za izradu novih, ako je takva informacija bila dostupna.

Namjera ovdje nije da se detaljno opisuju odredbe novog Zakona iz 2008. Izvještaj će ići kroz svaku od pojedinačno navedenih preporuka iz strategije i pri tome će se izvršiti poređenje da li su odredbe iz strategije u postojećem bh. zakonodavnom okviru prihvaćene u potpunosti ili djelomično.

1. ULAZAK I PRIHVAT STRANIH DRŽAVLJANA

1.1. Uvjeti ulaska

Transparentnost

BiH je poboljšala svoju transparentnost omogućavanjem pristupa svom zakonodavstvu preko interneta. U vrijeme izrade strategije samo Ministarstvo vanjskih poslova je imalo svoju web stranicu, na kojoj je davalo određene informacije o zahtjevima za izdavanje viza ovim putem. Danas, osim već spomenutog MVP-a, informacije u vezi sa migracijama se mogu naći na web stranicama većeg broja institucija, kao što su Ministarstvo sigurnosti (MoS), Služba za poslove sa strancima (Služba), Granična policija (GP), Ured državnog koordinатора za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalnu migraciju. Ovo je zaista napredak za svaku pohvalu!

Međutim, neki od propisa i procedura na internetu trebaju biti ažurirani. Ovo se prvenstveno odnosi na prethodni Zakon o strancima kojeg je potrebno zamijeniti novim Zakonom iz aprila 2008. god. Iako web stranice imaju uključenu jezičku opciju za engleski jezik, dodatni napor moraju se uložiti da bi se propisi i procedure postupanja preveli i objavili na engleskom jeziku. Ovo se prvenstveno odnosi na sve informacije koje se tiču uvjeta ulaska i boravka u BiH. Naprimjer, web stranica Službe za poslove sa strancima sadrži dokumenat pod nazivom “Vodič za strance koji žele privremeni boravak u BiH” na BHS jeziku. Vodič sadrži veliku listu dokumenata, ovisno o tipu boravka, koju stranac treba obezbijediti prilikom podnošenja zahtjeva za boravak. Postojanje ovakvog vodiča je više nego potrebno, ali bi ga autor trebao prilagoditi korisniku-strancu u smislu lakšeg razumijevanja. Trebalo bi zbjeci korištenje komplicirane pravne terminologije i jezika, te obezbijediti prijevod na strane jezike i kontakt podatke institucije za dodatne informacije. Posebno je značajno da se informacije i zahtjevi koji se postavljaju strancima ažuriraju redovno. Služba bi mogla razmotriti izradu drugog oblik za ovaj dokumenat ili izraditi poseban dodatni štampani materijal za strance (npr. brošure) prema preporuci iz Strategije. Iako su evidentni pomaci u sferi transparentnosti/dostupnosti informacija (za ulazak i boravak stranaca), još uvijek treba raditi na tome. → NIJE USAGLAŠENO U POTPUNOSTI.

Individualno i grupno putničko zdravstveno osiguranje

Prethodni Zakon o strancima (član 11) propisivao je da se strancu može dozvoliti ulazak u BiH pod uvjetom da ima dovoljno sredstava za izdržavanje, uključujući i sredstva za zdravstvenu zaštitu. Zakon o

88 When referring to the Law on Movement and Stay of Aliens and Asylum, adopted in May 2008, for easier reference an acronym „2008 LMSAA“ will be used.

strancima iz 2008. god. (član 23. stav 2) uvodi grupno ili individualno putničko zdravstveno osiguranje kao alternativu sredstvima za zdravstvenu zaštitu. BiH bi i dalje trebala insistirati na putničkom zdravstvenom osiguranju, više nego li na sredstvima za zdravstvenu zaštitu kako bi sebe zaštitila od plaćanja velikih iznosa liječenja za neosigurane strance → USAGLAŠENO.

Javno zdravlje

Zakon o strancima iz 2008. (član 19) navodi da stranac mora imati potvrdu o vakcinaciji ako dolazi iz zemlje u kojoj vlada epidemija zaraznih bolesti. Međutim, podzakonski akt bi trebao definirati koji se instrumenti koriste da bi se definirala epidemija ili bolest sa epidemiološkim potencijalom širenja (naprimjer instrumenti Svjetske zdravstvene organizacije WHO). → USAGLAŠENO uz komentar za pravilnik.

Posebne procedure za maloljetnike

Novi Zakon po prvi put definira stranog maloljetnika bez pratnje u odjeljku definicija (član 5). Dalje se navodi da maloljetni stranac mora biti u pratnji roditelja, staratelja ili opunomoćenog predstavnika kada prelazi granicu, ili da mora imati punomoć ako putuje bez pratnje. Osim toga, službenici Granične policije su ovlašteni da obrate posebnu pažnju na sve maloljetnike, kao i na osobe koje se nalaze u njihovoj pratnji (član 17. Zakona). → USAGLAŠENO.

Putne isprave

Tri preporuke su sadržane u ovoj grupi uključujući Listu priznatih putnih dokumenata, Razmjenu informacija/izvještavanje i sistem arhiviranja lažnih dokumenata i Tehničku opremu/Obuku za pregled lažnih (krivotvorenih) dokumenata što su, jasno, operativno mjere. U svakom slučaju, Zakon o strancima iz 2008. (član 147) navodi da će granična policija osnovati bazu podataka krivotvorenih putnih isprava koja će biti dostupna Službi, Sektoru za imigraciju, Sektoru za azil i Ministarstvu vanjskih poslova. Pri kraju 2006. god. Granična policija (GP) je kreirala bazu podataka dostupnih specimena i prikupljenih krivotvorenih putnih isprava iz određenog broja zemalja. Postojeća baza podataka nije dostupna mrežom drugim institucijama, ali GP odgovara na zahtjeve za pomoć u ovim poslovima drugim institucijama, kada je pomoć od nje zatražena. Naime, GP posjeduje specijaliziranu jedinicu za otkrivanje lažnih/krivotvorenih isprava, u okviru svog Odjeljenja za operacije, koji se sastoji od tri inspektora. Što se tiče specijalističke opreme, posjeduje ukupno četiri docu-boxa (uređaji za detekciju). Svi policijski službenici GP se redovno obučavaju, a obuka pregledavanja dokumenata je jedna od osnovnih. Međutim, treba napomenuti da, iako su službenici GP vrlo specijalizirani na ovom polju, oni nisu ovlašteni sudski tumači. Nažalost, ovo znači da se njihovo vještačenje putnih dokumenata ne može prihvatiti kao dokaz u sudskom postupku. → USAGLAŠENO.

Konkretni zahtjevi kojim se garantira povratak

Preporuka predlaže da se obrati posebna pažnja i uključe preventivne mjere za migrante koji predstavljaju visoki imigracioni rizik po BiH, uspostavljanjem metoda ocjene imigracijskog rizika. Evidentno je da se radi o operativnoj mjeri. Međutim, Zakon o strancima iz 2008. (član 25. c) daje diskreciono pravo službeniku GP da odbije ulazak u zemlju i kada stranac ispunjava opće uvjete ulaska „ako postoji osnova sumnje da stranac neće koristiti svoj boravak u skladu sa navedenom svrhom“. Osim toga, GP vodi posebnu evidenciju o odbijenim ulascima, kao i o broju prelazaka granice državljana zemalja visokog migracijskog rizika. → USAGLAŠENO.

1.2. Odbijanje ulaska

Opće smjernice

Uključivanje zahtjeva iz člana 5. Šengenske konvencije

Prethodni Zakon o strancima uključivao je sve uvjete za odbijanje ulaska strancu, iz člana 5. Šengenske konvencije, izuzev uvjeta da ulazak može biti odbijen ako osoba predstavlja „opasnost javnom zdravlju, tj. zdravlju drugih osoba“. Novi Zakon (član 19) je uveo i ovaj zahtjev za odbijanje ulaska. → USAGLAŠENO.

Konkretna smjernice u vezi sa odbijanjem ulaska

Obezbjeđivanje osnovnih standarda za osobe kojima je odbijen ulazak

I prije je većina procedura koje su propisane Zajedničkim priručnikom za granične službenike (eng. Common Manual) bila implementirana na osnovu instruktivnih akata koje je propisivao direktor GP, ali

nisu bile jasno artikulirane u samom zakonu. Međutim, Zakon iz 2008. je napravio napredak u ovom smislu, tako da odredbe koje su navedene u članu 26 Zakona odražavaju principe iz Dijela II Zajedničkog priručnika o razlozima odbijanje ulaska. Ovo uključuje obavezu za službenika GP BiH da obezbijedi odluku o odbijanju ulaska na standardiziranom obrascu gdje će biti jasno navedeni razlozi odbijanja. Ova odluka služi kao osnova strancima za ulaganje žalbe. Međutim, žalba ne odlaže izvršenje odluke. Osim toga, štambilj „odbijen ulazak“ ili druga odgovarajuća oznaka bit će navedena u putnoj ispravi. → USAGLAŠENO.

Transparentnost odredbi izuzeća u vezi sa odbijanjem ulaska

Novi Zakon iz 2008. god. nije uključio nove odredbe koje bi dozvolile izuzetke u vezi s pravilom odbijanja ulaska, a ti bi se izuzeci temeljili na humanitarnim razlozima, razlozima državnog interesa ili međunarodnim obavezama. Jedini izuzetak se nalazi u članu 20. (Ulazak pod posebnim uvjetima) gdje stoji da se strancu može izuzetno dozvoliti ulazak i kada ne ispunjava opće uvjete za ulazak, ako je tako propisano međunarodnim ugovorom ili odlukom Vijeća ministara. Međutim, postojeći i novi Nacrt zakona o kontroli i nadzoru državne granice (čl. 6. i 7) navode da u slučajevima više sile, masivne elementarne nepogode, prelazak državne granice se može izvršiti na bilo kojem mjestu. Osobe koje su prešle granicu na ovaj način su u obavezi da prijave svoj čin i objasne razloge svog prelaska najbližoj jedinici Granične policije. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO.

1.3. Ulazak utemeljen na konkretnim razlozima

1.3.1. Opće smjernice u vezi sa ulaskom iz specifičnih razloga

Strategija je preporučila da bi informacije o općim procedurama ulaska, uključujući prijave tj. zahtjeve za različite tipove boravka, trebale biti dostupne strancima prije dolaska u BiH. Ovo bi se moglo postići obezbjeđivanjem informacija preko interneta ili na osnovu određenih štampanih materijala (brošura). Stanje u vezi sa dostupnosti informacija na internetu je već izloženo u poglavlju I Ulazak i prihvat (Transparentnost). U pogledu štampanih materijala ni jedna od institucija uključujući Službu, Sektor za imigracije, Zavod za zapošljavanje Federacije, nije mogla potvrditi da je izrađen takav pisani informativni materijala (u bilo kojoj formi) do danas. → NIJE USAGLAŠENO.

Procedure

- Postojanje ponude za posao i garancije poslodavca

Strategije je istaknula da prije izdavanja radne dozvole i ulaska stranca u BiH moraju postojati sigurna ponuda za posao i garancija poslodavca. Novi Zakon iz 2008. god. je stavio snažan akcenat na postojanje ova dva uvjeta. Ovo proističe iz člana 80. tač. b. i f. koje određuju obavezu poslodavca u smislu dostavljanja određenih informacija uz zahtjev za izdavanje radne dozvole. Ove informacije uključuju podatke o radnom mjestu ili vrsti posla, te o uvjetima rada, kao i obrazloženje o opravdanosti zapošljavanja stranca. Osim toga, garancija da će se zaposlenje ostvariti se postiže i dostavljanjem ugovora o radu ili drugog adekvatnog ugovora odmah ili u roku od tri dana od dana njegovog sklapanja, s tim da ugovor ne može biti sklopljen prije nego što se strancu odobri privremeni boravak. → USAGLAŠENO.

- Istraživanje tržišta i zapošljavanja

Dodatno, strategija je dala preporuku da bi bilo korisno izvršiti analizu tržišta i zapošljavanja kako bi se procijenile potrebe BiH za radnom snagom. Rezultati takvih istraživanja bi mogli rezultirati uvođenjem kvota. U praksi svake godine Biro za zapošljavanje Federacije BiH izvrši analizu tržišta rada na uzorku od 4.000 domaćih preduzeća koja minimalno zapošljavaju bar pet radnika bez obzira na njihovo državljanstvo, kako bi se testirale potrebe za radnom snagom. Rezultati se potom šalju svim ministarstvima. U pogledu posebnog istraživanja/procjene za stranom radnom snagom, bh. Agencija za rad i zapošljavanje i Ministarstvo civilnih poslova nisu bili upoznati sa provođenjem bilo kakve aktivnosti koja bi prethodila uvođenju kvota. → NIJE USAGLAŠENO.

- Kvote

Novi Zakon o strancima (član 78) po prvi put uvodi sistem kvota. Zakon predviđa učešće većeg broja institucija u ovom procesu, uključujući Ministarstvo civilnih poslova i agencije za rad i zapošljavanje, kao i institucije koje su nadležne za zapošljavanje. Proces je sljedeći: prijedlog godišnje kvote podnosi Ministarstvo civilnih poslova, preko Agencije za rad i zapošljavanje. Ministarstvo bazira svoj prijedlog na osnovu izražene potrebe za radnim dozvolama koje mu dostavljaju institucije nadležne za zapošljavanje stranaca uključujući Federaciju BiH, RS i Brčko Distrikt. Ove procjene o ukupnom broju (budućih) radnih

dozvola morat će uvažiti obrazovnu i kvalifikacionu strukturu strane radne snage. Ovi i drugi parametri su sigurno potrebni za planiranje. Ministarstvo je dužno, u saradnji sa drugim institucijama, da dostavi svoj prijedlog kvota. Do 31. oktobra Vijeće ministara je dužno da odredi broj kvota za narednu godinu. Međutim, ostaje otvoreno pitanje kako će ovaj proces procjene za potrebnom radnom snagom biti realiziran. Bez jasnih kriterija i političkih odluka o potrebama BiH za stranim radnicima, udruženim sa relativno kratkim periodom za pripremu terena (oktobar 2008), uz prisustvo većeg broja institucija koje su nadležne za provođenje procedure zapošljavanja stranaca, cjelokupan sistem kvota može biti doveden u rizičnu situaciju. Informacije od većeg broja institucija, uključujući Federalni Biro za zapošljavanje, Agenciju za rad i zapošljavanje i Ministarstvo civilnih poslova, navode da još uvijek nisu primili zaduženja ove vrste do sada. → USAGLAŠENO sa pravne tačke gledišta, ali postoji operativna zabrinutost.

Harmonizacija zakona

Strategija naglašava činjenicu da je država odgovorna za poslove u vezi sa imigracijama, izbjeglicama i politikom azila, dok je odgovornost za politiku zapošljavanja i zakonodavstvo u sferi zapošljavanja nadležnost entiteta, koje je pravno uređeno entitetskim zakonima uključujući Zakon o zapošljavanja stranaca u Federaciji BiH i Zakon o zapošljavanju stranih državljanina i lica bez državljanstva RS. U ovoj situaciji oba entitetska zakona trebaju biti harmonizirana što je prije moguće sa novim Zakonom o strancima. Ovo je gorući prioritet s obzirom da je novi Zakon o strancima uveo veći broj koncepata u oblasti zapošljavanja, koji će biti elaborirani dalje u tekstu. Aktivnosti na harmonizaciji propisa je već preduzela Federacija BiH, konkretnije Ministarstvo rada i socijalne politike koje je već donijelo, u formi nacrt, Izmjene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca (Prijedlog zakona o zapošljavanju), kao odgovor na novi Zakon o strancima. Prije davanja konkretne analize zakonskih odredbi, može se zaključiti da su oba zakona značajno stavila veći akcenat na zajedničku saradnju nego prethodni. Ovo je vidljivo iz obaveze obje odgovorne strane (Službe i zavoda/službi za zapošljavanje) da informiraju jedni druge i da preduzimaju konkretne međusobno koordinirane aktivnosti u procesu izdavanja i ukidanja radnih dozvola u pogledu boravka stranaca.

Konkretno, harmonizacija se odražava u značajno izmijenjenom redoslijedu izdavanja radnih dozvola i dozvola boravka. Ovo je vidljivo iz člana 3. Prijedloga zakona o zapošljavanju FBiH, gdje stoji da je Služba za zapošljavanje koja je izdala radnu dozvolu (1), dužna odmah primjerak radne dozvole dostaviti Službi za poslove sa strancima. Izdata radna dozvola služi kao osnova za razmatranje odobravanja dozvole boravka. (2). Ovo znači da se radna dozvola prvo izdaje, **nakon čega** se može odobriti privremeni boravak. Ukoliko se privremeni boravak ne odobri, izdata radna dozvola će se poništiti. Osim toga, Prijedlog zakona o zapošljavanju FBiH je u skladu sa Zakonom o strancima iz 2008. u vezi sa odredbom kojom obje, i radna dozvola i dozvola boravka, moraju biti izdate prije zaključivanja ugovora o radu (3). Odredbe u vezi sa poništavanjem/prestankom važnosti radne dozvole također su usaglašene.

Međutim, postoje određene razlike u navedenim zakonima u vezi sa obavezom, odnosno nepostojanjem obaveze za radnom dozvolom za određena rukovodeća radna mjesta u okviru preduzeća, uključujući osnivače/suosnivače privrednih društava, ključno osoblje (član nadzornog odbora). Prijedlog zakona o zapošljavanju stranca FBiH navodi da će radne dozvole biti izdate ovim kategorijama kao izuzetak, bez obzira što na evidenciji službe imaju druge osobe koje ispunjavaju tražene kriterije poslodavca. Međutim, Zakon o strancima (član 84. stav 1. tač. a i b) navodi da ove kategorije, pored drugih koje su navedene, *„ne moraju imati i radne dozvole uz primjenu drugih odredbi zakona koje se odnose na privremeni boravak“*. Ovdje postoje dva otvorena pitanja. Očito je da se prvo pitanje odnosi na neusklađene odredbe dva zakona koja na različiti način reguliraju obavezu pribavljanja radne dozvole za gore navedene kategorije. Ovo zahtjeva hitnu intervenciju, dok je Federalni zakon još uvijek u formi prijedloga. Drugo pitanje tiče se ostavljanja mogućeg prostora za različito tumačenje člana 84. (riječi „ne moraju“) Zakona o strancima, što bi moglo rezultirati različitim praksom na terenu. Bez sumnje, zakonodavac je imao ispravnu zamisao, ali jezička formulacija bi trebala biti precizna i prilagođena stanju u BiH kako bi se eliminirala bilo koja nejasnoća u primjeni zakona.

Nadalje, kako bi se izbjegli konfuzija i različito tumačenje, bilo bi dobro da se i u Zakon o zapošljavanju FBiH ugradi odredba da su stranci sa odobrenim stalnim boravkom oslobođeni od obaveze da pribave radne dozvole. Ovim bi se obezbijedila usklađenost sa Direktivom EU o državljanima kojim je odobren stalni boravak i našim Zakonom o strancima (član 85) kojim se izjednačavaju strani državljanini sa stalnim boravkom sa bh. državljanima u pogledu prava na zapošljavanje.

Zakon o zapošljavanju stranaca i lica bez državljanstva RS-a je bio dva puta predmet izmjena i dopuna (u 2005. god. i 2006. god.), ali treba biti ponovo izmijenjen kako bi bio harmoniziran sa novim Zakonom o strancima. Prvenstveno, amandmani treba da odražavaju promjenu u redoslijedu izdavanja dozvola, kao što je već prezentirano: radna dozvola se izdaje prva (1), potom mogući privremeni boravak - što je predmetom odobrenja (2), i na kraju se sklapa (3) ugovor o zaposlenju ili dr. odgovarajući ugovor. Osim toga, slično kako je to navedeno i u Prijedlogu zakona FBiH, amandmani Zakona o zapošljavanju

stranaca i osoba bez državljanstva RS-a treba da imaju jasne i precizne odredbe kojim će se osigurati puna saradnja i koordinirane aktivnosti između Službe i Biroa za zapošljavanje u vezi sa izdavanjem i poništavanjem radnih dozvola. Zakon o zapošljavanju stranaca i osoba bez državljanstva RS-a također treba da slijedi odredbe Zakona o strancima BiH u vezi sa izuzećem određenih kategorija stranaca koji imaju privremeni boravak od pribavljanja radne dozvole (član 84. bh. Zakona o strancima); da označi kategorije profesija/izuzeci koji se ne uračunavaju u kvote (član 79. bh. Zakona o strancima); da se uskladi sa odredbom da stranci sa odobrenim stalnim boravkom ne trebaju radnu dozvolu (član 85. bh. Zakona o strancima), odnosno da su izjednačeni u pogledu prava na zapošljavanje sa bh. državljanima; da uskladi svoje odredbe sa odredbom iz člana 6. kojom se određuje nova klasifikacija viza (član 28. bh. Zakon o strancima).

Registar radnih dozvola

Neka druga dodatna pitanja, kao što je kretanje stranih državljana iz jednog entiteta u drugi ili iz jednog kantona u drugi, čine se neregulirana u pogledu validnosti radnih dozvola. Niti jedan od spomenutih zakona ne regulira ove specifične situacije. U realnosti, svaki od kantona u Federaciji BiH predstavlja svojevrsno tržište rada za sebe. Naprimjer, ovo bi značilo da stranac koji se preseljava iz Sarajevskog u Goraždanski kanton, mora proći novu proceduru izdavanja nove radne dozvole, čak i ako ostaje u radnom odnosu kod istog poslodavca koji obavlja poslovne djelatnosti u oba kantona. U ovoj situaciji, Federalni Zavod za zapošljavanje bi mogao odigrati bolju ulogu koordinatora između kantonalnih službi (provjerom spisa takvog stranca) s obzirom da već ima svojevrsnu ulogu više instance: on zaprima sve pojedinačne zahtjeve za radne dozvole od svakog kantonalnog ureda za zapošljavanje. Situacija je više komplicirana kod „selidbe“ radne snage iz jednog u drugi entitet, jer ne postoje propisi o postupanju i saradnji između ove dvije institucije u vezi sa razmjenom informacija o izdatim, produženim, isteklim ili poništenim radnim dozvolama.

Naprimjer, kako bi organ koji izdaje radnu dozvolu u Banjaluci (RS), koji je upravo primio zahtjev za radnu dozvolu, znao da je radna dozvola stranca koju je izdala kancelarija u Tuzli (Federacija BiH) bila poništena, odnosno prestala da važi zbog lažnih izvjava ili dokumenata na osnovu kojih je izdata. Jasno da je ovo teško ustanoviti bez postojanja jedne jedinstvene baze podataka (registra) o izdatim radnim dozvolama na cijeloj teritoriji BiH, bez obzira na njihovo izdavanje na lokalnom nivou. Jedinstveni registar, kao što je predloženo, omogućio bi jednostavniju razmjenu informacija i neophodne provjere, ali bi također pomogao BiH u procjeni i planiranju potreba za stranom radnom snagom. Bh. Agencija za rad i zapošljavanje je započela određene aktivnosti u ovom pravcu i trenutno očekuje očitovanje entitetskih zavoda za zapošljavanje o ovom pitanju. → NIJE USAGLAŠENO.

Državna radna grupa

Strategija je predložila formiranje radne grupe na državnom nivou koju bi činili predstavnici svih institucija koje su uključene u proces zapošljavanja stranaca. Radna grupa bi razmatrala sva pitanja koja su od važnosti prilikom zapošljavanja i samozapošljavanja stranaca, kao što je gore navedeno, uključujući sinhronizaciju procedura za radne dozvole i dozvole boravka. Prema informacijama iz većeg broja institucija koje se bave pitanjima migracija i zapošljavanja (Federalni Biro za zapošljavanje, Sektor za imigraciju, Agencija za rad i zapošljavanje) takva formalna radna grupa nije osnovana. Povremeno, *ad hoc* sastanci se održavaju na bazi od slučaja do slučaja, posebno kada se pojave određene kompleksne situacije. → NIJE USAGLAŠENO.

Zloupotreba

Strategija je preporučila uvođenje dodatnih sankcija, ne samo za stranog državljanina-radnika već i protiv poslodavaca kako bi se spriječile zloupotrebe kod nezakonitog upošljavanja. Važeći zakon o zapošljavanju stranaca Federacije BiH propisuje sankcije i za stranog radnika i za poslodavca. Stranom radniku, strancu, zabranit će se rad ako inspekcija rada ustanovi da on ne posjeduje radnu dozvolu ili da ne zadovoljava druge uvjete koji su propisani za rad (član 16). Poslodavac će biti novčano kažnjen ako stranac radi bez radne dozvole ili ugovora o radu. Ako je prekršaj ponovljen, poslodavcu će se izreći i mjera privremene zabrane obavljanja djelatnosti. Zakon u RS-u sadrži slične odredbe (novčane kazne i zabranu obavljanja djelatnosti), ali se iznosi i vrijeme trajanja zabrane razlikuju. Međutim, čini se da nisu navedene sankcije za stranca radnika u situacijama rada bez radne dozvole ili nevaljanosti radne dozvole iz bilo kojeg razloga u Zakonu o zapošljavanju stranaca RS-a .

Prijedlozi izmjena i dopuna zakona o zapošljavanju stranaca Federacije BiH su istakli da zabrana rada strancu nije postigla svrhu kažnjavanja. Iz ovog razloga, predloženi amandmani su prepoznali i sankcionirali odgovornost poslodavca na novi način. Predloženi član sada glasi "Poslodavcu se zabranjuje dalje angažiranje stranca." Slična odredba bi se trebala uvesti i u Zakon RS-a. USAGLAŠENO → Federacija BiH; NIJE USAGLAŠENO → RS.

1.3.2 Konkretno smjernice u vezi sa ulaskom u svrhu samozapošljavanja

Strategija je istakla da termin samozapošljavanje treba definirati jasnije i odvojiti ga od zapošljavanja, kojim bi se definirala osoba koja započinje nezavisnu ekonomsku aktivnost i donosi ekonomsku korist za državu. Ovo prvenstveno uključuje investitore i preduzetnike. Iako termin samozapošljavanje nije eksplicitno definiran u Zakonu o strancima iz 2008. god., očito je da postoji razlika između zapošljavanja i samozapošljavanja. Naprimjer, član 11. stav 2. koji govori o radnim dozvolama navodi: "obavljanje aktivnosti neophodnih za osnivanje i registraciju pravnog lica, odnosno poslovnog subjekta, ne smatra se radom u smislu stava 1. i ne podliježe obavezi pribavljanja radne dozvole". Iako riječ "samozapošljavanje" ovdje nedostaje, ona se može shvatiti samo kao samozapošljavanje. Dalje, radna dozvola i odluka o registraciji pravne osobe⁸⁹ su dva jasno odvojena osnova za zahtijevanje dozvole boravka u dijelu zakona koji govori o ispunjavanju općih uvjeta za privremeni boravak (član 53). Ovo ponovo upućuje na razliku između zapošljavanja i samozapošljavanja.

Otvoreno pitanje ovdje je status stranca nakon registracije poslovnog subjekta, u stvari da li će on, kao samozaposlena osoba, nastaviti da bude oslobođen od posjedovanja radne dozvole. Zakon ne elaborira ovu situaciju i stoga bi bilo poželjno pobliže je definirati u odgovarajućem pravilniku i entitetskim zakonima o zapošljavanju stranaca. → USAGLAŠENO uz komentar.

Transparentnost

Strategija navodi da bi buduća⁹⁰ državna radna grupa za pitanja zapošljavanja stranaca trebala biti angažirana na izradi brošure koja bi uključila sve zakonske obaveze za vođenje poslovanja, ali i povoljne prilike za investicije. Osim toga, brošura bi trebala sadržavati sve upute o pravima i obavezama stranaca. Intervjuirani predstavnici institucija nisu mogli potvrditi da je takva radna grupa ikada osnovana. U vezi sa promotivnim materijalom, bh. Agencija za promociju stranih investicija (FIPA) je izdala veći broj publikacija za strane investitore koje sadrže opće informacije o zemlji, pravnom okviru za rad poslovnih subjekata (registracija, porezi, carine), komparativne prednosti dr. Međutim primijećeno je, na osnovu dostupnih njihovih internet izdanja, da posebne informacije u vezi sa reguliranjem statusa samog stranca-preduzetnika nisu uključene. Osim toga, novi Zakon o strancima nije još uvijek dostupan na eng. jeziku na internetu kako bi se omogućio uvid u odredbe koje se tiču samozapošljavanja. Uzevši sve ovo u obzir, radna grupa ili neka druga vrsta mehanizma koja bi se bavila pitanjima zapošljavanja je potrebna zbog mnogih razloga, ali prvenstveno zbog koordinacije. → NIJE USAGLAŠENO.

Procedure evaluacije

Strategija poziva na uspostavljanje "testa ekonomske koristi" kojim bi se ustanovilo da li će predložena poslovna djelatnost stranaca doprinijeti stvaranju dodatnog kapitala i radnih mjesta u zemlji. Osim toga, strategija je predložila da oformi sistem za praćenje, kojim bi se mjerio utjecaj takvih stranih investicija u periodu od 6 do 12 mjeseci od početka aktivnosti. Novi zakon o strancima (član 53, opći uvjeti ulaska) uvodi test ekonomske koristi. Ovom se odredbom traži od bh. Ministarstva trgovine i vanjskih odnosa da izda potvrdu kojom će se konstatirati da je aktivnost pravnog/poslovnog subjekta od ekonomske koristi za BiH u smislu otvaranja radnih mjesta, razmjene tehnologije, inovacija ili investicija. Međutim, nema daljih napomena o sistemu praćenja, odnosno nema informacije o tome da li i jedna institucija vršila dalje praćenje/testiranje poslovanja subjekta u skladu sa gore navedenim kriterijima. → USAGLAŠENO sa komentarom.

Zloupotreba

Kako bi se izbjeglo tzv. "poslovanje na papiru", drugim riječima preduzeća koja postoje samo zbog toga da bi se obezbijedila dozvola boravka njihovim osnivačima, Strategija je ponovo naglasila važnost realiziranja testa ekonomske koristi. (Ovo se ne odnosi na poreske kontrole i kontrole različitih inspekcija kojima podliježu sva pravna lica-poslovni subjekti). Ovaj test bi se primjenjivao uvijek kada postoji neka sumnja u vezi sa stvarnom svrhom postojanja preduzeća u smislu omogućavanja ilegalne migracije. Kao što je istaknuto, uveden je test ekonomske koristi. Međutim, akcenat je na daljem praćenju rada poslovnih subjekata. Informacije o tome da li i jedna bh. institucija provodi ili će provoditi takav test nisu bile potvrđene. → NIJE USAGLAŠENO.

89 Uz odluku mora biti dokaz o solventnosti i potvrdi da aktivnost pravnog lica je od ekonomske koristi za BiH u smislu otvaranja radnih mjesta, razmjene tehnologija, inovacija ili investicija a i izdaje ju Ministarstvo trgovine i ekonomskih odnosa.

90 Odnosi se na period izrade strategije, ljeto 2005.

1.3.3. Konkretna smjernice u vezi sa ulaskom radi školovanja

Transparentnost

Strategija poziva na transparente procedure prijave kod obrazovnih institucija koje bi trebale biti dostupne stranim studentima prije dolaska u BiH. Do danas, većina univerziteta je izgradila svoje web-stranice. Svi državljani BiH kao i strani državljani, mogu se prijaviti na studij u okviru Univerziteta u Sarajevu. Kriteriji prihvata su istovjetni za sve, ali strani studenti moraju tečno poznavati službene jezike BiH kako bi mogli pratiti predavanja. Izuzeci su određeni privatni univerziteti gdje se predavanja održavaju djelomično ili u potpunosti na engleskom jeziku. Osim toga, strani studenti koji su završili svoje srednje obrazovanje van BiH, prije dostavljanja prijave na univerzitet moraju akreditirati svoju diplomu kako bi se ustanovilo da li je adekvatna za dalje obrazovanje. Najvažnije, potvrda upisa na obrazovnu ustanovu je jedan od općih uvjeta za odobravanje privremenog boravka stranim studentima u BiH. Međutim, informacije nisu pokazale da li je napravljen ikakav štampani materijal u formi brošure ili letka kojim bi se objasnile ove procedure prije dolaska u zemlju. Ovo bi trebala biti koordinirana aktivnost Službe i Univerziteta. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO.

Maloljetnici

Jedna od preporuka iz strategije je bilo uvođenje dozvole/saglasnosti roditelja (staratelja) kao uvjeta za prihvatanje maloljetnih stranih lica radi školovanja u BiH. Ova preporuka je uvrštena u Nacrt pravilnika o uvjetima ulaska i boravka, koji navodi da saglasnost oba roditelja ili staratelja u vezi sa školovanjem i smještajem u internatu mora biti dostavljena uz originalni zahtjev za izdavanje dozvola boravka. → USAGLAŠENO.

Rad

Strategija je predložila da bi se studentima trebala dati mogućnost da rade povremeno određeni broj sati, pri čemu studij ostaje i dalje primarni razlog njihovog boravka u BiH. Ovaj prijedlog je prihvaćen i reguliran je članom 84. Zakona o strancima iz 2008. koji navodi da strani državljani koji imaju odobreni status redovnih studenata za obavljanje povremenih i privremenih poslova ne moraju imati radnu dozvolu. → USAGLAŠENO.

1.3.4. Period važnosti vize (boravka)

Preporuka navodi da bi se studentima trebao omogućiti boravak u zemlji za onoliki period koliko traje obrazovanje za konkretni studij. Dalje je predloženo da bh. propisi trebaju odrediti određena ograničenja u pogledu maksimalnog perioda kako bi se izbjegle zloupotrebe. Ova preporuka je uvažena i prihvaćena, što proističe iz Nacrta pravilnika o uvjetima ulaska i boravka (član 41. st. 5. i 6). Tu je navedeno da se privremeni boravak odobrava za period trajanja školske godine, maksimalno do jedne godine, uz uvjet da validnost putne isprave premašuje period od tri mjeseca od planiranog boravka. Privremeni boravak po osnovu obrazovanja se može produžiti najviše do dvije godine nakon isteka perioda regularnog školovanja, sa dokazom da student (učenik) nije položio razred/godinu i da je, dakle, morao obnoviti školsku godinu. → USAGLAŠENO.

1.3.5. Konkretna smjernice u vezi sa ulaskom za naučnoistraživačke svrhe

Usaglašenost sa novijim nacrtima EU legislative

Kako u starom Zakonu o strancima nisu postojale konkretne odredbe koje bi se odnosile na istraživače, date su dvije preporuke u skladu Preporukom vijeća 2005/762/EC. One su se odnosile na uvođenje pojednostavljenih procedura za radne dozvole ili izuzeća za strane istraživače, kao i na zahtjev preciziranja obaveza bh. institucija koje su odgovorne za istraživače. Preporuke su prihvaćene i uključene u novi Zakon o strancima (član 84. navodi kategorije koje su izuzete od pribavljanja radne dozvole) i dalje elaborirana u Nacrtu pravilnika o uvjetima ulaska i boravka (član 37. naučnoistraživački rad). Pravilnik jasno definira naučnoistraživačke radnike i precizira obaveze institucija-domaćina u BiH koje su za njih odgovorne. Ovo uključuje smještaj, troškove održavanja, sredstva za zdravstvenu zaštitu na osnovu ugovora/sporazuma o saradnji između takvog stranca i institucije domaćina za određeni vremenski period. → USAGLAŠENO.

2. PRIVREMENI I STALNI BORAVAK

2.1. Državne smjernice u vezi sa uvjetima za dozvole boravka

2.1.1. Format dozvola boravka i tehničke specifikacije

- Elementi dozvole boravka

Izgled (format) dozvole boravka je propisan Nacrtom pravilnika o uvjetima ulaska i boravka stranih državljana (član 55). Svi elementi bh. dozvole boravka za strance su u skladu sa Propisom Vijeća 1030/2002 kojim se uspostavlja uniformni format za dozvole boravka. → USAGLAŠENO.

- Podaci o sunositelju

Odredbe u člana 55. ne predviđaju da li stiker/naljepnica dozvole boravka sadrži odgovarajuće mjesto u koje bi se mogle uključiti informacije o sunositeljima dokumenta, kao što su djeca (poput stikera EU). Međutim, novi Zakon o strancima iz 2008. god. (član 61) navodi da je potrebno podnijeti poseban zahtjev za dozvolu boravka djeteta u roku od 30 dana od rođenja djeteta. Na osnovu ovoga se zaključuje da će dijete dobiti svoju vlastitu dozvolu boravka u formi stikera koja se, prema propisima, postavlja u pasoš osobe. Iz praktičnih razloga, moglo bi se razmotriti da se odobrenje boravka djeteta može biti pridodati u pasoš/boravak roditelja u situacijama kada se ne može dobiti pasoš za dijete. → USAGLAŠENO uz komentar.

- Samostalan dokument

Strategija je predložila da se uvede dozvola boravka i kao samostalan dokument, pored forme stikera, u skladu sa Propisom Vijeća 1030/2002. Ovo bi moglo biti korisno, naprimjer, za žrtve trgovine ljudima ili organiziranog kriminala koji nemaju u posjedu svoje putne isprave. Mogućnost da se izda dozvola boravka na odvojenom dokumentu, mimo stikera, nije predviđena kao mogućnost u bh. zakonu. → NIJE USAGLAŠENO.

2.1.2. Status stranih državljana koji imaju privremeni boravak

Uvjeti za izdavanje i obnavljanje dozvola privremenog boravka

- Zdravstveno osiguranje

Kako bi BiH bila u potpunosti usaglašena sa EU Acquis u vezi sa uvjetom za izdavanje privremenih dozvola boravka, naglašeno je da svi strani državljani koji borave u BiH moraju imati regularno zdravstveno osiguranje. Razliku treba praviti sa ovim i putničkim zdravstvenim osiguranjem, gdje regularno zdravstveno osiguranje ne pokriva samo hitne slučajeve već sve redovne medicinske preglede i liječničke tretmane. Novi Zakon o strancima iz 2008. godine (član 53) je uveo obavezu posjedovanja zdravstvenog osiguranja kao jednog od općih uvjeta boravka. Ovo pitanje bi se moglo z praktičnih razloga, s obzirom da postoje različite kategorije stranih državljana i njihove specifičnosti, još razraditi u pravilniku (npr. student, radnik ili član porodice). → USAGLAŠENO sa komentarom.

- Podnošenje prijave u vezi sa promjenom statusa

Novi zakon iz 2008. god. (član 60) je uveo da prvi zahtjev za privremeni boravak, kao generalno pravilo, mora biti podnesen iz inostranstva. Izuzetak u odnosu na ovo pravilo predstavljaju državljani zemalja bezviznog režima i nositelji vize D. Kada je riječ o samoj proceduri podnošenja zahtjeva za boravak, zahtjev treba podnijeti lično preko diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH. Dalje, ako stranac kojem je odobren boravak po jednom osnovu želi promijeniti osnov boravka u BiH (npr. iz studenta u radnika) on će biti obavezan da napusti BiH kada prestane razlog njegovog prvobitnog boravka, a potom ponovo podnosi (iz svoje zemlje) zahtjev za boravak u skladu sa novim razlogom/osnovom. Ovo je u skladu sa EU Acquisom. Trebalo bi naglasiti da ova mogućnost (podnošenja zahtjeva za boravak preko konzularnih predstavništava) nije bila isključena ni u prethodnom zakonu, međutim stranci su „preferirali” ulazak u zemlju kao posjetioci, te jednom kada su već bili u zemlji podnijeli bi i zahtjev za dozvolu boravka. → USAGLAŠENO.

Osnove za povlačenje dozvole boravka (otkaz boravka)

BiH je, u skladu sa zahtjevom EU Acquisa, u vezi sa primjenom odredbi prema kojima se može omogućiti ulazak u zemlju strancima koji imaju zarazno ili infektivno oboljenje prema relevantnim standardima svjetske zdravstvene organizacije. Međutim, javno zdravlje ne može biti razlog za povlačenje dozvola nakon dobivenog boravka, drugim riječima ako je osoba oboljela dok se je nalazila u BiH dozvola joj se ne može oduzeti. Iz ovog razloga, ovaj osnov nije naveden kao jedan od 15 razloga za otkaz boravka koji su navedeni u čl. 68. i 69. Zakona o strancima iz 2008. godine → USAGLAŠENO.

2.1.3. Status stranaca sa odobrenim stalnim boravkom

Uvjeti za izdavanje stalnog boravka

U skladu sa prijedlogom iz strategije i odredbama Direktive Vijeća 2003/109/EC, BiH je isključila određene kategorije stranaca od sticanja statusa stalnog boravka. Ovo isključenje obuhvata studente, osobe na privremenoj i supsidijarnoj zaštiti i tražitelje azila. → USAGLAŠENO.

- Radne dozvole za strance sa stalnim boravkom

EU Acquis ne zahtijeva da stranci sa stalnim boravkom posjeduju radne dozvole. Nasuprot prethodnim rješenjima, novi Zakon iz 2008. godine (čl. 84.v., 85) su izjednačili strane državljane sa stalnim boravkom sa državljanima BiH u pogledu prava na rad i zapošljavanje. Slična odredba mora naći svoje mjesto i u entitetskim zakonima o zapošljavanju stranaca. → USAGLAŠENO uz obavezu za entitetske zakone.

Prava i obaveze osoba sa stalnim boravkom

Direktiva Vijeća 2003/109/ EC navodi, između ostalog da stranci sa stalnim boravkom imaju jednak tretman kao i domaći državljani u pogledu sljedećeg:

- a) Pristup zapošljavanju i samozapošljavanju,
- b) Obrazovnu i stručnu obuku,
- c) Priznanje diploma o stečenim kvalifikacijama, uvjerenja i drugih profesionalnih diploma, certifikata i drugih zvanja,
- d) Socijalnu sigurnost, socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu,
- e) Poreske olakšice,
- f) Pristup pravima i uslugama koje su općenito javno dostupne i apliciranju za stambeni prostor,
- g) Sloboda udruživanja i članstva u organizacijama koje predstavljaju radnike i poslodavce čiji su članovi angažirani u specifičnim zanimanjima i
- h) Slobodan pristup/kretanje u svim dijelovima odnosne države članice..

Zakon o strancima iz 2008. godine (član 85) navodi da su strani državljani sa stalnim boravkom izjednačeni sa bh. državljanima u pogledu prava na rad. Ovo znači da su uvjeti iz tačke (a) Direktive zadovoljeni. Međutim, BiH bi trebala osigurati da se druga navedena prava od (b) do (h) za strance sa stalnim boravkom garantirana, preko pregleda i intervencije u drugim zakonima kojima se obrađuju socijalna zaštita, pitanja obrazovanja, oporezivanja i druga pitanja. Uzevši u obzir da je većina od ovih nadležnosti i zakonodavstva na entitetskom/kantonalmom nivou, ovo će također zahtijevati koordinaciju sa drugim institucijama. → USAGLAŠENO u pogledu zapošljavanja, NEUSAGLAŠENO u pogledu drugih prava.

3.5. Protjerivanje državljana sa stalnim boravkom

Prema Direktivi Vijeća 2003/109/EC, stranci sa stalnim boravkom mogu biti predmet protjerivanja samo ako je utvrđeno da su do sticanja takvog statusa došli upotrebom lažnih izjava/isprava, ili ako je utvrđeno da osoba predstavlja prijetnju javnom redu ili sigurnosti. Novi zakon o strancima (član 68. tačke a, b, c, d, e i h) navodi veći broj razloga za otkaz boravka/protjerivanja stranaca. Svi navedeni osnovi potpadaju pod dva glavna razloga za otkaz stalnog boravka strancu koji su propisani spomenutom direktivom. → USAGLAŠENO.

2.2. SPAJANJE PORODICE

Strategija je navela da BiH mora izmijeniti svoje zakonodavstvo kako bi garantirala pravo na spajanje porodice bliskim članovima porodice uključujući bračnog druga i djecu prema odredbama Direktive Vijeća 2003/86/EC o pravu na spajanju porodice, uz ispunjavanje uvjeta uključujući obezbjeđivanje smještaja, zdravstvenog osiguranja i sredstava za izdržavanje. Konkretno, prijedlog je bio da se zamjeni riječi “privremeni boravak može se dati” sa “privremeni boravak **se odobrava**” u prethodnom zakonu. Ostavljanje diskrecionog prava organu odlučivanja o ljudskom pravu na jedinstvu porodice ne može se dopustiti.

Međutim, odredba u novom Zakonu (član 57) je zadržala isti tekst: privremena dozvola boravka (s ciljem spajanja porodice) se **može** odobriti. → NIJE USAGLAŠENO.

2.2.1. Definiranje člana porodice

Uključivanje usvojene djece

Strategija je preporučila uključivanje usvojene maloljetne djece stranca u situacijama gdje stranac ima skrbništvo i djeca su ovisna o njemu. Ovo je određeno članu 4. spomenute direktive. Preporuka je prihvaćena u Zakonu o strancima iz 2008. god. i ugrađena u član 57. Zakona. → USAGLAŠENO.

Druga linije srodstva

Druga linija srodstva (rođaci) su bili predloženi za uključivanje, kao neobavezujuća kategorija članova porodice kojima se može obezbijediti pravo na spajanje porodice. Ovaj prijedlog nije prihvaćen, ali je Zakon iz 2008. god. proširio listu članova porodice uključujući odraslu neudatu/neoženjenu djecu, izdržavane roditelje i nevjenčanog partnera, što je u skladu sa članom 4.2 Direktive. → USAGLAŠENO.

2.2.2. Stav prema poligamnim brakovima

Direktiva ograničava prava na spajanje porodice u slučaju poligamnih brakova. To znači da, ako stranac ima bračnog druga koji već sa njim živi, spajanje porodice neće biti dozvoljeno za drugog bračnog druga. Zakon o strancima (član 5. tačka r) definira brak kao zajednicu života jednog muškaraca i jedne žene. Dalje, koristi i termin “bračni drug” u jednini u dijelu zakona koji govori o spajanju porodice. Međutim, detaljnija odredba bi se mogla odrediti u odgovarajući podzakonski akt kako bi se izbjegle zloupotrebe, ako BiH odluči da usvoji ovo ograničenje. → USAGLAŠENO, uz komentar.

2.2.3. Prava članova porodice na autonomnu dozvolu boravka

Član 57(4) Zakona navodi: “Punoljetni stranac koji boravi u BiH neprekidno tri godine po osnovu privremenog boravka odobrenog sa ciljem spajanja porodice, stiče pravo na podnošenje posebnog zahtjeva za odobrenje privremenog boravka po nekom drugom osnovu ako ispunjava uvjete propisane Zakonom za odobrenje privremenog boravka po nekom drugom osnovu osim spajanja porodice.” Međutim, član 15(1) Direktive o spajanju porodice navodi: “Neovisna dozvola boravka, nevezana za sponzora (člana porodice sa kojim je spajanje dozvoljeno) bit će izdata nakon traženja, ne kasnije od proteka pet godina boravka bračnog druga ili nevjenčanog partnera ili djeteta koje je steklo punoljetstvo. Međutim, odobravanje samostalne dozvole boravka bračnom drugu ili nevjenčanom partneru može biti ograničeno u slučajevima prekida porodičnih veza.” Očito je da je Zakon o strancima iz 2008. suzio pravo na zahtijevanje samostalne, nevezane dozvole boravka. Drugim riječima, drugi osnovi boravka i zadovoljavanje kriterija za njih se ne traže Direktivom. → NIJE USAGLAŠENO U POTPUNOSTI.

2.2.4. Prava na samostalnu dozvolu boravka u slučaju smrti bračnog druga, rastavu i razvod

Odredbe iz člana 58. Zakona o strancima iz 2008. god. koje se odnose na situacije rastave/prestanka bračne ili vanbračne zajednice su u skladu sa Direktivom, član 16 (1). → USAGLAŠENO.

2.3. NEDISKRIMINACIJA/INTEGRACIJA

2.3.1. Principle of equal treatment

Osnovi diskriminacije

Strategija poziva da se nediskriminacija obezbijedi u pravnom smislu kroz kombinaciju većeg broja pravnih akata, uključujući Zakon o strancima. Član 8. Zakona o strancima (Zabrana diskriminacije) navodi da je zabranjena diskriminacija bilo po kojoj osnovi kao što su rod odnosno spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijesti, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, status koji se stiče rođenjem ili drugi status. → USAGLAŠENO.

Definicija direktne i indirektne diskriminacije

Na CARDS-ovim seminarima učesnici iz BiH su se dogovorili da ne bi bilo dobro postavljati stroge definicije kao što su navedene u Direktivama Vijeća 2000/43/EC i 2000/78/EC o oblicima diskriminacije, već garantirati jednak tretman stranih državljana u praksi. Izvještaj koji bi tretirao pitanja diskriminacije, ukoliko takav i postoji, nije bio dostupan za analizu.

Ograničena izuzeća u vezi sa principom jednakog tretmana

BiH je usvojila preporuku da se formalno-pravno preciziraju određena izuzeća/ograničenja koja se odnose na strane državljanke. Član 10. Zakona navodi najveći broj takvih izuzeća uključujući: zabranu formiranja političkih partija, restrikciju u vezi sa posjedovanjem oružja, ograničenja u vezi sa nošenjem strane vojne, policijske ili carinske uniforme, te osnivanje udruženja prema posebnim propisima. Ograničenja u vezi sa nekvalificiranjem za državnu službu stranaca ovdje nisu navedena, ali ovo ograničenje može biti izvedeno iz činjenice da je opći uvjet za državnu službu BiH državljanstvo. → USAGLAŠENO.

Pravni lijekovi

Strategija je preporučila da se analiziraju razlozi o relativno malom broju pritužbi u vezi sa diskriminacijom. Jedan od razloga može biti i taj da diskriminacija nije raširena, ili da osobe nisu voljne da je prijave. Informacije o postojanju takve analize nisu bile dostupne.

Javno mnijenje i promocija jednakosti

Preporuka se je odnosila na poboljšanje informiranosti javnosti i obezbjeđivanje obuke o principima nediskriminacije i promocije jednakosti. Informacije o organiziranju neke takve obuke ili aktivnosti sa medijima nisu potvrđene.

2.3.2. Integracija

Programi integracije

Strategija je istaknula da je integracija proces koji počinje od momenta kada osoba uđe u državu i to je proces koji traje. Preporučeno je da, kao prvi korak, strani državljani moraju biti informirani o svojim pravima i obavezama u BiH. Ovo pitanje obezbjeđivanja informacija je već bilo pokriveno u I poglavlju dio Transparentnost. Međutim, nisu potvrđene informacije da postoji neki orijentacijskog program koji bi bio kreiran sa ciljem da se stranci upoznaju sa BiH.

Političko učešće

Moguće davanje prava glasa strancima sa stalnim boravkom je više političko nego pravno pitanje.

3. PROTJERIVANJE, DOBROVOLJNI POVRATAK I SPORAZUMI O READMISII

3.1. Protjerivanje

3.1.1. Odluke o protjerivanju (udaljenju stranca)

Strategija je naglasila da nedostatak odredbi o sudskoj kontroli konačnih odluka drugostepenih organa predstavlja nedostatak u tadašnjem Zakonu o strancima. Rezultat toga je da je sud odbacivao takve zahtjeve za preispitivanje drugostepenih odluka (upravni spor) u migracijskim predmetima. Ovo pravo je naročito važno za osobe koje su predmet protjerivanja, mjere koja nosi sa sobom velike pravne i druge posljedice po takvog stranog državljanina.

Po zakonskoj definiciji, protjerivanje je mjera kojom se naređuje strancu da napusti zemlju i zabranjuje ulazak u zemlju u određenom vremenskom periodu koji ne može biti kraći od jedne niti duži od pet godina. Ovu prvostepenu odluku o protjerivanju donosi Služba *ex officio* ili po prijedlogu druge organizacije jedinice Ministarstva, što stranac što može osporavati podnošenjem redovnog pravnog lijeka, žalbe. U tom slučaju Ministarstvo donosi drugostepenu odluku na osnovu žalbe ako je ona uložena. Do vremena kad odluka o protjerivanju postane izvršna, stranac se može staviti pod nadzor ili mu se može ograničiti kretanje na određenom području.⁹¹ U praktičnim uvjetima, strani državljanin, koji je subjekt protjerivanja, bit će prisilno udaljen nakon što istekne rok da dobrovoljno izvrši ono što je navedeno u drugostepenoj odluci. Novi član 4. u Zakonu o strancima dozvoljava da Sud BiH pokrene upravni spor za sve drugostepene konačne odluke (uključujući i odluke o protjerivanju). Na osnovu ove odredbe, strani državljanin će imati pravo da pokrene upravni spor (traži sudsko preispitivanje odluke koju je donio drugostepeni organ - Ministarstvo), koje međutim ne odlaže izvršenje odluke Ministarstva. U praktičnim uvjetima, ovo će značiti da će strani državljanin moći podići tužbu kojom pokreće upravni spor bilo iz svoje zemlje odredišta ili preko svog pravnog predstavnika u zemlji. → USAGLAŠENO uz komentar: Nadležne institucije trebaju razmotriti dalji tok njihovih aktivnosti u vezi sa odnosnim strancem ako sud donese presudu u njegovu korist.

3.1.2 Regionalna saradnja

Tranzit u svrhu protjerivanja

Iako EU Zaključci vijeća o tranzitu s ciljem protjerivanja nisu obavezujući EU propis, bh. vlastima je preporučeno da ovom pitanju tranzita posvete pažnju, posebno sa zemljama sa kojima sporazumi o readmisiji nisu zaključeni. Ova pitanja uključuju traženje odobrenje od zemlje tranzita, pratnju, pitanje troškova, te odgovornosti zemlje zamolnice za završetak kompletnog procesa. Zakon o strancima iz 2008. god. ne elaborira pitanje tranzita. Međutim, postoje određene odredbe o tranzitu u Nacrtu pravilnika o nadzoru i udaljavanju stranca, uključujući odredbu o traženju pomoći od zemlje tranzita za strance u pratnji i bez pratnje koji su predmet prisilnog udaljavanja (član 16.e), i odredba o davanju samo neophodnih podataka za utvrđivanje identiteta stranca, kao što su podaci o putnoj ispravi (član.27. stav 4). Procedure tranzita, uključujući troškove, nisu posebno apostrofirani u pravilniku, osim generalnog upućivanja na odredbu iz Zakona o troškovima udaljavanja (čl. 96. i 97). Procedure tranzita, uključujući troškove, su detaljno regulirani u sporazumima o readmisiji. Možda bi bilo dobro uključiti neke od takvih standardnih odredbi u Nacrt pravilnika. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO.

3.1.3. Zajednička udaljenja stranaca avionskim saobraćajem

Sama ideja da organizira udaljavanje stranaca koji su predmet odluka o protjerivanju/udaljenju iz BiH i drugih zemalja regiona zračnim putem još uvijek nije izvodiva, vjerovatno iz finasijskih razloga.

3.1.4. Kompenzacija

Kao što je gore navedeno, neka pitanja u vezi sa tranzitom s ciljem udaljavanja stranaca su uključena u pravilnik o nadzoru i udaljenju, ali ne i pitanje kompenzacije. Ova pitanja su trenutno regulirana spo-

91 Odluka postaje izvršna protekom određenog roka, u ovom slučaju rok za dobrovoljno izvršenje, odnosno napuštanje BiH je 15 dana.

razumima o saradnji i readmisiji koja uključuju i tranzit. Odgovorna strana za plaćanje troškova mora uvijek biti identificirana. → NIJE USAGLAŠENO.

3.1.5. Obezbjedivanje neophodnih dokumenata

Saradnja između BiH i konzulata/ambasada u vezi sa obezbjeđivanjem validnih putnih isprava za migrante koji su predmet protjerivanja je neophodna. Gledajući iz pravnog aspekta, Zakon o strancima ne govori eksplicitno o obezbjeđivanju validnih putnih isprava za potrebe udaljavanja stranaca iz BiH. On sadrži samo odredbe o putnim ispravama za izbjeglice, osobe bez državljanstva i laissez-passers (čl. 47-50). Zakon navodi da će Ministarstvo civilnih poslova svojim podzakonskim aktom regulirati tehnička pitanja putnih isprava za strance, ali nije jasno da li će ovaj podzakonski akt uključiti veći broj putnih isprava nego što je navedeno. Nacrt pravilnika o nadzoru i udaljenju također ne pokriva konkretno ovo pitanje osim u odredbi u članu 16.c, navodeći da će Služba obezbijediti putne dokumente za stranca ako je potrebno u skladu sa Zakonom. Očito, obezbjeđivanje validnih putnih isprava je više operativna mjera koja uključuje saradnju sa ambasadama, ali bi ipak trebalo da postoji više od jedne uopćene odredbe o pravilima postupanja u ovim situacijama. Prema informacijama iz Službe, saradnja sa konzulatima zemalja čiji su državljani bili predmet protjerivanja iz BiH do danas je korektna.

Međutim, sa druge strane, IOM-ov Finalni izvještaj o programu dobrovoljnog asistiranog povratka (AVR program) pokazuje da je broj nedokumentiranih migranata izuzetno visok, i kako je posebno uočeno da broj maloljetnika raste. Dakle, potrebno je dodatno posvećivanje pažnje ovom problemu. Osim toga, bh. institucije trebaju pronaći rješenja za zemlje koje ne prihvataju bh. laissez passer (putni list). Naprimjer, određene zemlje poput Indije nemaju svoju ambasadu u BiH, ali istovremeno ne prihvataju putne isprave koje izdaje BiH. U jednom konkretnom primjeru, konzul iz Indije je putovao iz Budimpešte do BiH kako bi izdao putne dokumente dvojici migranata u BiH. → NIJE USAGLAŠENO U POTPUNOSTI.

3.1.6. Poštivanje minimuma standarda o nadzoru prije udaljenja

Strategija je naglasila važnost da se BiH mora pridržavati svojih i međunarodnih standarda poštivanja ljudskih prava, što znači da ona lica koja su predmet udaljenja ne mogu biti pod nadzorom vremenski neograničeno. U ovom smislu, strategija je preporučila da se dozvoli strancu da podnese žalbu protiv odluke o produženju pritvora, što nije bilo moguće prema rješenjima prethodnog Zakona iz 2003. god. Ovo pravo u vezi sa omogućavanjem žalbe je dozvoljeno novim Zakonom (član 102). → USAGLAŠENO.

Druga preporuka se odnosila na obezbjeđivanje pravnog osnova u Zakonu o strancima kojom bi se omogućilo podnošenje tužbe sudu zbog preispitivanja svih konačnih odluka organa, uključujući i odluku o stavljanju stranca pod nadzor. Ovo opciono pravo pokretanja upravnog spora je dozvoljeno na osnovu člana 4. novog Zakona. → USAGLAŠENO.

Proporcionalnost i princip poštivanja ljudskih prava u vezi sa procedurom udaljavanja

Procedure udaljavanja stranaca moraju biti rukovođene međunarodnim standardima u sferi ljudskih prava (kao što je medicinski pregled prije putovanja, proporcionalna upotreba sile, obučeni pratilci). Nacrt pravilnika o nadzoru i udaljavanju sadrži sve garancije za poštivanje ljudskog dostojanstva stranca koji se udaljava (protjeruje). Ovo uključuje davanje informacija o povratku (član 27), ocjenjivanje općeg zdravstvenog stanja za putovanje, posebno za transport zračnim putem (član 30), uvažavanje ličnosti osobe koja se udaljava i proporcionalna upotreba sile koju koristi obučena pratnja samo u neophodnim situacijama (član 32). → USAGLAŠENO.

Povratak maloljetnika bez pratnje

Zakon iz 2008. god. (čl. 94, 139) sadrži veći broj odredbi o zaštiti stranca maloljetnika. Konkretno, navodi se da stranac maloljetnik ne može biti prisilno udaljen, ako ne postoje garancije da će maloljetnika prihvatiti član porodice, staratelj ili druga ovlaštena osobe u zemlji prijema. Ovaj princip je dalje razrađen u Pravilniku o udaljenju i nadzoru (član 25) → USAGLAŠENO.

Kao što je već navedeno, institucije BiH bi trebale obratiti pažnju na porast broja stranih maloljetnika bez putnih isprava. Prema IOM-ovom AVR izvještaju, najveći broj takvih lica dolazi iz Albanije, zemlje koja nema svoje diplomatsko-konzularno predstavništvo u BiH. Ovo će zahtijevati adekvatan odgovor nadležnih vlasti, posebno ako se uzme u obzir činjenica da je AVR program trenutno suspendiran.

Monitoring prisilnih povratka/Razmjena statističkih podataka

Kao i prethodni Zakon, novi Zakon o strancima iz 2008. god. sadrži odredbe da će voditi službene evidencije o strancima koji su predmet protjerivanja, kao i o strancima koji su prisilno udaljeni iz BiH. Dalje, navodi se da će Ministarstvo osnovati centralnu bazu podataka o strancima koja će sadržavati sve službene evidencije o strancima, uključujući i ove dvije navedene. Pristup bazi podataka se obezbjeđuje Ministarstvu sigurnosti, Službi, Ministarstvu vanjskih poslova, OSA-i i policiji. Međutim, ova baza još uvijek nije u potpunosti operativna.

U pogledu razmjene ovih podataka u regionalnom ili međunarodnom kontekstu, BiH je već preduzela određene aktivnosti. Naprimjer, Granična policija sastavlja svoj periodični "Pregled aktivnosti na državnoj granici" koji sadrži statističke podatke o: 1) saobraćaju putnika i vozila na graničnim prijelazima; 2) zabrani ulaska u BiH; 3) ilegalnim prelascima državne granice; 4) prihvatu i povratku osoba na graničnim prijelazima; 5) falsificiranim putnim ispravama; 6) otkrivanju droge. Kako bi se poboljšala operativna saradnja, Granična policija BiH razmjenjuje ove podatke sa drugim susjednim zemljama. Dalje, kroz projekt „Razvoj komunikacionih sistema i razmjena informacija o ilegalnoj migraciji na zapadnom Balkanu“ bit će dodatne kategorije informacija o nezakonitoj migraciji razmijenjene na jedinstvenom obrascu na redovnoj bazi između pet zemalja. Osim statistika, kroz ovaj projekat je također predviđeno osnivanje sistema ranog upozoravanja. Memorandum o razumijevanju između zemalja partnera bit će uskoro potpisan. BiH, međutim, ne treba biti ovisna samo o stranim donatorskim inicijativama ove vrste.

3.2. Dobrovoljni povratak

3.2.1. Definicija dobrovoljnog povratka

Iako ne postoji obavezujuće zakonodavstvo EU u pogledu izbora načina povratka stranog državljanina (prisilni naspram dobrovoljnog), prioritet uvijek, iz većeg broja razloga, treba dati dobrovoljnom povratku. Ovo uključuje humane razloge, ali i dodatne troškove, efikasnost i održivost. Novi zakon je uveo odredbu da se zabrana ulaska može ukinuti ili skratiti u slučajevima kada stranac dobrovoljno napusti zemlju, i to svojim vlastitim sredstvima. Ovo pokazuje da se dobrovoljni povratak preferira i da ga podstiču organi vlasti. Međutim, primijećeno je da 15-dnevni rok za dobrovoljno izvršenje činidbe može biti prekratak da bi se omogućilo strancu, kojega se protjeruje/udaljava, dovoljno vremena da prikupi svu neophodnu dokumentaciju i novčana sredstva. S tim u vezi, član 89. novog Zakona sadrži istovjetnu odredbu kao i raniji zakon da odluka o protjerivanju sadrži maksimalni rok od 15 dana za stranca da napusti zemlju dobrovoljno, te iz tog razloga nije uvažio gore navedene praktične razloge. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO sa sljedećim komentarom: dobrovoljni povratak je definiran, ali međutim vremenski okvir bi trebao dozvoliti određenu fleksibilnost i izuzetke.

3.2.2. Saradnja

Strategija je tražila saglasnost učesnika⁹² u vezi sa osnivanjem regionalnog mehanizma za razmjenu informacija o dobrovoljnom povratku, kao što je MARRI. Međutim, ovo je operativna, ne toliko pravna mjera, čija implementacija ovisi o konkretnim potezima institucija koje kreiraju migracijsku politiku države. Nisu potvrđene informacije o osnivanju ovakvog mehanizma.

3.2.3. Dobrovoljni povratak u praksi

Prednosti dobrovoljnog povratka

Novi Zakon i Pravilnik o udaljenju i nadzoru stranaca u BiH uvode osnovne koncepte principa dobrovoljnog povratka, davanjem prednosti i podsticanjem u odnosu na prisilni povratak. Kao što je već navedeno, u slučaju dobrovoljnog povratka zabrana ulaska može biti skraćena ili ukinuta, i ova činjenica se upisuje u putnu ispravu stranca. Primjetno je, međutim, da Pravilnik dalje ne razrađuje pravila provođenja ove odredbe u praksi. U pogledu prirode povratka, Pravilnik definira dva načina povratka, neovisni (samostalni) povratak, koji je uvijek preferiran i podstican, i potpomognuti dobrovoljni povratak. Ovi drugi povraci se trenutno implementiraju na osnovu protokola o saradnji sa međunarodnim organizacijama.

Ministarstvo sigurnosti BiH je zaključilo Memorandum o potpomognutom/asistiranom povratkom sa IOM-om. Dokument jasno navodi (član 3 - korisnici) kategorije migranata koje su kvalificirane za program uključujući: neregularne migrante u stanju potrebe, maloljetnike bez pratnje, odbijene tražitelje azila i one tražitelje koji su povukli svoju prijavu kao i stranci kojima je zaštita otkazana. Osim toga, memorandum navodi da „osobe sa kriminalnim dosjeom”, dakle prestupnici, neće biti kvalificirani za IOM-ov AVR program. Međutim, u samom Zakonu ili Pravilniku ne postoji takvo eksplicitna odredba da bi se određenim kategorijama kao što su teški prijestupnici onemogućio dobrovoljni povratak u vlastitoj režiji. → USAGLAŠENO uz komentar.

3.2.4. Saradnja i razmjena informacija o dobrovoljnom povratku

Strategija je preporučila da vlada BH treba da zaključi memorandum o razumijevanju sa međunarodnom organizacijom, poput IOM-a, kako bi se regulirala implementaciju ovog programa. U ovom smislu, IOM i Ministarstvo sigurnosti BiH zaključili su memorandum 2. septembra 2007. god. koji je postavio obaveze i odgovornosti obje ugovorne strane. → USAGLAŠENO sa komentarom: zbog finansijskih problema, program je suspendiran početkom 2008.

Druga preporuka se odnosi na informiranje stranih diplomatsko-konzularnih predstavništava o postojanju i prednostima korištenja AVR programa. IOM je informirao određene ambasade o ovom programu, uključujući one čiji državljani predstavljaju najčešće nezakonite migrante, i to Kinu, Tursku, Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru. Informacija o programu je uglavnom data prilikom traženja njihove pomoći kod izdavanja putnih isprava. USAGLAŠENO.

3.2.5. Savjetovanje i razmjena informacija o programima dobrovoljnog povratka

AVR memorandum (član 7) navodi da će Ministarstvo informirati iregularnog migranta o njegovom pravnom statusu i mogućnostima dobrovoljnog povratka u sklopu AVR programa. Ministarstvo i IOM će zajednički razviti mehanizam za razmjenu informacija o AVR programu. Međutim, informacija iz Službe navodi da dosadašnji ilegalni migranti, smješteni u imigracijskom centru, nisu bili korisnici AVR programa. (ukoliko predstavljaju prestupnike onda bi trebali svakako biti isključeni iz dobrovoljnog povratka) → USAGLAŠENO uz komentar.

3.2.6. Održivost asistirano dobrovoljnog povratka

Bh. AVR program nudi organiziranje i pokrivanje putnih troškova u zemlju destinacije, pomoć u dobivanju važećih putnih isprava, medicinski pregled, džeparac za putne troškove i povremeno smještaj u BiH. Osim toga, korisnici AVR-a kojima se jednom asistralo u smislu povratka u zemlju porijekla, neće moći naredni put, ako ponovo ilegalno uđu/borave u BiH tražiti usluge programa (član 4. AVR sporazuma između Ministarstva sigurnosti BiH i IOM-a).

3.2.7. Pravne posljedice dobrovoljnog ili prisilnog povratka na sljedeći ulazak u zemlju

Prijašnji zakon je nametnuo zabranu ulaska u trajanju od 1 do 10 godina svim strancima kojima su dodijeljene odluke o protjerivanju. Strategija je preporučila da se smanji ili ukine zabrana ulaska u zemlju za ove osobe i, prema tome, ova preporuka je prihvaćena u novom Zakonu (član 87. stav 2). → USAGLAŠENO.

3.2.8. Razmjena informacija

Razmjena informacija čini se još uvijek fragmentiranom i nekoordiniranom aktivnošću. U svakom slučaju, određene razmjene se ipak obavljaju. Naprimjer, GP razmjenjuje informacije sa drugim susjednim zemljama na osnovu pregleda aktivnosti na državnoj granici o zabranama ulaska koje su nametnute kao posljedica prisilnog povratka. U pogledu dobrovoljnog povratka, IOM BiH vodi bazu podataka koja sadrži statistike o AVR korisnicima kao što su broj migranata iz svake zemlje ponaosob, opće informacije o profilu migranata (lični podaci, podaci o obrazovanju i zanimanju), razlozi za napuštanje zemlje porijekla, rute koje su korištene kako bi se došlo u BiH, namjeravane krajnje destinacije i druge informacije. Po zahtjevu, IOM ustupa podatke o profilu migranata i svoju analizu Ministarstvu.

3.3. Sporazumi o readmisiji

3.1. Pripremna faza za sporazume o readmisiji

3.1.1. Faza iniciranja

Strategija je preporučila da se održavaju interministarski sastanci kako bi se razgovaralo o iniciranju sporazuma o readmisiji i odredile zemlje prioriteta. Ministarstvo sigurnosti je nadležno ministarstvo zaduženo za iniciranje i vođenje pregovora oko sporazuma o readmisiji u skladu sa zakonom o zaključivanju međunarodnih ugovora. Međutim, prije pokretanja ovih aktivnosti sa određenom državom, Ministarstvo sigurnosti održava određene konsultacije sa Ministarstvom vanjskih poslova (moguće i drugim institucijama) kako bi se odredile zemlje prioriteta. U 2008. godini iniciran je značajan broj sporazuma uključujući, između ostalog, Indiju, Kinu, Sri Lanku, Iran, Afganistan, kao i protokoli sa Estonijom i Poljskom na osnovu sporazuma između BiH i Evropske unije.

3.1.2. Faza pregovaranja

Preporuka se odnosila na skraćivanje vremena koji je potreban za zaključivanje sporazuma o readmisiji koji se kreće od nekoliko mjeseci do dvije godine. Vremensko trajanje procesa nije smanjeno zbog pravnih procedura koje uključuju Vijeće ministara i Predsjedništvo BiH, ali ponekad i zbog brzine odziva druge strane. Međutim, tehnički pregovori koje vrši Ministarstvo ne traju dugo. U stvari, oni se obično završavaju u prosjeku u toku dva sastanka.

3.1.3. Sadržaj

Općenito, sporazumi o readmisiji između BiH i drugih zemalja slijede EU specimen u pogledu svog sadržaja. Međutim, preporuka je bila da se pregleda sadržaj „starih“ sporazuma. Prema dostupnim informacijama, opći princip je da „stari ugovor“ ostaje na snazi osim ako nije u suprotnosti sa EU specimenom. Sporazum o readmisiji između BiH i EU je stupio na snagu 1. januara 2008. U njemu (član 20) je jasno navedeno da će ovaj sporazum imati prioret u odnosu na druge pojedinačne bilateralne sporazume sklopljene između BiH i pojedinačnih zemalja EU, ako su njihove odredbe u suprotnosti sa ovim sporazumom.

Druga preporuka u pogledu implementacije sporazuma o readmisiji je bila da se izrade jasna pravila postupanja granične službe. Informacija dobivene od Granične policije navode da ova institucija postupa u skladu sa procedurama koje su navedene u samim ugovorima i njihovim aneksima, pri čemu nije spomenuto da pored toga postoji još neki interni instruktivni akt.

3. 1.4. Ratifikacija

Preporuka je naglasila važnost brzih procedura ratifikacije sporazuma o readmisiji, koji predstavljaju bilateralne sporazume. Međutim, odgovor bh. predstavnika je bio da ovi sporazumi mogu, po odluci Predsjedništva BiH, biti djelomično implementirani i prije pune ratifikacije.

1. Aspekti bitni za implementaciju sporazuma o readmisiji

1.1. Sredstva utvrđivanja državljanstva, boravak/tranzit

U odsustvu konkretnih dokumenata kojima se potvrđuje nezakoniti boravak i tranzit domaćih i stranih državljana, Strategija je preporučila da se razmotri prihvatanje kategorije indikativnih dokaza kao pretpostavki tranzita i boravka prema Odluci Šengenskog Izvršnog odbora od 15. decembra 1997.

Predmet ove analize bio je dostupni sporazum između BiH i EU, koji u odsustvu regularnih dokaza jasno nalaže objema ugovornim stranama da prihvate *prima facie dokaze*, kao dokaze koji se uzimaju kao validni za postupanje. Lista ovih indikativnih dokaza, kojima se utvrđuje državljanstvo osobe, boravak ili tranzit preko zemlje, nalazi se u prilogu ovog sporazuma. Dalje, Sporazum (član 19. stav 1. tačka c) daje pravo ugovornim stranama da izrade protokole o implementaciji kako bi se definirala dodatna sredstva i dokumenti, osim onih koji su već sadržani u aneksima.

Granična policija postupa u skladu sa potpisanim sporazumima o readmisiji koja postavlja procedure readmisije kao i obaveze Bosne i Hercegovine. → USAGLAŠENO

2.2. Skraćene i uobičajene procedure postupanja

Preporuka iz Strategije se je odnosila na pregled postojećih sporazuma o readmisiji kako bi se utvrdilo da li takvi sporazumi sadrže obje vrste procedura, uključujući uobičajene i skraćene. Informacija od zvaničnika Ministarstva navodi da se skraćene procedure primjenjuju u situacijama potvrđenog identiteta i državljanstva. → USAGLAŠENO.

2.3. Objekti za nadzor stranaca

Strategija je preporučila izgradnju centra za nadzor stranaca kako bi se, između ostalih razloga, sporazumi o readmisiji bolje provodili i isključila mogućnost ponovljene readmisije. Tokom protekle godine BiH je izgradila svoj prvi centar za iregularne migrante. → USAGLAŠENO.

2.4. Pomoć u reintegraciji

Strategija je preporučila da se obezbijedi svojevrsna pomoć za reintegraciju bh. državljanima kako bi se izbjegla dalja kružna ilegalna migracija. Kao što je već navedeno, sporazum između BiH i EU stupio je na snagu početkom 2008. god. Prema informacijama Ministarstva,⁹³ njegova implementacija je pokazala probleme u vezi sa postojanjem sveobuhvatnih baza podataka o bh. državljanima kao i probleme verifikacije državljanstva i identiteta osobe. Nisu potvrđeni navodi da postoje neki konkretni oblici pomoći za reintegraciju bh. povratnika, osim činjenica da se takve osobe u stanju socijalne potrebe mogu prijaviti Centru za socijalni rad.

Regionalna saradnja

Saradnja treba dalje biti intenzivirana u borbi protiv iregularne migracije. Zaključivanje sporazuma o readmisiji je bitan elemenat. Programi poput razmjene migracijske statistike, osnivanje sistema ranog upozorenja, i slično, su konkretni oblici saradnje u ovom polju.

4. NEZAKONITA (IREGULARNA) MIGRACIJA

4.1. Definicije

4.1.1. Krijumčarenje

U prethodnom zakonskom rješenju, ilegalni ulazak je bio predmet različitog tumačenja zbog nepostojanja odgovarajuće definicije. Novi Zakon iz 2008. god (član 16) definira ilegalni ulazak u zemlju kao a) pokušaj prelaska ili prelazak državne granice mimo graničnog prijelaza; b) pokušaj izbjegavanja ili izbjegavanje granične kontrole; c) korištenje putne isprave druge osobe, ili nevažeće odnosno nevaljane putne isprave; d) davanje lažnih podataka graničnoj policiji; g) ulazak u državu za vrijeme trajanja mjere zabrane ulaska, koja je nastala kao posljedica protjerivanja. S obzirom da je Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu krovni zakon za sve organe koji se bave migracijama, bilo kakva sumnja ili pogrešno tumačenje značenja pojma ilegalnog/nezakonitog ulaska je otklonjeno. → USAGLAŠENO

4.1.2. Omogućavanje ulaska i boravka

EU propisi nalažu da se omogućavanje ilegalnog ulaska treba kažnjavati i onda kada ono nije počinjeno s ciljem finansijske korist takve osobe. Krivični zakon BiH navodi da je krivično djelo krijumčarenja lica počinilo lice koje "da bi ostvarilo finasijsku ili materijalnu korist, dozvoljava ili omogućava ulazak i boravak stranca". Strategija je navela da, kako bi se osigurala potpuna usklađenost sa Direktivom Vijeća 2002/90/EC, trebala bi u član 189. Krivičnog zakona biti unesena mala korekcija, koja određuje ovo krivično djelo. Konkretno, korekcija se odnosila na brisanje riječi "finansijska ili druga materijalna korist" iz Krivičnog zakona. Iako je ovaj zakon u više navrata bio predmet izmjena i dopuna tokom perioda od 2003. do 2007. godine, član 189 nije bio predmet izmjena. → NIJE USAGLAŠENO.

Statistike iz 2007. god. pokazuju da je Granična policija podnijela službene izvještaje za 83 krivična djela krijumčarenja osoba i identificirala krivično djelo krijumčarenja protiv 118 identificiranih osoba i četiri nepoznate osobe. Tokom prvih šest mjeseci u toku 2008. godine, Granična policija je podnijela izvještaj

93 MoS document Strategija u oblasti imigracije i azila.

za 31 krivično djelo krijumčarenja protiv 42 identificirane osobe i protiv jedne nepoznate osobe. Prema ovim podacima GP, samo fizička lica su bila uključena u krivično djelo krijumčarenja osoba.

4.1.3. Brakovi i usvojenja iz interesa

Zakon o strancima iz 2008. god. je po prvi put uveo koncept braka i usvojenja iz interesa u skladu sa propisima EU. Prije njegovog uključivanja, mnogo vremena i truda je uloženo s ciljem da se pojasni da organi koje se bave migracijama imaju pravo da ne izdaju, odnosno da otkazu i odbiju boravak, kao i njegovo produženje, u situacijama gdje je dokazano da je brak, vanbračna zajednica ili usvojenje stranca sklopljeno isključivo zbog ulaska i boravka u BiH. Koncept je u potpunosti prihvaćen i obrađen u više dijelova zakona, uključujući: definicije (član 5), odbijanje/odbacivanje zahtjeva za boravak (član 62) i otkaz boravka (član 68). → USAGLAŠENO

4.2. Kazne i sankcije

4.2.1. Kazne za pravna lica

U BiH pravne osobe su odgovorne ako je krivično djelo počinjeno u ime ili za korist pravnog lica. U vrijeme kada je Strategija pisana, postojao je relativno mali broj istraga/optužnica protiv pravnih lica u vezi sa krivičnim djelom krijumčarenja. Iz tog razloga je preporučeno da se napravi analiza koja bi ocijenila da li postoje određene pravne prepreke, ili da jednostavno pravna lica nisu bila uključena u aktivnosti krijumčarenja. Ovaj trend se je nastavio: kao što je već rečeno, GP nije identificirala ni jednu pravnu osobu u aktivnostima krijumčarenja tokom 2007. god. Informacija o postojanju takve analize nije bila dostupna.

4.2.2. Jurisdikcija

Strategija je navela da je bh. zakonski okvir već obezbijedio temelje za postavljanje jurisdikcije (nadležnosti) nad pravnim osobama u BiH i da je u skladu sa EU propisima. Međutim, praktično pitanje bilo je da li BiH može uspostaviti svoju nadležnost nad pravnom osobom čije je sjedište izvan BiH, ali čije su aktivnosti krijumčarenja usmjerene prema ili preko BiH. Prema članu 12. Krivičnog zakona, krivično zakonodavstvo se primjenjuje prema svima, izvan teritorije BiH, dakle prema osobama koje počine takva djela koja je BiH obavezna da kažnjava prema međunarodnom pravu, sporazumima i međudržavnim ugovorima. Krijumčarenje bi se po svojoj prirodi ubrajalo u ovu kategoriju, pa bi prema tome BiH mogla uspostaviti svoju nadležnost. Informacija da postoji neki takav konkretan predmet na osnovu kojega bi se testirala/primijenila ova odredba nije potvrđena.

4.2.3. Odgovornost prijevoznika

Direktiva Vjeća 2001/51/EC i Šengenska konvencija predviđaju da su prijevoznici u obavezi da preduzmu sve neophodne mjere da osiguraju da stranac-putnik ima validne putne isprave. Ukoliko to nije slučaj, prijevoznik je dužan vratiti takvog putnika. Na početku, predstavnici bh. organa koja se bave migracijom su bili suzdržani prema ovom konceptu, ali su poslije uvidjeli da njegova primjena može samo koristiti BiH i čak napraviti uštede budžeta. Novi Zakon o strancima (član 18) navodi da je obaveza prijevoznika da obezbijedi prijevoz i/ili smještaj strancu kojem je odbijen ulazak u BiH. Sva ova pitanja trebaju biti definirana u većoj mjeri pravilnikom koje treba da usvoji Vijeće ministara na prijedlog Ministarstva sigurnosti i uz mišljenje Ministarstva saobraćaja i komunikacija. → USAGLAŠENO uz komentar o pravilniku.

4.2.4. Nezakonito zapošljavanje

Pitanje nezakonitog zapošljavanja stranaca treba biti apostrofirano kao problem migracijske prirode za cijelu zemlju. Strategija je preporučila da BiH treba da uvede jednostavan sistem za praćenje izdatih radnih dozvola u zemlji. Trenutno, bh. Agencija za rad i zapošljavanje namjerava da ustanovi centralizirani sistem svih radnih dozvola. Međutim, ovaj proces je uvjetovan dobivanjem saglasnosti svih biroa/službi za zapošljavanje iz entiteta koje su nadležne za izdavanje radnih dozvola. Čini se da odluka o ovom pitanju još nije donesena. Pitanje harmonizacije entitetskih zakona o zapošljavanju stranaca sa

Zakonom o strancima je u potpunosti objašnjeno u dijelu izvještaja koji govori o zapošljavanju stranaca. → NIJE USAGLAŠENO.

4.2.5. Mjera kojom se vodi iregularna migracija

Vizna politika

Uvođenje ili ukidanje viznog režima za državljane određenih zemalja predstavlja jednu od mjera u nizu u borbi protiv ilegalne imigracije. Međutim, takve odluke moraju biti donesene na visokom političkom nivou. Preporuka iz strategije je bila da se uspostavi forum za regularnu razmjenu podataka i koordinirane aktivnosti između Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva sigurnosti i drugih institucija u ovoj oblasti. Sastanci bi se održavali sa ciljem da razmijene mišljenja i daju određene preliminarne ocjene za uspostavljanje ili ukidanje viznog režima. U praksi, BiH slijedi u određenoj mjeri Bijelu listu Šengena. Trenutno je prijedlog da se izuzmu državljani iz većeg broja zemalja Južne Amerike. Osim toga, BiH je ukinula vize za državljane novih zemlje članica EU koje su se priključile 2005. i 2007. godine. → USAGLAŠENO.

Pred granične i druge preventivne mjere

BiH je saglasna sa činjenicom da je obuka konzularnih službenika i diplomatskog osoblja važna mjera predgranične kontrole u prevenciji nezakonite migracije na prvom mjestu. U prošlosti, IOM je u saradnji sa MVP-om i GP-om organizirao četiri specijalističke obuke vođenja intervjua i osnovne vještine otkrivanja falsificiranih putnih isprava za konzularne službenike. MVP treba nastojati da redovno organizuje sve obavezne obuke za sve konzularne službenike prije njihovog odlaska iz BiH. Tokom 2007. do juna 2008. MVP je samostalno organiziralo tri takve obuke, od kojih su dvije upriličene zemlji, a jedna u Peking, Kina. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO.

Upravljanje granicom

Jednako važno kao što je "prijegranična kontrola" koju provodi MVP je i efikasna kontrola "na ulasku" koja može biti ostvarena samo ako službenici imaju redovan i adekvatan training. U BiH, svi službenici Granične policije prolaze kroz interni program obuke institucija. Prije svega ovo uključuje obuku kadeta (trenutno 120) koji prolaze šestomjesečnu teorijsku obaveznu obuku u domaćem centru za obuku MUP/GP-a, nakon čega slijedi operativna obuka na terenu. Osim interne obuke, GP na osnovu bilateralne saradnje sa drugim zemljama, poput Egipta, USA, Mađarske i Njemačke organizira specijalističke obuke na osnovu dogovorenih tema. Teme obuke se odnose na pranje novca, tehnike istrage, krijumčarenje automobila, krijumčarenje droge, ilegalne migracije i drugo. Statistike pokazuju da je ukupno 11 obuka održano u 2007. godini za 273 službenika. Tokom prvih šest mjeseci ove godine, 39 službenika je obučeno u toku održavanja pet specijalističkih seminara kako u BiH tako i u inostranstvu.

Zaštita prava

Strategija je istakla da bi, u skladu sa međunarodnim standardima, BiH trebala omogućiti svim osobama koje su ilegalno migrirale, posebno onima koje su predmet krijumčarenja, određeni minimum prava. Ova prava su već garantirana odredbom zabrane vraćanja (*non-refoulement*) i odredbom o humanitarnom boravku. Zakon o strancima (član 54) navodi da se humanitarni boravak može odobriti strancu koji je: 1) žrtva organiziranog kriminala ili trgovine ljudima; 2) maloljetnom strancu bez pratnje; 3) osobi bez državljanstva; 4) strancu koji je zadovoljio uvjete propisane principom *non-refoulement* 5) i zbog drugih opravdanih razloga koje treba odrediti podzakonskim aktom.

Prema članu 16 UN Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnenim, morskim ili zračnim putem, BiH je obavezna da obezbijedi određenu medicinsku/psihološku pomoć migrantima koji su pretrpjeli određeno nasilje i pronašli sklonište u BiH. U praksi, ilegalni migranti će imati pravo na medicinsku pomoć ako su smješteni u jednu od tri postojeće institucije za strane državljane. To mogu biti bh. centar za ilegalne migrante koji su pod nadzorom, IOM-ov šelter za ilegalne migrante otvorenog tipa, ili sklonište za žrtve trgovine ljudima kojima upravljaju sada domaće nevladine organizacije. → USAGLAŠENO.

Regularizacija boravišnog statusa

Strategija je prihvatila da možda ne postoji potreba za posebno reguliranje statusa migranata u BiH, ali predlaže da bi domaći zakoni trebali dozvoliti regularizaciju statusa nezakonitih migranta na pojedinačnoj osnovi, od slučaja do slučaja. U sadašnjim prilikama, Zakon iz 2008. god. (član 54) navodi da se privremeni humanitarni boravak može odobriti osobi koja općenito ne ispunjava uvjete za regularan boravak u situacijama kada stranac sarađuje sa pravosudnim organima u istrazi krivičnih djela, ili je njegovo prisustvo potrebno u sudskom postupku, ili je sam žrtva organiziranog kriminala. Očito je da

će ovo uključiti situacije kada je stranac ilegalno ušao i boravio u zemlji, ali je poslije dobio boravak po humanitarnom osnovu iz gore navedenih razloga. Međutim, neke druge situacije promjene-regularizacije statusa iz ilegalno u legalno nisu navedene u zakonu. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO, u ovim slučajevima bi trebala se razmotriti određena fleksibilnost.

5. TRGOVINA LJUDIMA

5.1. Kazne i sankcije

Kazne za pravna lica i kompenzacija štete⁹⁴

Krivični zakon BiH propisuje odgovornost sa sve pravne osobe, ali ne sadrži neke dodatne odredbe koje bi se odnosile na kazne za pravna lica koja su počinila ili bila uključena u krivično djelo trgovine ljudima. Mjera zaplijene (konfiskacije) sredstva je opća mjera i kao takva se primjenjuje na sva krivična djela. Ona će biti naložena u vezi sa sredstvima koja su korištena, ili je postojala namjera za njihovo korištenje u počinjavanju krivičnog djela, ili za sredstva koja su proistekla iz činjenja krivičnog djela, kada postoji opasnost da će takva sredstva biti ponovo korištena za počinjavanje krivičnog djela, ili kada je konfiskacija (pljenidba) neophodna iz razloga zaštite javne sigurnosti ili morala. Dakla, može se zaključiti da opći pravni okvir za konfiskaciju postoji. Međutim, otvoreno pitanje je pitanje obima, odnosno u kojoj se mjeri konfiskacija koristi kod djela trgovine ljudima. Odgovor na ovo pitanje se nalazi u Akcionom planu državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne migracije gdje je, između ostalog, navedeno: "Skroman ili nikakav napredak je napravljen u zaplijeni sredstava i kompenzaciji žrtava. Moraju se uložiti napor kako bi se izgradio efikasan pravosudni sistem koji bi podstakao žrtve da traže kompenzaciju iz zaplijenjene imovine u toku sudskog postupka. One žrtve koje ne bi mogle biti obeštećene na ovaj način bi trebale biti obeštećene putem državnog fonda za ove namjene, u ovisnosti od raspoloživih sredstava." Kao što je već navedeno u izvještaju, pitanje konfiskacije imovine je usko povezano sa pitanjem obeštećenja žrtava. Bh. zakonski okvir omogućava svim oštećenim strankama, uključujući žrtve trgovine ljudima, da podnesu svoje odštetne zahtjeve dok je sam krivični postupak u toku (ukoliko se time značajno ne produžava dužina trajanja postupka) ili u posebnom građanskom postupku-pannici. U sadašnjoj praksi sudovi, međutim, uglavnom upućuju žrtve trgovine, kao oštećene stranke, da pokrenu posebnu građansku parnicu nakon okončavanja krivičnog postupka. Dodatni sudski postupak, odnosno njegovo trajanje, u najvećoj mjeri obeshrabruje žrtve da ga pokrenu. Kao rezultat one obično odustaju od potraživanja svojih prava ovim putem. „Vaša prava“, domaća NVO koja po osnovu sporazuma sa vladom obezbjeđuje pravnu pomoć žrtvama, navodi da je u protekle dvije godine bilo samo nekoliko slučajeva u kojima su žrtve tražile obeštećenje. Često se dešava da je sama žrtva već vraćena u svoju zemlju boravka kada sudski postupak počinje. U takvoj situaciji, „Vaša prava“ samostalno zastupaju interese žrtve na osnovu njene punomoći.

5.2. Zaštita i pomoć domaćim žrtvama trgovine ljudima

U strategiji je konstatirano da su mnoge zakonske i operativne mjere preduzete kako bi se zaštitile strane žrtve trgovinom ljudima. Međutim, uzevši u obzir trend porasta domaćih žrtava trgovinom, Strategija je predložila kao prioritet da se stvori pravni okvir kojim bi se omogućilo jednako postupanje i prema domaćim žrtvama, bh. državljanima. Prema tome, u 2007. god. bh. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je izradilo Pravilnik o zaštiti žrtava trgovine ljudima i svjedoka - državljana BiH, koji je kasnije usvojilo Vijeća ministara BiH. Pravila su regulirala veći broj pitanja, uključujući principe i opće operativne standarde u vezi sa postupkom identifikacije žrtve, zaštite i pomoći, kao i primarnu i sekundarnu prevenciju i druga pitanja. → USAGLAŠENO

5.3. Repatrijacija

Sljedeća preporuka se je odnosila na pitanje identifikacije bh. budžetskih sredstava za repatrijaciju strane žrtve trgovine ljudima. Do danas, sredstva za repatrijaciju su isključivo obezbjeđivali strani donatori. Akcioni plan državnog koordinatora je naveo da BiH mora razviti svoje vlastite mehanizme finansiranja za repatrijaciju žrtava kao alternativu, posebno ukoliko dođe do gašenja projekta IOM-a koji do sada provodi repatrijaciju.

5.4. Vremenski period važnosti dozvole boravka

Kao što je strategija preporučila, vremenski period važnosti dozvole boravka žrtava trgovine bi se trebao produžiti sa tri na šest mjeseci. Novi Nacrt pravilnika o zaštiti žrtava trgovine ljudima je prihvatio ovu preporuku i dozvolio duži boravak po humanitarnom osnovu u trajanju do šest mjeseci pod uvjetom da su ispunjeni i drugi uvjeti (član 6. Pravilnika). → USAGLAŠENO

5.5. Prevencija i borba protiv trgovine ljudima

Obuka i identifikacija počinitelja krivičnog djela i žrtava, te obuka

Strategija je ocijenila da je dobra praksa Ureda državnog koordinatora u pogledu koordiniranja/obezbjedivanja obuke uposlenima u policijskim agencijama, sudstvu, socijalnim ustanovama, obrazovanju. Akcioni plan još uvijek stavlja snažan akcenat na nastavak obuke svih navedenih i drugih institucija. Međutim, primijećeno je da su za obuku određenih institucija (npr. sudstvo) interes pokazala tri donatora, dok su za većinu drugih sredstva za obuku ostala neoznačena. O ovom pitanju bi se trebalo razgovarati sa donatorskom zajednicom kako bi se izbjegle ove situacije "preferiranja" i obezbijedio trening svima.

5.6. Istraživanje, informacije i medijske kampanje

Strategija je ocijenila da su bh. institucija preduzele značajne aktivnosti kako bi se podstakla svijest o trgovini ljudima. Javne kampanje su koncipirane na takav način da proizvedu efekat kod ranjivih kategorija kao što su djeca i adolescenti (putem školskog programa), samohrane majke, žene sa sela, potencijalni klijenti i drugi. Jedna od konkretnih narednih aktivnosti na prevenciji trgovine bit će upisivanje osoba u matične knjige rođenih (posebno romske populacije) koji nisu bili prije registrirani. Ove osobe ne postoje u pravnom smislu i zbog toga su izložene velikom riziku da ih vrbuju trgovci ljudima.

6. MIGRACIJSKA STATISTIKA I ZAŠTITA PODATAKA

6.1. Uvod

6.1.1. Usvajanje pravilnika

Strategija je naglasila da uvijek treba razlikovati statistiku, koja predstavlja kvantitativne ukupne podatke o nekoj pojavi koju prikupljaju i vode nadležni organi, i lične podatke osobe/stranca. Podaci o migracijama i statistike su potrebni za planiranje i upravljanje procesima migracija. U ovom pogledu, Strategija je navela da je jako važno da se usvoji podzakonski akt o podacima iz domena migracija, tj. da se službenim evidencijama o strancima što je prije moguće izradi pravni okvir za korištenje Informacionog sistema migracija (ISM) ili baze podataka o strancima. Bh. vlasti su ispunile ovaj zahtjev usvajanjem navedenog pravilnika u julu 2007. god. Formalno gledano, BiH je ovu preporuku ispoštovala. → USAGLAŠENO, uz komentar da sami sistem još uvijek nije u potpunosti u funkciji.

6.1.2. Prikupljanje podataka i izrada migracijske statistike

Obrazac izvještavanja i kontakt osobe

Novi zakon o strancima iz 2008. god. sadrži iste odredbe o vođenju službenih evidencija o strancima, ali je lista u određenoj mjeri proširena kako bi uključila nove kategorije službenih evidencija, naprimjer prijevoznike, izdavatelje pozivnih pisama, uložene žalbe i drugo. Prema Zakonu (član 145. stav 2) centralna baza podataka sadrži sve podatke iz službenih evidencija. Dalje, Pravilnik o centralnoj bazi podataka određuje niz pojedinačnih podataka koji se vode za svaku službenu evidenciju. Međutim, on ne definira u kakvom formatu se takvi podaci vode/prikupljaju (naprimjer da li samo tekstualni i/ili numerički podaci, upotreba u određene svrhe i drugo). Ovo može dovesti do nekonzistentnosti u pogledu formata podataka, ovisno o tome koji organ dostavlja podatke. Međutim, na osnovu informacije iz Imigracijskog sektora, ISM sistem, koji je trenutno u fazi dorade, sadrži sve uniformirane jedinstvene

obrasce za izvještavanje koje bi trebalo da koriste svi organi prilikom prikupljanja i dostave podataka. Ovaj zahtjev bi trebao biti uključen u izmjene i dopune postojećeg pravilnika. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO.

6.1.3. Kontakt osoba

Druga preporuka se odnosila na Ministarstvo sigurnosti, koje treba da odredi kontakt osobu koja bi bila odgovorna za koordiniranje procesa prikupljanja podataka, izradu statistike i određivanje definicija i procedura koje će se koristiti. Sektor za imigracije je zadužen za cjelokupnu koordinaciju i planiranje migracijske politike. Međutim, u Sektoru trenutno nedostaje osoblje koje bi provodilo ove poslove analitike. Zbog toga se predlaže osnivanje tima koji bi se bavio samo analitikom i strateškim planiranjem. → NIJE USAGLAŠENO.

6.1.4. Izvori podataka i migracijska statistika

Radna grupa

Strategija je pozvala na bolju koordinaciju između različitih institucija koje se pojavljuju kao izvori migracijske statistike i kao korisnici kako bi se osigurala bolja koherentnost i efikasnost u upotrebi statistike. Kako bi se ostvario ovaj zadatak, stranke su se složile da treba da osnuju interagencijsku statističku radnu grupu koju bi činili predstavnici svakog tijela koje je uključeno ili ima dodire sa poslovima migracije. Ova radna grupa bi bila odgovorna za iznalaženja koje statistike zahtijeva EU. Sada ne postoji takva radna grupa. Povremeno, sastanci između menadžmenta GP, Sektora za imigraciju, Sektor za azil i MiP-a se organiziraju kako bi se razmotrila praktična pitanja, ali čini se da do sada migracijska statistika nije bila suviše prisutna na dnevnom redu. Strategija Ministarstva predlaže formaliziranje saradnje osnivanjem koordinacionog odbora za migracijsku politiku, koja može analizirati migracijsku statistiku ili delegirati ovaj zadatak na nekog. → NIJE USAGLAŠENO.

6.1.5 Obrada migracijske statistike

Pravni okvir

Strategija je naglasila da obrada migracijske statistike treba biti urađena u skladu sa prihvaćenim standardima: prihvaćenih definicija, disagregacije, valjanosti, vremenske važnosti, uporedivosti, harmonizacije i donošenja na relevantan period. U tom smislu preporukom se daje prijedlog za 1) uspostavljanje definicija standardiziranih statističkih pojmova u sferi migracije; 2) osnivanje standardiziranih obrazaca za izvještavanje i vremenskih perioda za njihovu upotrebu; 3) zajednički mehanizmi izvještavanja i vremenski okvir kako bi BiH mogla odgovoriti zahtjevima EUROSTAT-a. Ove preporuke još uvijek nisu ugrađene u podzakonski ili provedbeni akt, niti su prisutne u praksi. Očigledno je da, gledajući operativno, Služba ili sektori mogu obezbijediti većinu statističkih podataka, naprimjer - ukupan broj boravaka u 2007. god. Ovi podaci bi odgovorili na EUROSTAT-ov zahtjev BiH za obezbjeđivanje podataka o "statistikama dozvola boravka na osnovu privremenog ili stalnog boravka državljana trećih zemalja". Međutim, ove aktivnosti bi u odnosu na zahtjeve EUROSTAT-a bile olakšane ukoliko bi procedure postupanja bile propisane (uzimajući u obzir tri navedene smjernice). Dalje, ovim bi se BiH omogućilo upoređivanje statistike na polju migracija sa drugim zemljama. → NIJE USAGLAŠENO.

6.1.6. Statistike i potrebe politike na domaćem i međunaronom planu

Godišnji izvještaj

Strategija je predložila da se čim prije uspostavi adekvatan sistem prikupljanja podataka, jer BiH treba početi izradu godišnjeg izvještaja o migracijskim statistikama kojim bi se adekvatno odgovorilo zahtjevima EUROSTAT-a svake godine. Kao što je već rečeno, ISM sistem nije u potpunosti operativan, ali agencije/organi vode statistike iz svog portfolia. Sektor za imigraciju, GP i Služba izrađuju godišnje izvještaje koji sadrže statističke podatke u skladu sa svojim, zakonom određenim nadležnostima. Iako svi izvještaji nisu bili dostupni za analizu (ovo se ne odnosi na izvještaje Službe i GP) postoji praktična potreba da izvještaji budu kompletirani u jedan, te usklađeni sa kriterijima i definicijama EUROSTAT-a. Sektor za imigracije Agencija za statistiku BiH imali su određene sastanke kada je u pitanju izvještavanje EUROSTAT-a, međutim, nije potvrđeno da je BiH poslala svoj izvještaj ovoj instituciji. → NIJE USAGLAŠENO.

Razmjena i analiza podataka

Strategija je istakla da analiza i razmjena podataka o migracijama može pomoći domaćim institucijama u procjeni migracijskih trendova, naprimjer statistički podaci o prilivu stranih radnika ili tražitelja azila u BiH mogu obezbijediti određene pokazatelje za planiranje, ili bar praćenje, procesa migracije. Iz ovog razloga, od velike je važnosti da BiH poboljša svoje kapacitete analize i prikupljanja podataka s ciljem razmjene i poređenja sa drugim zemljama. Određene aktivnosti se na ovom polju već odvijaju. Naprimjer, ANEAS program za razvoj komunikacionih sistema i razmjenu informacija o ilegalnoj migraciji na Zapadnom Balkanu već predviđa mjesečnu razmjenu određenih podataka (kao što su krivotvorene putne isprave, tražitelji azila i dr.), prvenstveno između graničnih policija. Međutim, ovo se odnosi samo na podatke u domenu GP. Informacije iz drugih sektora MoS i organizacionih jedinica, kao i drugih ministarstva, su potrebne za strateško planiranje.

Zaštita podataka

Sa pravnog gledišta, pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima sadrži odredbe o zaštiti ličnih podataka (član 60), brisanju podataka (član 62) i čuvanju podataka (član .61), tako da je u ovom pogledu ispoštovana Konvencija 108 o zaštiti ličnih podataka.

DIO III: Pregled stanja u sferi operativnosti i provođenja zakona

Poglavlje III Pregled operativnih i provedbenih kapaciteta

1. Uvod

Cilj ovog izvještaja je da pomogne u identifikaciji trenutne situacije u strukturama upravljanja migracijama, zakonodavnom okviru i odnosnu efektivnost, te da prema tome da praktične prijedloge za dalji razvoj. BiH je u potpunosti u stanju da nastavi napredak u skladu sa prihvaćenim standardima i normama, a u zavisnosti od volje da se priznaju postojeći nedostaci i da se preduzmu adekvatne mjere.

2. Sažetak

Do danas još nije razvijena državna politika ili strategija u oblasti migracija u BiH. Niti jedno od ministarstava kojima je u prošlosti bio dodijeljen ovaj zadatak (Ministarstvo civilnih poslova do 2000. godine i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice od 2000. do 2003. godine) nisu napravila napredak u tom pogledu. Također, iako postoji od 2003. godine sa nadležnošću za "razvoj politike u oblasti azila" i "razvoj politike u oblasti imigracije",⁹⁵ niti Ministarstvo sigurnosti nije uspjelo da ispuni ovaj zadatak. Nedostatak migracijske politike oslabio je efektivnost inicijativa za upravljanje migracijama, te također i ulogu samog Ministarstva (uz mnoge elemente sistema upravljanja migracijama prenesene na agencije za provođenje zakona na državnom nivou, ili pod nadležnost ostalih ministarstava), a na taj način ostavio i nejasnu situaciju za cjelokupnu odgovornost za sistem. Kao rezultat takve situacije, spremnost koju je nedavno izrazilo Ministarstvo sigurnosti u smjeru razvoja ove politike je korak naprijed koji je za svaku pohvalu.

Pregled situacije u oblasti migracija jasno pokazuje da, iako je napravljen napredak u mnogim područjima upravljanja migracijama, ostaje dosta posla ukoliko se želi da u budućnosti postoji održiv i efektivan sistem.

BiH se suočava sa mnogim problemima koji imaju utjecaja na upravljanje migracijama, uključujući: ograničena finansijska sredstva, nedostatak institucionalnog iskustva, nedostatak odgovornosti, nejasne nadležnosti/mandate, duplikacija nadležnosti, rupe u procedurama, itd. Svakako da je najevidentniji problem od svih nedostatak snažnog, centraliziranog, koordinirajućeg tijela koje bi bilo u stanju djelovati kao tačka kontakta za sva migracijska pitanja, te obezbijediti potrebne upute za agencije za provedbu na proaktivnoj osnovi. BiH egzistira na fragmentiranom pristupu upravljanja (na nivou države, entiteta i kantona) i konceptima državne službe. Ovo je, naravno, naslijeđe konflikta, koji je ostavio novu državu sa nedovoljno funkcionirajućih struktura i sa malo koncepata kako da ih se kreira.

BiH se nalazi u specifičnoj situaciji zbog svog konkretnog modela upravljanja državom, kao i zbog uloge međunarodne zajednice. Iako BiH još ne posjeduje potpuno funkcionalan sistem upravljanja migracijama, mora se reći da je postignut značajan napredak u relativno kratkom vremenskom periodu (prva državna agencija za upravljanje migracijama, Granična policija, je kreirana tek 2000. godine). Dosta toga je urađeno uz saradnju sa međunarodnom zajednicom.

Veliki nivo pomoći koja je ponuđena BiH rezultirao je značajnim razvojem situacije u oblasti migracija. Međutim, važno je spomenuti da se dosta uradilo na nivoima pojedinačnih agencija/ministarstava uz malo napora da pristupe pitanju upravljanja migracijama u cijelosti. Ovo je razumljivo ukoliko se prizna da je kreiranje cjelokupnog sistema upravljanja migracijama, uz uspostavu svih potrebnih organa i legislative, gigantski zadatak. Veoma se jednostavno može reći da oni koji su pružali pomoć nisu imali na raspolaganju resurse, mandate ili želju da se u prošlosti pozabave ovim pitanjem. Ovo ne znači da napredak nije napravljen; u stvari dosta toga je evidentno (BiH može ustvrditi da posjeduje sav potreban pravni okvir i organe za punu provedbu četvoroslojnog migracijskog modela). S druge strane, to također znači da svobuhvatan i koherentan sistem za upravljanje migracijama treba dalje da se razvija u BiH. Prema tome, agencije za upravljanje migracijama ne vide jasno svoje odgovornosti i zadatke u pravom smislu kao dio nacionalnog pristupa, a procedure za strane državljane su često birokratske i lake za izbjegavanje.

Aktivnosti upravljanja migracijama BiH su predominantno fokusirane na imigraciju - kontrolu stranih državljana na ulasku, dok borave i odlaze iz BiH – a ne na pitanja emigracije. Prirodno je da zemlja ima ovlasti nad onima koji ulaze ili izlaze, i prema tome je u stanju provoditi inicijative koje imaju utjecaja

na njih, a u skladu s uobičajenim državnim modelom. Državljeni BiH koji nisu proglašeni krivima za kriminalne aktivnosti niti se smatraju prijetnjom za sigurnost, zdravlje ili poredak, nisu predmet kontrole države.

Okvir za funkcionalan model upravljanja migracijama generalno govoreći postoji; međutim on se ne prenosi na realnost, te su napreci u oblastima poput legislative umanjeni nepotpunim strukturama i praksama za provedbu. Uopćeno, može se reći da se na ovom praktičnom nivou pojavljuju nedostaci u efektivnom upravljanju migracijama u BiH.

BiH posljednjih godina sve više i više pokazuje spremnost da prizna slabosti u prijašnjim pristupima, te da usvoji promjene i inicijative koje su potrebne kako bi se došlo do konkretnog napretka i razvoja.

Glavni elementi koji negativno utiču na cjelokupnu efektivnost su sljedeći:

■ **Koordinacija/Saradnja**

- Ministarstva, agencije i organi, u odsutnosti centralno usvojene državne politike o upravljanju migracijama, identificiraju i slijede sopstvene politike i ciljeve. Prema tome, oni možda ne odslikavaju u potpunosti najbolje interese i ciljeve BiH;
- Ne funkcioniraju svi organi vezani za pitanja migracija na istom nivou vlasti. Najdirektnija tijela za "kontrolnu" migracija su na državnom nivou. Međutim, organi koji su zaduženi za pitanja poput zdravstvene zaštite, zapošljavanja, obrazovanja i ostali postoje na nižim nivoima (entitet/kanton);
- Slaba je cjelokupna koordinacija. Uprkos legislativi koja jasno identifikuje Ministarstvo sigurnosti kao organ koji je nadležan za pitanja imigracije, azila i granice, ovo vodstvo nije uvijek evidentno u pravom značenju. To je rezultat nekoliko faktora, kao što su hronologija izgradnje državnih institucija, neadekvatne legislativne smjernice, nedovoljni resursi, kao i možda nedostatak iskustva;
- Ograničeno strateško planiranje. Organi BiH rijetko imaju strateško planiranje koje je duže od jedne godine. Planiranje se vrši na nivou agencija sa malo ili nimalo koordinacije. Onda kada planovi postoje, oni su često nejasni i rijetko podržani konkretnim planom aktivnosti;
- Nedovoljna međuagencijska komunikacija i saradnja. Agencije često funkcioniraju izolirano jedne od drugih. Ovo se češće može primijetiti između policijskih i nepolicijskih agencija;
- Ograničen opseg prikupljanja, analiziranja i raspodjele informacija koje su dostupne između svih migracijskih tijela ne dozvoljava realističan pregled situacije ili odgovor na nju. Informacioni/obavještajni sistemi funkcioniraju u nekim od bh. agencija s tim da je potreban njihov dalji razvoj.

■ **Resursi**

- Neadekvatna infrastruktura graničnih prijelaza;
- Neadekvatan pristup i korištenje bazama podataka
- Mnogo kadrova uposlenih u migracijskim organima ima malo praktičnog koncepta ili ne razumiju sistem državnog upravljanja migracijama niti konkretnu ulogu svojih agencija u okviru njega.

■ **Kapaciteti**

- Služba za poslove sa strancima je nedovoljno popunjena i ne raspolaže dovoljnim nivoom opremljenosti;
- Rukovodne strukture su predominantno «vrh-dno» kada govorimo o lancu komandovanja, a «dno-vrh» kada govorimo o komunikaciji. Zaposleni nemaju dovoljno ovlasti da preduzmu proaktivne mjere na svojim nivoima rada;
- Slab sistem prije ulaska (konzularno osoblje je nedovoljno obučeno; procedure se ne provode na jedinstven način i u potpunosti; ne postoji dovoljno odgovornosti za postupke; malo komunikacije sa drugim elementima sistema upravljanja migracijama; preveliko oslanjanje na dostavljanje dokumentacije predviđene zakonom);
- Preveliko oslanjanje na međunarodnu i drugu vanjsku pomoć;
- Pristup rukovođenju se zasniva na osobnostima umjesto na dobro strukturirane i efektivne procedure;
- Slabe sposobnosti održivog razvoja kapaciteta i slabe procedure za zapošljavanje kadrova.

2.1. Politika

U BiH ne postoji formalna migracijska strategija. Prema tome, ova procjena je uzela u razmatranje različite indirektno ciljeve politike raznih bh. organizacija kroz njihove ili konkretno navedene ciljeve, ili nedavno provedene inicijative. Kroz potpisivanje različitih sporazuma (najznačajniji je nedavno potpisani Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom), BiH se stalno obavezuje da će napredovati ka eventualnom članstvu u EU. Kao takva, obavezala se također da će se dovesti u sklad sa relevantnim migracijskim standardima EU (koji se ogledaju u EU Acquisu i ostalom) te je, prema tome, određeni nivo migracijske politike za BiH već odlučen.

Ostali opći ciljevi se mogu sažeti u sljedećem:

- Omogućavanje stranih investicija i sličnih privrednih koristi, a u isto vrijeme promoviranje bh. poslovnih djelatnosti u inostranstvu;
- Razvoj turizma;
- Zaštita domaće radne snage i razvoj domaćeg tržišta rada,
- Osiguravanje snažnog stava protiv prekograničnog kriminala i terorizma.

2.2. Administrativne strukture

Bh. administrativne strukture su uveliko opterećene upravnim i kompliciranim sistemom, uz podijeljene nadležnosti na različite organe na raznim upravnim nivoima. Sve administrativne strukture su relativno nove i još razvijaju kapacitete (neke brže, a neke sporije). Potrebni migracijski organi postoje, međutim postoji još prostora za unapređenje efikasnosti.

2.3. Operativni mehanizmi u upravljanju migracijama

Operativni mehanizmi su prošli značajan razvoj i u nekim oblastima BiH je trenutno usklađena sa standardima koji se mogu vidjeti u nekim zemljama EU. Nažalost, ovi uspjesi su ograničeni na određene agencije/organe. U cjelini, BiH nije efektivna u provedbi mjera kontrole migracija zbog propusta u nekim od ključnih organa, a posebno u stadijima prije i poslije ulaska.

3. Metodologija

Ova procjenu je proveo od 19. maja do 23. juna 2008. godine Adrian Cooper, pod generalnim smjernicama IOM-a Sarajevo.

Procjena je rađena uz direktno korištenje analize bh. izvještaja, procjena, statističkih podataka, istraživanja otvorenih podataka, kao i kroz intervjue sa relevantnim osobama. Sirovi podaci su analizirani da bi se obezbijedili indikativni rezultati i pretpostavke.

4. Politika migracija

4.1. Donošenje politike (ključnih odluka)

Termin "politika" ne treba miješati sa „legislativom“ ili „pravilima“. Politika je set principa po kojima država vode akcije i aktivnosti prilikom stremljenja postizanju određenih ciljeva. Razvoj migracijske politike nije lagana i jednostavna stvar. Dok su se migracije razvile kao značajno područje javne politike, one su još uvijek umnogome međuzavisne sa drugim oblastima javne politike. Efektivna državna politika migracija stoji pred izazovom da nađe i održi balans između mjera koje se bave raznim pitanjima vezanim za migracije, bez da se postizanje ciljeva jedne sfere vrši na račun zanemarivanja ciljeva druge.⁹⁶

Proces kreiranja migracijske politike je iznimno složen, no on se međutim može sažeti u sljedećem:

Migracijska politika je podijeljena u dva dijela – "imigraciju" (državne ciljeve u vezi sa primanjem stranih državljana) i emigraciju (državne ciljeve u vezi sa odlaskom bh. državljana).

Prvo se mora razjasniti mehanizam za izradu politike. Iako će politiku na koncu odobriti vrh države, postoji potreba da se definiše proces koji prethodi. Najprije, ko će preuzeti odgovornost (državni koordinator i sl.) i ko je sve uključen u sam proces. Kreiranje politike zahtijeva veoma visok stepen koordinacije i kompromisa između različitih tijela (i iz vladinog i iz nevladinog sektora). Uobičajeno je da pojedini organi imaju kontradiktorne prioritete (npr. dok organi zaduženi za privredu možda žele povećati broj određene kategorije stranih posjetilaca, organi za provedbu zakona će možda željeti smanjiti taj broj zbog nacionalne sigurnosti). U takvim slučajevima je potrebno donijeti odluku šta je najbolje za državu u cijelosti.

Zatim je potrebno izraditi detaljno istraživanje da se razjasni sadašnja situacija (i vjerovatne i buduće situacije) u zemlji s ciljem da se identificiraju očigledni problemi i pitanja. Ono treba uključivati analizu državne demografske, ekonomske, političke i socijalne situacije (u što će se uključiti statistike o imigraciji i emigraciji). Istraživanje treba da rade različite agencije koje su uključene, međutim potrebno je da postoji standardizirani sistem prikupljanja i prezentiranja podataka (uz korištenje prethodno dogovorenih definicija i kriterija) kako bi se osigurao što precizniji rezultat.

Razmotrit će se i sljedeća ključna pitanja:

- Koliko je država sposobna da se brine o svojim državljanima i, prema tome, o stranim državljanima u svjetlu analize (prioritet zemlje je obično da štiti najbolje interese svojih građana i države)?
- Koje obaveze ima država (konvencije, sporazumi, itd.)?
- Koliki su troškovi i koristi koje država ima od imigracije i emigracije?
- Kakvi su kapaciteti za rad na pitanjima migracija (identifikacija postojećih realnih opcija)?
- Koje su moguće posljedice odluka koje se donesu politikom (učinak na međunarodne odnose/konflikti sa ostalim državnim politikama, itd.)?

Prema tome, princip kreiranja politike je da se identificiraju ciljevi koji idu ka najboljem interesu države, ali i oni koji odlikavaju relevantne praktične elemente. U zavisnosti od prioriteta i situacije u zemlji, migracijska politika može biti "restriktivna" (tako da ograničava imigraciju) ili "otvorena" (potiče imigraciju). Nakon toga, potrebno je utvrditi praznine i potrebe da bi se ispunile obaveze, te da se definiše akcioni plan o tome kako će se tačno provoditi politika.

4.2. Sadašnja politika

Ne postoji formalna migracijska politika (ni imigracijska ni emigracijska). Nadležnost za pitanja politike u teoriji je na državnom nivou u BiH, što je u skladu sa prihvaćenim normama. Međutim, ne postoje procedure i kapaciteti koji se obično koriste pri kreiranju politike. Također se može primijetiti da postoji nedostatak razumijevanja između državnih organa kada je u pitanju migracijska politika. Pojedina ministarstva i migracijska tijela redovno izdaju "izvještaje o radu", kao i povremeno akcione planove, međutim oni su ograničeni po samoj svojoj prirodi i često ne uzimaju u obzir aktivnosti ostalih tijela koja se bave pitanjima migracija.

4.3. Izazovi postojeće migracijske politike

BiH je pokazala spremnost da razvije migracijsku politiku, ali u toj namjeri se suočava s određenim praktičnim izazovima:

- Ne postoji učinkovito vodstvo u kreiranju politike. Iako Ministarstvo sigurnosti ima teoretsku nadležnost za to, ona se ne potvrđuje u praksi i dozvoljava pojedinačnim agencijama previše ovlasti nad pitanjima koja su u svom osnovu pitanja državne politike. Uloga operativnih migracijskih agencija je da implementiraju politiku, a ne da o njoj unilateralno odlučuju;
- Nisu svi organi koji se bave pitanjima migracija (za potpunu migracijsku politiku) na državnom nivou;
- Prikupljanje podataka i analiza nisu standardizirani;
- Opći kapaciteti državnih organa koji imaju ulogu "supervizora" (Ministarstvo sigurnosti, npr.) nisu adekvatni kada su u pitanju potrebni resursi;
- Sve agencije za upravljanje migracijama ne razumiju dovoljno svoju ulogu. Ovo se posebno odnosi na Ministarstvo vanjskih poslova, čiji konzularno-vizni odjeli moraju da se posvete svojoj ulozi kontrole stranaca prije ulaska, a ne automatskoj ulozi onih koji omogućavaju migracije.

5. Propisi u vezi sa migracijama

BiH je uspjela da usvoji najpotrebniju legislativu u oblasti migracija, a to se također odnosi i na redovne izmjene i dopune ključnih akata (kao što je krovni Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu). Razvoj pravnog okvira je, međutim, spor, uz pristup procesu koji dodatno komplicira involviranost mnogih međunarodnih aktera, a koji ponekad frustriraju procedure s ciljem da promoviraju vlastite agende. Sadašnja situacija po pitanju legislative u oblasti migracija može se okarakterizirati kao većinom usklađena sa standardima.

Opis primarne legislative je već prezentiran u Odjeljku A dokumenta Ministarstva sigurnosti kao i u Izvještaju o monitoringu, te stoga ovdje samo dajemo spisak relevantne legislative:

5.1. Pravni okvir koji regulira pitanja izbjeglica/tražitelja azila

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu

5.2. Pravni okvir koji regulira pitanja kontrole i upravljanja granicom

- Zakon o državnoj graničnoj službi
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj graničnoj službi
- Zakon o nadzoru i kontroli državne granice
- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu
- Krivični zakon BiH (i izmjene i dopune)
- Zakon o krivičnom postupku BiH (i izmjene i dopune)
- Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom transportu
- Zakon o policijskim službenicima
- Zakon o putnim dokumentima u BiH
- Zakon o sprečavanju i kontroli zloupotrebe opojnih droga
- Zakon o upravi
- Zakon o upravnom postupku

5.3. Pravni okvir koji regulira zapošljavanje:

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu
- Zakon o zapošljavanju stranaca u FBiH
- Zakon o zapošljavanju stranaca i lica bez državljanstva u RS
- Zakon o zapošljavanju stranaca u Brčko Distriktu

5.4. Pravni okvir koji regulira iregularnu migraciju:

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu
- Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu
- Zakon o sprečavanju pranja novca
- Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka
- Zakon o programu zaštite svjedoka u BiH
- Zakon o Službi za poslove sa strancima

5.5. Pravni okvir koji regulira trgovinu ljudima i krijumčarenje migranata:

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu
- Krivični zakon BiH (i izmjene i dopune)

- Zakon o krivičnom postupku BiH (i izmjene i dopune)
- Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka

5.6. Pravni okvir koji regulira zaštitu podataka:

- Zakon o zaštiti povjerljivih informacija
- Zakon o zaštiti ličnih podataka
- Zakon o centralnom registru podataka i razmjeni podataka
- Zakon o agenciji za identifikacijske dokumente i razmjenu podataka

5.7. Ratificirani međunarodni pravni instrumenti:

- Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i njen Protokol iz 1967. (ratificirano: 01/09/1993)
- Konvencija o migracijama u svrhu zaposlenja (revidirana) 1949. (Sukcesija:02/06/1993)
- Međunarodna konvencija o civilnim i političkim pravima (Sukcesija:06/03/1992)
- Međunarodna konvencija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Sukcesija: 06/03/1992)
- Konvencija protiv torture i ostalih oblika okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (Sukcesija: 01/09/1993)
- Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije protiv žena (Sukcesija: 01/10/1993)
- Konvencija o političkim pravima žena
- Konvencija o pravima djeteta (Sukcesija: 06/03/1992)
- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (Sukcesija: 29/12/1992)
- Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (Sukcesija: 16. jul1 993).
- Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (Pristupanje: 01/06/2003)
- UN Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, sa Protokolom o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, a posebno žena i djece, i Protokol protiv krijumčarenja ljudi zemnim, zračnim ili pomorskim putem (Pristupanje: 24/04/2002)⁹⁷

5.8. Izazovi koji stoje pred pravnim okvirom

U prošlosti su u BiH napravljene brojne analize o migracijskoj legislativi sa ciljem da se identificiraju koraci potrebni za postizanje usklađenosti sa standardima EU,⁹⁸ te je definitivno napravljen napredak u postizanju veće usklađenosti sa prihvaćenim standardima legislative.

Najočitiji primjer ovoga je novi Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu koji je usvojen u aprilu 2008, a koji u sebi sadrži mnoge elemente potrebne za usklađenost sa propisima EU,⁹⁹ uključujući: odgovornost prijevoznika; usvajanje „A“, „B“, „C“ i „D“ kategorija viza; pojačana mogućnost da se odbije ulazak strancu kojem je izdata viza; jače restrikcije za zapošljavanje stranaca; pojačana prava maloljetnika; uvođenje dodatnih kategorija, kao što su: istraživači, konsultanti, ključno osoblje u kompanijama i ostalo; uključivanje usvojene djece; isključivanje mogućnosti dobijanja dozvole stalnog boravka na osnovu dozvole privremenog boravka po osnovu studija, nepotpunih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, fleksibilnost po pitanju zabrane ulaska nakon deportacije; prepoznavanje fenomena lažnog braka/usvajanja; uvođenje kvote radnih dozvola; ubrzane procedure za azil; jasnije procedure stavljanja pod nadzor i udaljenja stranaca; uvođenje principa nemogućnosti promjene osnova (promjena osnove boravka dok su u zemlji).

97 Izvor: EC Nacionalni CARDS 2005 'Podrška provedbi IBM strategije u BiH' projekt koji implementira IOM.

98 Najekstenzivnija od svih zasigurno je "Strategija usaglašavanja pravnog i institucionalnog okvira sa standardima EU za BiH". Ovaj document je stvoren u okviru Regionalnog CARDS programa "Uspostava EU kompatibilnih pravnih, regulatornih i institucionalnih okvira u oblastima azila, migracija i viza (CARDS AMV), koji je finansirala EK a implementirao Švedski migracijski odbor. Modul migracija je kreirao IOM,. Dokument je uključivao tehničke preporuke u šest ključnih područja (ulazak i prihvat, boravak, protjerivanje, dobrovoljni povratak i readmisija, iregularne migracije, trgovina ljudima, migracijske statistike i zaštita podataka).

99 U skladu sa *EU Acquis*.

Kao takav, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu predstavlja najznačajniji migracijski napredak Bosne i Hercegovine u novijoj historiji.

Neka područja, međutim, i dalje ostaju otvorena za puno usklađivanje, kao što su:

Usvajanje konkretne liste priznatih putnih dokumenata;

Nije napravljen napredak o pitanju činjenice da je zapošljavanje još uvijek pod nadležnošću entiteta, a ne države. Uloga države i, konkretno, Službe za poslove sa strancima je značajno ojačana kada je u pitanju kontrola nad migracijskim statusom stranaca koji borave na osnovu radne vize;

Ne postoji u legislativi "procjena ekonomske koristi" kao kategorija koja će odrediti relativni učinak strane poslovne aktivnosti kasnije, osim pri prvoj fazi registracije. U skladu s tim, i dalje postoji mogućnost kvalificiranja za ulazak na osnovu "posla sa aktovkom". Kako se Služba za poslove sa strancima bude razvijala, postoje planovi za borbu protiv ovog fenomena;

Ulazak po osnovu studiranja je detaljno obrađen legislativom. Iako se koncept lažnog ulaska implicira u legislativi, to se ne može reći za konkretna pitanja;

Konkretna prava stranaca koji borave u BiH na osnovu stalne dozvole boravka su nejasna, uz izuzetak prava na zapošljavanje;

Okolnosti koje prethode ukidanju dozvole boravka su nedefinirane;

Izdavanje dozvole boravka po osnovu spajanja porodice nije ograničeno u skladu sa smjernicama EU (korištenje termina „može“ umjesto „mora“);

Ne postoje formalizirane procedure tranzita u svrhu udaljenja.

Uprkos svemu rečenom, BiH je uveliko postigla usklađenost sa legislativnim standardima.¹⁰⁰

Izazovi koji stoje pred BiH po pitanju migracijske legislative su manje problem konkretne legislative, a više slabost procesa s tim u vezi kako bi se legislativa provodila.

BiH bi trebala usvojiti jasnije procedure revidiranja, kreiranja i dopunjavanja migracijske legislative. Sadašnja situacija je zbunjujuća i uveliko se oslanja i podložna je utjecaju međunarodne zajednice. Prema tome, kapacitet BiH da izmijeni i dopuni legislativu mogao bi se pokazati slabim.

S obzirom na specifičnost zemlje, također je nepraktično za BiH da odmah usvaja propise koja su u potpunosti usklađeni sa svim traženim standardima i najboljim praksama. Umjesto toga, ovo se mora raditi postepeno i uz izgradnju kapaciteta organizacija koje su uključene u proces (i agencija za "superviziju" i onih zaduženih za provedbu). Bez situacije gdje se relevantne agencije pridržavaju revidirane legislative i ispunjavaju duh zakona a ne samo puko slovo zakona, razvoj situacije vezane za legislativu bit će neuspješan.

Amandmani na i usvajanje primarnih zakona zahtijevaju također ažuriranje sekundarne i tercijarne legislative (pravilnika). Dok se ovo ne uradi, sadržaj prethodnih pravilnika ostaje na snazi (osim ako je u direktnoj suprotnosti sa novom primarnom legislativom). Stoga ova situacija zahtijeva brzo revidiranje i izmjene i dopune pravilnika kako bi se izbjegle nedosljednosti.

6. Administrativne strukture sistema upravljanja migracijama

Konkretno govoreći, odgovornost za upravljanje migracijama prvenstveno ima Ministarstvo i njegove organizacione jedinice (GP, SIPA i SPS), uz dodatnu uključenost ministarstava vanjskih poslova, pravde, civilnih poslova, za ljudska prava izbjeglice, te Suda BiH i Direkcije za evropske integracije. Određeni važni elementi poput zdravstva, obrazovanja i zapošljavanja nisu na državnom nivou, te se dozvoljava BiH da pristupi "kontrolnom" elementu upravljanja migracijama na državnom nivou, a što se ne može reći za pitanja koja su više socijalne prirode.

2.1. Mandat i funkcionalnost

6.2.1. Ministarstvo sigurnosti i njegove organizacione jedinice

Ministarstvo sigurnosti je ustanovljeno na osnovu Zakona o ministarstvima i drugim tijelima BiH, 2003. godine. Ministarstvo je kreirano kao specifičan odgovor na potrebu za ojačanim vlasništvom države nad pitanjima sigurnosti, te s ciljem da se provedu aktivnosti nadzora nad radom agencija za provođenje zakona na državnom nivou (Državna granična služba (GP)¹⁰¹ i Državna agencija za informacije i zaštitu (SIPA)¹⁰²) prije njega. Od tada je ustanovljena Služba za poslove sa strancima, kao treća agencija za provođenje zakona na državnom nivou.

Sadašnje nadležnosti Ministarstva su definirane Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH iz 2003. godine,¹⁰³ kao:

- zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza i reguliranje prometa na graničnim prijelazima BiH;
- sprečavanje i otkrivanje činitelja krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima, kao i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom;
- međunarodnu saradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva;
- zaštitu osoba i objekata;
- prikupljanje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH;
- organizaciju i usaglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH;
- provođenje međunarodnih obaveza i saradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, te usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH, te donošenje programa i planova zaštite i spašavanja;
- provođenje politike useljavanja i azila BiH i uređuje procedure u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca u BiH.

Precizne funkcije Ministarstva sigurnosti su detaljnije uređene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta MS. Ministarstvo je nadležno da provodi sva pitanja u vezi sa upravljanjem migracijama, međutim nedostaje mu operativnih i pravnih sposobnosti da samostalno provodi praktične mjere. Ove sposobnosti se, umjesto toga, mogu naći u ostale tri državne agencije za provođenje zakona (kao organizacione jedinice MS). Ne postoji pojašnjenje ili smjernica o onome što je precizno uloga Ministarstva u interakciji s njima, osim indirektnog principa da Ministarstvo ima ulogu supervizora. Ova nejasna veza sa organizacionim jedinicama MS je ključno pitanje i najveća prepreka ka postizanju učinkovite provedbe sistema upravljanja migracijama. Iako tri organizacione jedinice na državnom nivou odgovaraju Ministarstvu, one izvještavaju direktno ministra (što se odobrava principom operativne autonomije), a ne i drugim, nižim nivoima strukture MS. Čak niti ovaj zahtjev izvještavanja ministra nije automatski za organizacione jedinice u svim slučajevima. Prema tome, ova vrsta situacije daje dosta praktične kontrole koja se obično nalazi u rukama državnog ministarstva i tijelima za implementaciju. S ciljem da djelotvorno funkcionira kao organ supervizije za agencije za provođenje zakona na državnom nivou, sadašnja situacija zahtijeva efikasnu vertikalnu i horizontalnu komunikaciju sa agencijama za provođenje zakona – a što u ovom momentu nije slučaj u BiH.

Pojašnjenja konkretnih uloga se razvijaju kroz kreiranje procedura i nadležnosti organizacionih jedinica na državnom nivou; međutim one obično dalje uzimaju funkcije od Ministarstva umjesto da pojasne njegovu konkretnu ulogu.

101 Naziv Državna granična služba promijenjen je 2007. godine u Granična policija.

102 Naziv Državna agencija za informacije i zaštitu je 2004. godine promijenjen u Državna agencija za istrage i zaštitu.

103 Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, 2003, član 14.

Ministarstvo se uspješno razvilo kroz proteklih pet godina postojanja u nekoliko područja i može potvrditi određene ključne uspjehe ka napretku:

- Potpisan je određeni broj međunarodnih ugovora u oblastima sigurnosti i migracije (readministracije);
- Započelo se sa izvještavanjem o migracijama i provedbom ograničenih akcionih planova;¹⁰⁴
- Donošena je potrebna primarna legislativa, te su donošeni potrebni amandmani naknadno;
- Razvila se sekundarna i tercijarna legislativa;
- Preuzeta je nadležnost nad upravljanjem postupkom azila od UNHCR-a;
- Uspostavljena je SPS, kao važan element kontrole nakon ulaska;
- Dodijeljena su sredstva iz državnog budžeta za izgradnju Imigracijskog centra, te je završena njegova izgradnja;
- Razvoj osnovne IT i komunikacijske infrastrukture.

Međutim, kada govorimo o operativnoj učinkovitosti, Ministarstvo je ispod očekivanog. Dosta progressa koji je gore spomenut bio je rezultat utjecaja vanjskih aktera, kao i aktivnosti organizacionih jedinica Ministarstva.

Organizaciona struktura Ministarstva je nejasna, sa potencijalom za duplikaciju odgovornosti različitih sektora unutar Ministarstva; precizne nadležnosti i funkcije ne postoje uvijek ili ne odlikavaju sadašnju situaciju; ključni zadaci nisu implementirani (najvažnije je spomenuti kreiranje politika); broj osoblja je ispod predviđenog (originalni predviđeni broj osoblja prilikom kreiranja Ministarstva još uvijek nije dostignut), te su procedure zapošljavanja spore i birokratske. Također, obuka osoblja ne daje rezultate u povećanom obimu znanja o konkretnim pitanjima iz oblasti migracija; konkretni detalji o vezi sa ostalim organizacionim jedinicama Ministarstva nisu definirani; interne komunikacije su nepovezane; te pozivanje na odgovornost nije prioritetno s obzirom da Inspektorat ne radi punim kapacitetom.

Komentar iz EU Izvještaja o napretku BiH za 2007: „Postoji još uvijek nedostatak zrele koordinacijske strukture i ograničeni administrativni kapaciteti“,¹⁰⁵ iako se odnosi na opće administrativne kapacitete BiH, Ministarstvo sigurnosti bi bi ga trebalo razmotriti.

■ Sektor za imigraciju

Sektor za imigraciju je jedan od deset sektora MS. Sektor ima dva odsjeka: Odsjek za administrativno-upravne poslove i Odsjek za propise, nadzor i obuku.

Konkretna nadležnosti Sektora su da:

- vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na izvršenje i provođenje politike u oblasti imigracije u BiH,
- vrši poslove koji se odnose na izradu prednacrti i nacrti zakona i podzakonskih akata iz ove oblasti,
- prati stanje u vezi sa postizanjem evropskih standarda u ovoj oblasti,
- vrši analizu i izvještavanja,
- vrši prihvata i smještaj ilegalnih imigranata i žrtava trgovine ljudima,
- kao i druge poslove i zadatke koji po svojoj prirodi spadaju u nadležnost ovog Sektora.¹⁰⁶

Kao takvi, konkretni zadaci Sektora su dvosmisleni i podložni različitim tumačenjima, a u osnovi im nedostaje pojašnjenje šta treba uraditi i na koji način. Do sad se Sektor primarno fokusirao na svoje administrativne poslove kao dio procesa upravljanja migracijama, a u isto vrijeme je napravljeno malo na koncentriranje na ono što bi trebalo biti ključni zadatak: realizacija i provođenje politike“. Pozicija Sektora je teška. Ima minimalan broj osoblja sa nedovoljno praktičnog iskustva u migracijskim politikama i njihovoj provedbi. Ovo ima za rezultat slabljenje kredibiliteta Sektora kod ostalih organizacionih jedinica Ministarstva. Uloga Sektora je dalje podrivena dvosmislenim mandatom Ministarstva i nedostatkom komunikacije i pojašnjenja o konkretnim nadležnostima i njihovim očiglednim preklapanjima kod organizacionih jedinica Ministarstva.

104 Npr. Godišnji "Izvještaj o situaciji u oblasti trgovine ljudima i ilegalnim migracijama u BiH", i "Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalnih migracija u BiH".

105 BiH Izvještaj o napretku 2007 šCOM(2007) 663ć.

106 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva sigurnosti, član 11.

■ Sektor za azil

Sektor za azil je još jedan od deset sektora unutar Ministarstva. On ima tri odsjeka: za postupak azila, za podršku, te za prihvati i program.

Konkretne nadležnosti Sektora su da:

- vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na izvršenje i provođenje politike i postupka azila u BiH,
- koordinira radom nadležnih organizacionih jedinica,
- vrši poslove koji se odnose na izradu prednacrti i nacrti zakona i podzakonskih akata iz ove oblasti,
- obezbjeđuje prihvati, smještaj i podršku tražitelja azila,
- prati stanje u vezi sa postizanjem evropskih standarda o ovoj oblasti,
- vrši analizu i izvještavanje,
- kao i druge poslove koji po svojoj prirodi spadaju u nadležnost ovog sektora.¹⁰⁷

Ključne funkcije Sektora se dalje mogu razraditi kao:

- Procjenjivanje zaprimljenih zahtjeva za azil (međunarodnu zaštitu),
- Provođenje intervjua u vezi sa zahtjevima,
- Rješavanje zahtjeva,
- Izdavanje rješenja o dozvoli privremenog boravka po osnovu humanitarne zaštite,
- Revidiranje odluka (prestanak statusa),
- Odobravanje privremenog prihvata,
- Saradnja/veza sa Sudom BiH,
- Registriranje tražitelja azila,
- Izdavanje identifikacijske karte za tražitelje azila,
- Izdavanje kartona priznatim izbjeglicama,
- Vođenje evidencija o azilantima,
- Preuzimanje aktivnosti na određivanju jedinstvanog registracijskog broja za priznate izbjeglice,
- Vođenje evidencija u bazama podataka o tražiteljima azila, osobama kojima je odobren boravak na humanitarnom osnovu, itd.,
- Pružanje usluga prevođenja i koordinacija rada prevodilaca (u toku intervjua).

Sektor za azil usko saraduje sa Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice (MLJPI), koje je zaduženo za pružanje pristupa pravima u društvu priznatim izbjeglicama. Kao što se može vidjeti, Sektor za azil ima mnogo jasnije i bolje definirane uloge i zadatke kad se uporedi s mnogim sektorima u Ministarstvu. Ovaj jasni fokus na aktivnostima zajedno sa snažnom podrškom od organizacija kao što je UNHCR te sa učinkovitim lokalnim upravljanjem je učinio da se Sektor za azil konzistentno razvija od svog nastanka do danas. Trenutno Sektor dobro funkcioniše, uz donošenje blagovremenih i dobro obrazloženih odluka i rješenja. Također, izgleda da Sektor posjeduje efektivnu komunikaciju s drugim organima (organizacionim jedinicama MS, ostalim ministarstvima i Sudom BiH¹⁰⁸).

EU je relativno nedavno procijenila napredak kao "napori Bosne i Hercegovine u oblasti azila su uglavnom na dobrom putu".¹⁰⁹

■ Granična policija

Granična policija (GP) je, kada je osnovana u junu 2000. godine (tada se zvala Državna granična služba), bila prva agencija u BiH za provedbu zakona na državnom nivou. Kroz sljedeće dvije i po godine nakon osnivanja ona je postepeno preuzimala punu kontrolu nad državnom granicom od entitetskih i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, te je ovaj proces završen u septembru 2002. godine.

Granična policija predstavlja kontrolu na ulasku u Bosnu i Hercegovinu.

107 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva sigurnosti, član 12.

108 Državni sud funkcioniše kao organ za rješavanje žalbi protiv odluka o azilu MS.

109 Bh. Izvještaj o napretku 2007. {COM(2007) 663}.

Nadležnosti Granične policije su sljedeći:

1. Provođenje odredbi Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice kako je propisano tim zakonom;
2. Provođenje odredbi Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kako je propisano tim zakonom;
3. Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje djela koja su propisana krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini kada:
 - a) su ta krivična djela usmjerena protiv sigurnosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti DGS-a; ili
 - b) se ta krivična djela moraju goniti u skladu s odredbama o zloupotrebi javnih isprava koje služe kao dokaz identiteta, o putnoj ispravi i obavezi posjedovanja vize, te odredbama o kretanju i boravku stranaca i azilu ukoliko su počinjena prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak državne granice; ili
 - c) ta krivična djela obuhvataju prijevoz robe preko državne granice čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili u slučaju kršenja važeće zabrane, ukoliko je DGS-u dodijeljena dužnost nadziranja takvog odobrenja i zabrane na osnovu drugog propisa ili administrativnog sporazuma s organom odgovornim za takvo gonjenje;
4. Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje drugih krivičnih djela na zahtjev nadležnog organa;
5. Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje:
 - a) prekršaja koji su propisani Zakonom o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, te drugim zakonima, ili
 - b) drugih prekršaja na zahtjev nadležnog organa;
6. Pružanje policijske ispomoći organizacijskim jedinicama u sklopu Ministarstva sigurnosti u provođenju Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i drugih važećih propisa iz ove oblasti;
7. Preduzima mjere zaštite zračnog civilnog saobraćaja i sigurnosti prostorija međunarodnih aerodroma u BiH;
8. Osigurava svoje organizacijske jedinice od opasnosti;
9. Daje stručno mišljenje pravosudnim organima ili drugim institucijama na njihov zahtjev, a u vezi sa vjerodostojnošću dokumenata koji su korišteni ili su se namjeravali koristiti za prelazak državne granice. Takvi dokumenti uključuju putne dokumente, dokumente za ličnu identifikaciju i bilo koje druge dokumente koji su vezani za kretanje osoba, vozila ili roba preko državne granice;
10. Izvršava i druge poslove propisane zakonom i drugim propisom.¹¹⁰

GP provodi aktivnosti na svim graničnim prijelazima BiH kao i u području od deset kilometara unutar teritorije (ovo područje se može povećati ukoliko se dužnosti obavljaju na zrakoplovu, vozu ili plovnicama). Iako je nominalno GP po definicijama EU (fokusiranje primarno na ljudski element graničnog kretanja), oni također imaju nadležnost nad fizičkim obezbjeđenjem granice i borbom sa prekograničnim kriminalom s tim u vezi (narkotici, oružje, itd.). GP je dominantna operativna agencija za upravljanje migracijama u BiH.

Sadašnji broj zaposlenih u GP je 2.083 (od čega je 1.904 policijska službenika). Ovaj broj iznosi 82,14% planiranog broja¹¹¹ i ostavlja nepopunjenim 458 pozicija (od čega je većina policijskih službenika – 442).¹¹²

GP je najstarija i veoma dobro ustanovljena bh. agencija za upravljanje migracijama, te iako je dostigla visoki nivo operativne učinkovitosti i dalje nastavlja da se razvija. Značajna pomoć međunarodne zajednice je u prošlosti pomogla GP da postigne postavljene ciljeve, i iako joj se ta vrsta pomoći još uvijek pruža u smanjenom obimu, GP je pokazala svoju sposobnost da nezavisno funkcioniše. GP trenutno sadrži sve neophodne osnovne organizacione komponente za agenciju granične policije, uključujući: jasne rukovodne strukture, administraciju, zapošljavanje, obuku i razvoj vještina osoblja, prikupljanje obavještajnih podataka – analiza i raspodjela, stručno ispitivanje dokumenata, strateško planiranje i analizu.

110 Zakon o Državnoj graničnoj službi, 2004. god. dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj graničnoj službi, 2007.

111 U skladu s definicijom iz Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta GP.

112 Izvor: Podaci GP korišteni u kreiranju „Strategije i Akcionog plana u oblasti migracija i azila“ May 2008.

Operativno je GP nedavno demonstrirala više usredotočen pristup ka odgovoru na prijetnje identificirane kroz analizu podataka, te na taj način slijedi učinkovit model s ciljem maksimiziranja upotrebe resursa. Primjer za ovo je kreiranje i implementacija konkretnih akcionih planova, kao što je „Akcioni plan za borbu protiv organiziranih prekograničnih kriminalnih aktivnosti”. Takvi akcioni planovi su dali svoje rezultate - u 2007. godini sva područja u kojima je GP otkrila krivična djela su u porastu, s tim da je broj otkrivenih krivičnih djela krijumčarenja ljudi porastao za 43,1 % u odnosu na prethodnu godinu. GP pokazuje povećanu sposobnost u svim kapacitetima krivičnih istraga (trgovina ljudima, narkotici, itd.).

GP je također uspjela da kontinuirano smanji broj viza izdatih na granici (u saradnji s MVP). Ovome je pomoglo uvođenje elektronskog izdavanja viza 2004. godine, kao i službena odluka iz iste godine da se smanji broj graničnih prijelaza na kojima se može izdati viza na granici sa 55 na 14.

Statistike o prelasku državne granice također ukazuju na anomaliju. Dok se broj putnika nastavlja uvećavati, broj odbijanja ulaska i otkrivanja krivotvorenih dokumenata nastavlja opadati (broj putnika je porastao za 18,5% od 2003, ali je otkrivanje krivotvorenih dokumenata opalo za 26,8% u istom periodu).¹¹³ Iako su fluktuacije očekivane, procjena statistika od godine do godine ne ukazuje na slično smanjenje u drugim područjima. S obzirom da je BiH još uvijek zemlja tranzita i destinacije za iregularnu migraciju stranih državljana, mogući razlozi su: smanjenje kapaciteta GP na ulasku, promjena *modus operandi* iregularnih migranata (prelazak na forme skrivenog ulaska uz izbjegavanje graničnih prijelaza). U slučaju posljednjeg, može se očekivati povećanje u broju otkrivenih tajnih prelazaka državne granice, međutim ovo još uvijek nema potporu u statistikama. Ovaj nalaz je samo indikativan i zahtijevao bi dublju analizu da bi se došlo do detaljnije procjene mogućih uzroka.

■ Izazovi

Još uvijek postoje izazovi koji stoje pred GP ukoliko oni žele nastaviti dosadašnji napredak:

- Nepopunjenost kadrovima ostaje problem – nepopunjenost 18,6% njihove planirane popunjenosti za operativne policijske službenike prirodno ograničava njihov kapacitet;
- Infrastruktura graničnih prijelaza na mnogim lokacijama je ispod standarda (uključujući i materijalne resurse, kao što su: zgrade, sanitarija, oprema kao i učinkoviti sistemi komunikacija);
- Dok je komunikacija sa ostalim “tradicionalnim” agencijama za provođenje zakona u razvoju, komunikacija sa ostalim organima koji učestvuju u upravljanju migracijama (kao što je Sektor za imigraciju) nije dovoljno dobro definirana niti potpuno efektivna;
- Legislativa treba dalja pojašnjenja/dopune kako bi se dalje ojačala uloga GP kao kohezivne strukture upravljanja migracijama u BiH;
- Korištenje Informacionog sistema za migracije (ISM) treba dalje definirati i provoditi;
- Ključne odgovornosti i kapaciteti (učinkovito ispitivanje i procjena putnika) mora ostati na nivou ostalih poboljšanja u radu GP.

■ SIPA

Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) ustanovljena je 2002. godine, a 2004. godine je bila rekonstruirana i reimenovana. Ova reforma je rezultirala usvajanjem novih značajnih policijskih ovlaštenja i mnogo većom ulogom u provedbi zakona u BiH. SIPA je druga državna agencija za provedbu zakona i bila je inicijalno ustanovljena s ciljem da funkcionira kao operativni element Suda i Tužiteljstva BiH.

Poslovi iz nadležnosti SIPA-e su:

1. sprečavanje, otkrivanje i istraga krivičnih djela iz nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud), a posebno: organiziranog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugih krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog finansijskog kriminala;
2. prikupljanje obavještenja i podataka o krivičnim djelima iz tačke 1. ovog stava, te praćenje i analiza bezbjednosne situacije i pojava koje pogoduju nastanku i razvoju kriminaliteta;
3. pružanje pomoći Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Tužilaštvo) u prikupljanju obavještenja, te izvršavanje naloga Suda i glavnog tužioca BiH (u daljem tekstu: tužilac);
4. fizička i tehnička zaštita lica, objekata i druge imovine zaštićene po ovome zakonu;
5. zaštita svjedoka;

113 Potrebno je spomenuti da je GP značajno povećala stopu otkrivenosti krivotvorenih putnih dokumenata (posebno ličnih karata) u toku ovog perioda.

6. provođenje međunarodnih sporazuma o policijskoj saradnji i drugih međunarodnih instrumenata u njenoj nadležnosti;
7. kriminalistička ekspertiza;
8. ostali poslovi propisani zakonom i drugim propisom.

SIPA obrađuje podatke i vodi evidencije u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH, Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH i drugim propisima BiH.¹¹⁴

Često spominjana kao bh. jednadžba za FBI, SIPA je specijalizirana agencija za policijske istrage, a fokusirana je na veća krivična djela, ratne zločine, terorizam i ostala ozbiljna kršenja Krivičnog zakona. SIPA također preuzima vodstvo u inicijativama u vezi sa većim krivičnim djelima organiziranog i prekograničnog kriminala, uključujući trgovinu ljudima i pranje novca. Sekundarna uloga SIPA-e je pružanje fizičkog obezbjeđenja lica i objekata (uključujući strana predstavništva) koji su značajni za državu.

Kao takva, SIPA predstavlja najklasičniju policijski orijentiranu agenciju od tri agencije za provođenje zakona na državnom nivou. Iako je kriminal koji je u vezi s migracijama samo jedan od elemenata mandata SIPA-e, njihova uloga u istraživanju značajnih krivičnih djela je integralni aspekt sistema upravljanja migracijama u BiH.

U početku su rezultati od SIPA-e sporo dolazili, međutim, to se počelo pozitivno mijenjati nakon uspješnih slučajeva koji su bili većinom u oblasti finansijskog kriminala. Važno je napomenuti da je SIPA efektivno pokazala svoj potencijal i spremnost da djeluje kao istražitelj krivičnih djela u državnim institucijama.¹¹⁵

■ Služba za poslove sa strancima (SPS)

SPS je najmlađa od svih agencija za upravljanje migracijama na državnom nivou (kreirana u oktobru 2006) i čini treću organizacionu jedinicu u okviru Ministarstva sigurnosti. SPS je kreirana s ciljem da se premjesti kontrola nakon ulaska na državni nivo, s obzirom da je prethodno nadležnost za kontrolu migracija u zemlji bila na različitim „odjeljenjima za strance“ unutar ministarstava unutrašnjih poslova. S obzirom na ograničene resurse i ovlaštenja prethodni sistem je bio veoma neučinkovit, te je stoga donesena odluka da se on premjesti na nivo države (djelokrug rada i ovlasti odjeljenja za strance bili su ograničeni na geografsku zonu odgovornosti tog ministarstva. S druge strane, osoblje u RS-u i Distriktu Brčko su imali policijska ovlaštenja, dok je osoblje u FBiH bilo administrativno).

SPS trenutno broji 177 zaposlenih od ukupno 233 planiranih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Službe.

Zvanične nadležnosti Službe za poslove sa strancima su:

1. Upravni poslovi u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca u Bosni i Hercegovini, propisani Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, i to:
 - a) poništavanje viza strancima,
 - b) izdavanje ličnih i putnih isprava strancima, odnosno oduzimanje izdatih ličnih i putnih isprava,
 - c) prijave boravka ili promjene boravka stranih državljana, .
 - d) ovjera garantnih pisama i poziva,
 - e) izdavanje potvrda o boravku stranaca,
 - f) u vezi s podnesenim zahtjevima za azil u Bosni i Hercegovini.
2. Rješavanje u upravnim stvarima po zahtjevima za:
 - a) odobrenje privremenog ili stalnog boravka u Bosni i Hercegovini, odnosno produženje privremenog boravka,
 - b) otkaz privremenog ili stalnog boravka,
 - c) stavljanje stranca pod nadzor,
 - d) protjerivanje stranca iz zemlje,
 - e) donošenje zaključaka o izvršavanju rješenja o protjerivanju stranaca iz zemlje.
3. Rješenja iz stava (2) ovog člana donosi direktor Službe.

¹¹⁴ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, 2004, član 3.

¹¹⁵ Nedavno smo bili svjedoci obimnijih hapšenja koje je proveo MUP-a RS za prekršaje u vezi sa lažnim izdavanjem državnih identifikacionih dokumenata.

4. Vođenje predmeta i evidencija propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu i evidencija iz djelokruga Službe.
5. Inspekcijski poslovi nad provođenjem Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, i to:
 - a) kontrola boravka, kontrola svrhe boravka, kontrola korištenja boravka, prijave boravka ili promjene mjesta boravka,
 - b) nadzor nad pravnim i fizičkim licima u vezi s boravkom i zapošljavanjem stranih državljana,
 - c) podnošenje prijave i zahtjeva za postupanje protiv pravnih ili fizičkih lica zbog nepridržavanja propisa kojima se reguliraju pitanja kretanja, boravka i zapošljavanja stranaca,
 - d) podnošenje zahtjeva za pokretanje postupaka radi ukidanja odobrenog boravka, odnosno ukidanja boravka po osnovu podnesenog zahtjeva za azil ili odobrenog azila, kao i zahtjeva za ukidanje viza,
 - e) vođenje evidencija o inspekcijskim kontrolama i nalazima,
 - f) redovni inspekcijski nadzor, te nadzor po nalogu ili zahtjevu, odnosno po dostavljenoj prijavi,
 - g) podnošenje zahtjeva za raspisivanje potrage za licima i stvarima,
 - h) podnošenje zahtjeva za obavljanje pretresa lica, stvari, vozila i objekata, te za stavljanje stranca pod nadzor,
 - i) provjere po nalogu Ministarstva u vezi s ulaskom, kretanjem i boravkom stranih državljana koji su u postupku dobijanja bh. državljanstva,
 - j) izvršenje mjere udaljenja stranog državljanina iz zemlje.
6. Aktivnosti vezane za:
 - a) praćenje, prikupljanje i obradu podataka i saznanja iz nadležnosti Službe,
 - b) analizu stanja iz nadležnosti Službe,
 - c) preduzimanje potrebnih mjera i radnji iz nadležnosti Službe, te predlaganje mjera radi unapređenja ukupne situacije u oblasti kretanja, boravka i zapošljavanja stranaca..
7. Obrada podataka i vođenje evidencija u skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu..
8. Dostavljanje odluka i rješenja Ministarstvu radi unošenja u odgovarajuće registre o strancima.
9. Ostali poslovi propisani Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, te drugim zakonima i propisima kojima se reguliraju prava, obaveze i druga pitanja u vezi s kretanjem, boravkom i zapošljavanjem stranaca.¹¹⁶

Kao agencija za kontrolu migracija nakon ulaza u BiH, SPS je bila kreirana da po potrebi identificira, privede i udalji iregularne migrante iz BiH. Služba je također prvo tijelo u zemlji koje zaprima zahtjeve za međunarodnu zaštitu (prije nego što ih proslijedi Sektoru za azil u okviru MS), te vrši dodatne provjere s ciljem da utvrdi detalje iz pozivnih pisama (postojanje adrese, itd.) u ime MVP, a u okviru procesa izdavanja vize.

SPS ima nadležnosti nad dva nova elementa sistema upravljanja migracijama u BiH, a radi se o stavljanju stranaca pod nadzor te udaljenje. U prošlosti BiH nije posjedovala siguran imigracijski centar koji je pogodan za smještaj iregularnih migranata niti je imala potrebne mehanizme da rutinski vrši udaljavanje tih migranata iz zemlje. U 2007. i 2008. godini završena je izgradnja prvog imigracijskog centra¹¹⁷ i donešen je potrebni zakonski okvir za njegovo funkcioniranje, kao i pravni okvir za upravljanje prisilnim udaljenjima migranata. Treba napomenuti da niti jedan od ovih elemenata ne funkcionira u potpunosti.

SPS je podijeljena na dva glavna segmenta:

- Inspektore za strance i
- Imigracijski centar

Inspektori za strance rade u regionalnim terenskim uredima i na taj način pružaju punu pokrivenost terena u cijeloj zemlji, a u isto vrijeme su oni koji rade s prvim elementom nadležnosti Službe (identifikacija, procesuiranje i rješavanje po slučajevima). Inspektori za strance su dalje podijeljeni između terenskih službenika i administrativnih radnika.

116 Zakon o Službi za poslove sa strancima, 2005, izmijenjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Službi za poslove sa strancima 2008.
 117 Još se naziva i Imigracijski prihvatni centar.

Službenici Imigracijskog centra su nadležni za nadzor nad iregularnim migrantima i njihovo udaljavanje po potrebi.

Za razliku od GP i SIPA-e, SPS nije policijska agencija. Radi se o organizaciji na bazi državne službe koja se bavi administrativnim kršenjem i aktivnostima. Legislativom su zaposlenima date ograničene ovlasti policijskog tipa (pretres, zapljena, pritvor, upotreba sile uključujući i vatreno oružje, itd.) kako bi im se dozvolilo da učinkovito provode operacije borbe protiv iregularnih migracija u zemlji, te da pružaju osiguranje tokom pritvora/nadzora.

SPS je inicijalno uspjela da dostigne izuzetan nivo razvoja u okviru veoma kratkog vremenskog perioda u oblasti koja je veoma osjetljiva i teška. Ova početna impresivna brzina napretka je usporena u novije vrijeme. Istrage, nadzor nad osobama i njihovo udaljavanje zbog administrativnih prekršaja zahtijevaju mnogo viši nivo osjetljivosti, te različite standarde rada nego u krivičnim slučajevima. Zbog visokog nivoa kontroverznosti i potrebe da se radi po najvišim standardima, potrebno je zadržati sličan ritam razvoja SPS u budućnosti.

Izazovi

Služba se suočava sa nekoliko aktuelnih izazova:

- SPS je nedovoljno kadrovski popunjena sa samo 75,87% planiranog broja osoblja. SPS nije napravila napredak ka zapošljavanju dodatnog osoblja. Zaključak ove procjene je da je i planirani broj veoma nizak, ukoliko Služba planira da učinkovito funkcioniše u cijeloj državi (kao dopuna postojećim kapacitetima planirani je samo 50 inspektora za strance);
- Kapacitet/sposobnosti operativnog osoblja su niski. Većina sadašnjih inspektora za strance su zaposleni koji su iz prethodnog sistema rada pri MUP-ovima prebačeni u novu Službu. Uloga SPS nije slična niti jednoj od prethodnih bh. struktura, te su joj stoga potrebni visokokvalificirani kadrovi (u smislu posjedovanja vještina) u skladu sa standardima u EU. Većina ovih vještina i koncepata su novi sadašnjem osoblju, koje je naviknuto na prethodni režim rada u odjeljenjima za strance. Iako je osoblje Imigracijskog centra uposljeno vanjskim konkursom, priroda njihovog posla također zahtijeva redovnu učinkovitu obuku i savjete kako bi održali određen nivo svojih vještina – a što je posebno tačno kada govorimo o smještaju migranata i njihovim učinkovitim i sigurnim udaljenjima;
- Početna obuka je provedena 2007. godine; međutim, bez snažne posvećenosti održivoj i učinkovitoj obuci i razvoju osoblja u skladu s potrebnim standardima, prirodno je da će operativni kapaciteti biti zakinuti;
- Vežano za gornju opasku, SPS nema vlastite i održive kapacitete za obuku, te se još uvijek mora oslanjati na vanjsku pomoć. Razvoj tih kapaciteta je ključan za napredak Službe;
- Ne postoje standardizirani kapaciteti za analizu i prikupljanje obavještajnih podataka unutar Službe, kao ni učinkovita i odgovorna analiza rizika te identifikacija operativnih prioriteta. Izgleda moguće da se operacije trenutno planiraju na osnovu informacija koje ili nisu uopće analizirane ili nisu analizirane efikasno. Nije praktično da kontrola poslije ulaska u bilo kojoj zemlji aktivno ide za svim iregularnim migrantima – agencija treba da utvrdi prioritete koji su usklađeni sa cjelokupnom nacionalnom politikom i dostupnim obavještajnim podacima. Cjelokupni cilj (udaljenje iregularnih migranata iz zemlje) treba se imati na umu s obzirom da, ukoliko se ciljaju subjekti a da se prethodno ne utvrdi da udaljenje praktično, moguće je prosto bacanje sredstava;
- Strateško planiranje je i dalje minimalno;
- Problemi sa budžetom i planiranjem budžeta su evidentni i rezultirali su operativnim gubicima,¹¹⁸
- Nedostatak jasnih standardnih operativnih procedura dozvoljava mogućnost različitih tumačenja procedura, kao i njihovu zloupotrebu od osoblja;
- Jedinica za unutrašnju kontrolu ne izgleda da funkcioniše na nivou standarda kada je u pitanju identifikacija neregularnosti;
- Interne komunikacije i funkcioniranje izgleda da su više zasnovane na utjecaju pojedinih ličnosti nego na strukturiranom sistemu;
- Postoji potreba za uvođenjem specijalističkih jedinica unutar organizacione strukture SPS, kao što je jedinica za putne dokumente, koordinator za udaljenja, eskorti za udaljenja, itd.

¹¹⁸ Npr. dovoljna finansijska sredstva koja su potrebna za rad Imigracijskog centra su trenutno upitna, kao i osnovna uredska i operativna oprema koje nisu nabavljene. Propusti u planiranju budžeta također imaju negativan uticaj na napore da se uposli toliko potrebno osoblje.

6.2.2. Ministarstvo vanjskih poslova

Nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova su sljedeće:

- provodi utvrđenu politiku BiH i radi na razvoju međunarodnih odnosa u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva Bosne i Hercegovine;
- predlaže utvrđivanje stavova o pitanjima od interesa za vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj BiH;
- zastupa BiH u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama, neposredno komunicira sa diplomatskim predstavništvima drugih država i misijama međunarodnih organizacija u BiH, te obavlja stručne poslove u vezi s tim;
- prati stanje i razvoj međunarodnih odnosa BiH s drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa i o tome dostavlja izvještaje Parlamentu Bosne i Hercegovine, Predsjedništvu Bosne i Hercegovine i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće ministara);
- predlaže Predsjedništvu Bosne i Hercegovine da uspostavi ili prekine diplomatske ili konzularne odnose sa drugim državama;
- sarađuje sa međunarodnim organizacijama, predlaže Predsjedništvu Bosne i Hercegovine učlanjenje, odnosno učešće BiH u radu međunarodnih organizacija;
- organizira, usmjerava i koordinira rad diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH u inostranstvu;
- priprema i organizira međunarodne posjete i susrete;
- priprema bilateralne i multilateralne sporazume;
- vrši poslove u vezi sa boravkom i zaštitom prava i interesa državljana BiH na stalnom i privremenom boravku u inostranstvu i domaćih pravnih osoba u inostranstvu;
- prati međunarodna ekonomska kretanja i odnose u saradnji s nadležnim ministarstvima i institucijama i izvještava nadležna tijela o tome, kao i o ekonomskim odnosima BiH sa pojedinim zemljama i regionima;
- podstič, razvija i koordinira saradnju sa iseljeništvom iz BiH;
- priprema dokumentaciju, analize, informacije i druge materijale za potrebe Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara i drugih tijela mjerodavnih za provedbu vanjske politike.¹¹⁹

Kao takvo, MVP preuzima vodeću ulogu u provođenju vanjske politike, iniciranju i nadgledanju međunarodnih sporazuma, zajedničkom savjetovanju Vijeća ministara o bh. viznom režimu, kao i u čuvanju interesa bh. državljana u inostranstvu (konzularne nadležnosti).

MVP također ima ovlasti kod kontrole migracija prije ulaska u zemlju, u obliku ureda za izdavanje viza u inostranstvu. Konkretna nadležnosti za razmatranje zahtjeva za vize i izdavanje viza zavise od relativne veličine i kapaciteta ureda u inostranstvu. Teoretski, postoji jedan službenik kojem je dodijeljena ova dužnost.

MVP je dobro ustanovljeno ministarstvo koje ima funkcionalnu organizaciju. Kad se konkretno pogleda kontrola prije ulaska može se reći da je, ako BiH želi da posjeduje potpuni model upravljanja migracijama, potreban napredak. Ministarstvo nije bilo u fokusu operativne pomoći međunarodne zajednice, i kao takvo nije se u potpunosti razvilo u skladu sa prihvaćenim standardima.

Izazovi

Glavna pitanja koja stoje pred MVP kad se govori o kontroli migracija danas su:

- neadekvatan je izbor i zapošljavanje osoblja koje se bavi izdavanjem viza. Osoblje tradicionalno pristupa MVP s ciljem da gradi karijeru u diplomaciji. Kao takvi nisu prikladni za više policijski orijentiran posao izdavanja viza,¹²⁰ te mu se možda ne mogu u potpunosti posvetiti;
- kapaciteti za obuku osoblja, posebno za određene vještine potrebne kod rada na izdavanju viza, generalno nedostaju. Prethodna međunarodna pomoć¹²¹ obezbijedila je početnu obuku za svo osoblje, međutim, nakon toga nije iznađeno dalje održivo rješenje koje bi došlo na to mjesto. Prema tome, neki od osoblja zaduženi za vizne poslove rade bez osnovnih vještina relevantnih za taj poziv;
- osoblje koje je raspoređeno u inostranstvu radi uz visoki nivo autonomije, te nedostatak odgovornosti potencijalno dovodi do kršenja kodeksa ponašanja;
- operativna komunikacija i koordinacija sa drugim migracijskim agencijama je slaba;
- BiH posjeduje relativno mali broj predstavništava u inostranstvu što ne dozvoljava potpunu pokrivenost u svijetu. S obzirom da BiH ne koristi međunarodnu/bilateralnu saradnju kad se radi o izdavanju viza (na način da dozvoljava drugim zemljama da rade u njeno ime), oslanjanje na aplikacije po mjestu izdavanja je u porastu.

6.2.3. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je osnovano 2000. godine i u početku je bilo nadležno za sva pitanja u vezi sa izbjeglicama, imigracijom i azilom (uključujući kreiranje politike), kao i za zaštitu i praćenje stanja ljudskih prava u BiH. Nadležnost za izbjeglice, azil i migracije su prebačeni na novoosnovano Ministarstvo sigurnosti 2003. godine.

Službene nadležnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice su sljedeća:

- praćenje i provođenje međunarodnih konvencija i drugih dokumenata iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- promoviranje i zaštita ličnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda;
- koordinaciju i pripremu izvještaja nadležnim domaćim organima i institucijama, te međunarodnim institucijama i organizacijama o provođenju obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;
- kreiranje i provođenje aktivnosti na ispunjavanju obaveza BiH u pogledu prijema u euroatlantske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima;
- uspostavljanje i funkcioniranje zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH i Ureda zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava;
- uspostavljanje i funkcioniranje Agencije za ravnopravnost spolova u BiH i staranje o ravnopravnosti spolova;
- praćenje, izrada i distribuiranje informacija o standardima, ostvarenjima i aktivnostima u oblasti ljudskih prava;
- saradnja sa vjerskim zajednicama;
- saradnja sa nacionalnim manjinama i njihovim udruženjima;
- saradnja sa institucijama i organizacijama zaduženim za traženje nestalih lica u BiH;
- saradnja sa Crvenim krstom/križem BiH i Međunarodnim komitetom Crvenog krsta/križa i humanitarnim organizacijama;
- staranje o pitanjima azila i o pravima izbjeglica koje dolaze u BiH;

120 U skladu sa Zajedničkim konzularnim instrukcijama (ZKI) o vizama u diplomatskim misijama i konzularnim uredima (2005/C 326/01) koje navode da: "Svrha ispitivanja zahtjeva/aplikacija je da se otkriju oni imigranti koji žele da migriraju u Zemlje članice i da se tamo nastane, a pri tome koristeći osnov za apliciranje turizam, biznis, studiranje, rad ili posjetu porodici". ZKI konzistentno ponavlja važnost učinkovitog ispitivanja zahtjeva za vizu koristeći slične standarde koje koristi Granična policija iz Zakona Zajednice o pravilima koja upravljaju kretanjem osoba na granicama EU (šengenski Zakon o granicama).

121 EC Nacionalni CARDS 2003 i 2005 „Podrška kapacitetima upravljanja migracijama u BiH”, implementirao IOM.

- provođenje Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kao i praćenje i nadzor provođenja tog aneksa;
- kreiranje i provođenje politike BiH u oblasti povratka izbjeglica i raseljenih lica u BiH, projekata rekonstrukcije, i obezbjeđenje drugih uvjeta za održiv povratak;
- koordiniranje, usmjeravanje i nadzor u okviru Komisije za izbjeglice i raseljena lica, aktivnosti entiteta i drugih institucija u BiH odgovornih za provođenje politike u ovoj oblasti;
- sve ostale aktivnosti propisane Zakonom, i/ili koje se odnose na provođenje Aneksa VI i VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH;
- sve podatke koje Ministarstvo smatra relevantnim u skladu sa svim važećim standardima o zaštiti podataka;
- saradnja sa nevladinim sektorom o pitanjima iz nadležnosti Ministarstva;
- kreiranje politike useljavanja i azila u BiH;
- kreiranje politike Bosne i Hercegovine prema iseljeništvu;
- prikupljanje, sistematiziranje, publiciranje i distribuiranje svih podataka iz nadležnosti Ministarstva.¹²²

Kao što je već spomenuto, Ministarstvo je odgovorno za pružanje pristupa pravima osobama koje su dobile status izbjeglice u BiH, uključujući zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje, zapošljavanje i ostala prava.

6.2.4. Ministarstvo pravde

Nastalo 2003. godine, Ministarstvo pravde je nadležno za sljedeće:

- administrativne funkcije u vezi sa pravosudnim organima na državnom nivou;
- međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu saradnju (međusobna pravna pomoć i kontakti sa međunarodnim tribunalima);
- izradu odgovarajućih zakona i propisa za uređenje pitanja iz alineje 1. i 2. ovog člana;
- obezbjeđivanje da zakonodavstvo BiH i njegova provedba na svim nivoima budu u skladu sa obavezama BiH koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma;
- saradnju sa Ministarstvom vanjskih poslova i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- davanje smjernica i praćenje pravnog obrazovanja, kako bi se obezbijedila međuentitetska harmonizacija u ovoj oblasti i postupanje u skladu sa najboljim standardima;
- djelovanje kao centralni koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uvjeta za raspravu ili koordiniranjem inicijativa;
- ekstradiciju;
- poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i zaposlene organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i kancelarijsko poslovanje u organima uprave;
- pitanja udruženja građana, vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH;
- druge poslove i zadatke koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava BiH, a srodni su poslovima iz nadležnosti ovog ministarstva.

U slučaju sukoba djelokruga rada Ministarstava, ili ako pojedini poslovi nisu izričito predviđeni u djelokrugu rada pojedinih ministarstava, a srodni su ostalim poslovima koje obavlja to ministarstvo, Vijeće ministara BiH će svojom odlukom utvrditi kojem ministarstvu pripadaju konkretni poslovi i zadaci.¹²³

122 Izvor: Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, 2003, član 12.

123 Izvor: Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, 2003, čl. 13. i 16.

Izazovi

Uključenost bh. Ministarstva pravde u upravljanju migracijama je u obliku tijela za nadgledanje odgovornih agencija kako bi se osiguralo pridržavanje relevantnih administrativnih procedura. Međutim, praktično govoreći, uključenost Ministarstva pravde je ograničena jer pati od većih internih problema sa kapacitetom, poput kadrovske popunjenosti, loših internih komunikacija i saradnje te neučinkovitih praksi rukovođenja.¹²⁴

6.2.5. Ministarstvo civilnih poslova

Ministarstvo civilnih poslova je mjerodavno za:

- poslove državljanstva, upis i evidenciju građana, zaštitu ličnih podataka, prijavljivanje prebivališta i boravišta, lične isprave, putne isprave i postupak evidencije registracije vozila;
- deminiranje.

Ministarstvo je mjerodavno za obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih načela koordiniranja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definiranje strategije na međunarodnom planu u područjima:

- zdravstva i socijalne zaštite;
- penzija;
- nauke i obrazovanja;
- rada i zapošljavanja;
- kulture i sporta;
- geodetskim, geološkim i meteorološkim poslovima.

U sastavu ovog ministarstva je Direkcija za implementaciju CIPS projekta i Konisija za deminiranje u BiH kao samostalne službe čija su prava i dužnosti utvrđena posebnim propisima.¹²⁵

Ministarstvo civilnih poslova je u početku imalo nadležnost nad pitanjima migracija u BiH, i to prije 2000. godine. Međutim, momentalno su njihove nadležnosti u vezi sa migracijama uvelike ograničene na izdavanje identifikacijskih dokumenata (uključujući i putne dokumente), te na odlučivanje o godišnjim kvotama radnih dozvola za strane državljane u skladu s novim Zakonom o boravku i kretanju stranaca i azilu.

6.2.6. Direkcija za evropske integracije

Direkcija za evropske integracije je samostalna upravna organizacija BiH koja je kreirana 2003. godine, te ima sljedeće nadležnosti:

- koordiniranje poslova na usklađivanju pravnog sistema BiH sa standardima za pristupanje Evropskoj uniji (*acquis communautaire*);
- provjeravanje usklađenosti svih nacrti zakona i propisa koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa direktivama "Bijele knjige - Pripreme pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije" i procedurama zadovoljavanja zahtjeva relevantne direktive;
- usklađivanje aktivnosti tijela i institucija u BiH koje se odnose na odgovarajuće aktivnosti potrebne za evropske integracije;
- učestvovanje kao tehničko operativnog tijela za kontakte sa Evropskom komisijom;
- koordiniranje provedbom odluka koje donose nadležna tijela i institucije BiH, entiteti i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine u odnosu na sve aktivnosti potrebne za evropske integracije;
- učestvovanje u aktivnostima ili izrađivanje nacrti zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršavanje poslova koje je BiH dužna preduzimati u procesu uključivanja u evropske integracije;
- djelovanje kao glavni operativni partner institucija Evropske komisije u procesu stabilizacije i pridruživanja;
- koordiniranje pomoći Evropske unije BiH.

Direkcija će uspostaviti funkcionalni odnos sa ministarstvima, upravnim organizacijama i entitetskim vladama o pitanjima koja se odnose na evropsku integracionu strategiju i politike, usklađivanje zakona i koordinaciju pomoći.¹²⁶

Direkcija je u sadašnjem obliku uspostavljena da olakša progres BiH ka članstvu u Evropskoj uniji. Direkcija bi teoretski trebala biti uključena u izmjene bh. legislative u oblasti migracija s ciljem da se postigne puna usklađenost sa EU Acquis, međutim u praksi nivo njihove uključenosti je skroman.

6.3. Postojeći strukturni izazovi

Ključni strukturni izazov predstavlja činjenica da, iako je Ministarstvo sigurnosti teoretski vodeće tijelo u oblasti migracija, dosta kontrole je praktično prebačeno u ruke njegovih organizacionih jedinica.

Postoji mnogo faktora koji doprinose ovome, kao što je činjenica da određene organizacione jedinice postoje duže od Ministarstva, nedostatak kredibiliteta (kao rezultat prethodne neaktivnosti, niskog nivoa znanja i iskustva u migracijama te tendencija na fokusiranje na provedbene funkcije a ne na one koje se tiču vodstva) kao i slabo definirane i pojašnjene nadležnosti i zadaci.

Jednostavni koncept koji stoji iza struktura upravljanja migracijama je taj da vodeće ministarstvo kreira/revidira/ažurira politiku i ključnu legislativu, te koordinira između svih uključenih bh. organa koji se bave pitanjima migracija, dok organizacione jedinice implementiraju politiku i donesene zakone. Izazov će biti popraviti sadašnju situaciju u smislu da Ministarstvo preuzme svoju pravu poziciju, a u isto vrijeme da se dozvoli organizacionim jedinicama da zadrže poluautonomiju s ciljem učinkovite provedbe politike. Revizija Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva sigurnosti započela je 2007. godine u saradnji sa međunarodnom zajednicom, međutim prijedlog koji je nastao kao rezultat tog procesa nije usvojen.

Dodatni izazovi su stvoreni sistemom vlasti u BiH, sa različitim aspektima migracija koje se nalaze kod različitih organa i na različitim nivoima. Prema tome, da bi se dozvolilo svim organima, na svim nivoima, da funkcioniraju koherentno ove veze se moraju racionalizirati.

7. Provedba i operativni mehanizmi

7.1 Proces migracija

Kontrolu prije ulaska vrši MVP.

Kontrolu na ulazu vrši GP.

Strani državljani koji ulaze u BiH moraju se pridržavati uvjeta koji su predviđeni Zakonom o boravku i kretanju stranaca i azilu, a konkretno moraju:

- Posjedovati važeći putni dokument, vizu, dozvolu boravka, itd.;
- Imati dovoljno sredstava kako bi se mogli održavati tokom boravka i odlaska iz BiH, uključujući i zdravstvenu zaštitu;
- Posjedovati dokumentaciju/informacije koje podržavaju osnovu njihovog ulaska i boravka u BiH;
- Posjedovati dokumentaciju potrebnu za ulazak u sljedeću zemlju ulaska;
- Posjedovati certifikat o vakcinaciji, ukoliko dolazi sa teritorije na kojoj postoje epidemija ili zarazna bolest;
- Da nije predmet važeće mjere protjerivanja, otkaza boravka ili zabrane ulaska u BiH;
- Da nije evidentiran kao počinitelj krivičnog djela;
- Da zadovoljava GP da ne postoji razlog koji bi ukazao da bi njegov boravak u BiH predstavljao prijetnju zdravlju, redu i sigurnosti.

Državljanima Srbije i Crne Gore imaju pravo putovati na osnovu ličnih karata u skladu sa bilateralnim sporazumom sa BiH. Gdje je moguće, GP ovjerava putne dokumente svih stranih državljanina i na ulasku i na izlasku iz zemlje.

126 Izvor: Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, 2003, član 18.

Zakonodavstvo pojašnjava osnovu za moguće odbijanje ulaska. Odbijanje se jasno naznači u putnom dokumentu. Dozvoljena je žalba protiv odluke o odbijanju ulaska, koja ne odgađa izvršenje.

Periodi boravka se razlikuju:

- Za državljane zemalja kojima nije potrebna viza za ulazak u BiH – maksimalno ukupno devedeset dana u okviru perioda od šest mjeseci;
- Za državljane zemalja kojima je potrebna viza za ulazak u BiH – kao što je navedeno na vizi (A – direktni aerodromski tranzit, B – maksimum pet dana, C – ukupno ne duže od devedeset dana u okviru šest mjeseci, D – do šest mjeseci u okviru jedne godine). Postoje određeni izuzeci od ovih pravila

Vize izuzetno može izdati na granici GP; ovo se radi samo u okolnostima gdje aplikant može na zadovoljavajući način dokazati da ispunjava opće uvjete za ulazak, da nije mogao podnijeti zahtjev za vizu unaprijed, da postoji imperativna potreba da odmah uđu u BiH, kao i da mogu obezbijediti garancije povratka.

Boravak

- Služba za poslove sa strancima se bavi procedurama nakon ulaska.
- Kategorije boravka (kao dodatak na gore spomenute kategorije) uključuju:
- Privremeni boravak – u trajanju do jedne godine (obnovljiv) i
- Stalni boravak – neograničen.

Procedure za prvo izdavanje privremenog boravka su predmet aplikantovog državljanstva:

Ukoliko se radi o državljaninu zemlje koja se nalazi na listi zemalja koje su predmet viznog režima, zahtjev za dozvolu boravka mora biti podnesen i odobren dok je u inostranstvu i to preko odjela za vize Ministarstva vanjskih poslova i konzularnih odjela (osim u slučaju ako je već u BiH na 'D' vizi kada aplikacija može biti podnesena u zemlji).

Ukoliko se ne radi o državljaninu zemlje koja se nalazi na listi zemalja koje su predmet viznog režima, zahtjev za kratki boravak može biti podnesen u zemlji.

Zakonodavstvo pojašnjava posebne kategorije boravka i obaveze/procedure koje su specifične za njih. Svi oblici dozvole boravka u BiH mogu biti otkazani u skladu sa odgovarajućim smjernicama.¹²⁷

Azil može biti zatražen u bilo kojoj fazi procesa migracije, i u tom slučaju se pauziraju sve procedure sve dok odluka o azilu ne bude donesena.

Stavljanje pod nadzor/udaljenje

Služba za poslove sa strancima se također bavi i pitanjima stavljanja stranca pod nadzor i njegovog protjerivanja.

Nakon identifikacije kršenja zakona o migracijama, Služba za poslove sa strancima obaviti će razgovor sa subjektom, provesti istragu i donijeti odluku. Dozvoljene su žalbe na odluku koje ne odgađaju izvršenje.

Subjektu će biti uručena odluka o protjerivanju/deportaciji i imati će najviše petnaest dana da dobrovoljno napusti BiH (uz saglasnost Službe za poslove sa strancima u vezi sa detaljima). BiH ima moć da prisilno protjera stranca ukoliko je to potrebno. Protjerivanja, bilo dobrovoljna ili prisilna, bilježi Granična policija.

Nakon protjerivanja iz BiH, daje se zabrana ponovnog ulaska u zemlju na period od jedne do pet godine. Ovaj period, međutim, može biti produžen, skraćen ili u potpunosti ukinut, ovisno o specifičnosti slučaja.¹²⁸

Iregularni migrant također može biti stavljen pod nadzor u slučajevima kada se smatra da će se vjerovatno sakriti, da predstavlja opasnost po javno zdravlje, red ili sigurnost, i/ili kada se sumnja u njegov identitet. Prvenstveno, stavljanje pod nadzor se koristi kako bi se osiguralo da protjerivanje bude izvršeno.

Koncept 'odgovornosti prijevoznika'¹²⁹ uveden je u bh. propise o migracijama. U slučajevima kada se ne radi o azilu, prijevoznik odgovoran za ulazak stranca koji ne ispunjava uvjete može biti prisiljen da

127 Detalje sadrži Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, 2008.

128 Detalje sadrži Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, 2008.

129 'Prevoznik' je bilo koje fizičko ili pravno lice koje pruža usluge prevoza lica u međunarodnom saobraćaju koristeći bilo koje prevozno sredstvo. Izvor: Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, 2008, član 5(t).

ga izvede iz zemlje o svom trošku bez odlaganja, te da dodatno plati troškove koji nastanu zbog stranca (pritvor).

7.2. Praćenje i otkrivanje migranata

Svi strani državljani koji su predmet kontrole (isključujući diplomate itd.) moraju se prijaviti Službi za poslove sa strancima najkasnije 48 sati po dolasku. Ukoliko odsjedaju u hotelu ili sličnom smještaju, odgovornost vlasnika je da to uradi u ime stranca. Svi strani državljani su obavezni da nose sa sobom putne isprave, kao i dodatni dokaz da su se prijavili.

Služba za poslove sa strancima je ovlaštena da vrši provjere/istrage stranih državljana kao i poslodavaca, sponzora, pružatelja smještaja. Oni imaju dodatna ograničena ovlaštenja da vrše pretres, zapljenu, privođenje i stavljanje u pritvor (sa odgovarajućim ovlaštenjem za upotrebu prisile) kako je definirano u relevantnim primarnim, sekundarnim i tercijarnim propisima.

Sve bh. agencije za provedbu zakona obavijestit će Službu za poslove sa strancima ukoliko otkriju/lociraju sumnjive strane državljane.

Informacioni sistem o migracijama omogućava registraciju ulazaka, izlazaka i položaja svih stranih državljana u okviru centraliziranog elektronskog sistema. Sistemu mogu pristupiti sva tijela koja se bave migracijama. Ovaj sistem, međutim, trenutno ne koriste u potpunosti sva tijela koja se bave migracijama.

a) Zapošljavanje i preduzetništvo stranih državljana

Svi stranci koji ulaze u zemlju s ciljem da obave plaćeni rad moraju imati radnu dozvolu koju je izdala nadležna institucija (zavodi za zapošljavanje itd.). Izuzeci od ove obaveze navedeni su u Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Koncept kvota radnih dozvola za strance je upravo uveden u bh. zakonodavstvo. Različite agencije za zapošljavanje u FBiH, RS i Brčko Distriktu će dostaviti podatke Ministarstvu civilnih poslova koje će onda napraviti prijedlog o godišnjoj kvoti. Na osnovu toga, Vijeće ministara BiH će objaviti pojedinačni broj i kategorije radnih dozvola koje će biti izdate u predstojećoj godini. Ovaj sistem trenutno ne funkcionira jer je Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu tek nedavno usvojen.

Proces registracije kompanije kao stranog državljana je malo složeniji i ovisi o entitetu (i/ili kantonu) u kojem se obavlja posao. Općenito, pokretanje posla stranog državljana je veoma spor i birokratski posao,¹³⁰ ipak, pomoć bh. institucija u tom procesu je već na raspolaganju.

7.4. Javne kampanje

Informiranost javnosti tradicionalno nije bila veliki prioritet za tijela koja se bave migracijama u BiH. To se mijenja. Većina tijela ima svoje web-sajtove. Rezime sadržaja je sljedeći:

- Ministarstvo sigurnosti – dostupan na sva tri jezika konstitutivnih naroda BiH i na engleskom jeziku (sve stranice još uvijek nemaju englesku verziju) – ima link za Ministarstvo vanjskih poslova, ali ne za SIPA-u, Graničnu policiju (GP) ili Službu za poslove sa strancima. Dobro dizajniran, pruža dobar pregled Ministarstva sigurnosti i njegovog rada. Međutim, malo je informacija posebno vezanih za migracije;
- Ministarstvo vanjskih poslova – dostupan na sva tri jezika konstitutivnih naroda BiH i na engleskom jeziku – nema linkova za web-sajtove Ministarstva sigurnosti, GP-e, SIPA-e ili Službe za poslove sa strancima. Dobro organiziran, ali minimalno informacija za migrante. Sajt se fokusira na vanjsku politiku BiH, opću upravu BiH i trgovinske linkove. Cilj mu je osigurati da migranti budu u mogućnosti da kontaktiraju sa relevantnim odjelima za izdavanje viza kako bi dobili više informacija.
- Granična policija - dostupan na sva tri jezika konstitutivnih naroda BiH i na engleskom jeziku – nema linkova za druga tijela koja se bave migracijama u BiH. Veoma lak za upotrebu, uključuje savjete putnicima o uvjetima za ulazak, putnim ispravama, ograničenjima kao i zakonskim propisima;
- SIPA – dostupan na sva tri jezika konstitutivnih naroda BiH i na engleskom jeziku (sve stranice još uvijek nemaju englesku verziju) – nema linkova za druga tijela koja se bave migracijama u BiH. Kratak pregled rada SIPA-e i njene organizacije;

130 BiH je svrstana na 105. mjesto od 178 zemalja pri poređenju opće lakoće poslovanja, te na 150. mjesto među 178 zemalja kada se posebno uzme u obzir pokretanje posla. Izvor: Poslovanje 2008, BiH, Grupa Svjetske banke.

- SFA – dostupan na sva tri jezika konstitutivnih naroda BiH (planira se i verzija na engleskom jeziku ali trenutno nije dostupna) – nema linkova za druga tijela koja se bave migracijama u BiH. Sadrži informacije o Službi za poslove sa strancima, kontakt informacije svih regionalnih ureda i zakona, međutim nedostaju praktične smjernice za migrante.

Ove informacije dostupne putem interneta, međutim, nisu često pojačane štampanim primjercima smjernica dostupnih na mjestu ulaska i diplomatskim položajima. Također postoji nedostatak pristupa praktičnim smjernicama o procedurama poput zahtjeva iz Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Sva tijela koja se bave migracijama imaju glasnogovornike u okviru svojih organizacija i pokazuju pojačanu metodologiju medijske informiranosti. Pojedine agencije također provode informativne kampanje sa određenom tematikom.

7.5. Postojeći izazovi u provedbi

Trenutno u okviru BiH postoje sve osnovne migracijske strukture, upotpunjene poboljšanim primarnim zakonskim propisima koji pojašnjavaju pojedine uloge provedbenih agencija i procedure koje treba slijediti. Osnovni izazov sa kojim se BiH suočava nije primarno pravne prirode, nego pitanje kapaciteta.. Uprkos izrazitom napretku koji je primijećen u skorašnjem periodu, kapaciteti pojedinih agencija i tijela još uvijek trebaju biti poboljšani. Koncepti i prakse uvedeni sa novim zakonskim propisima su često u potpunosti novi za BiH te je stoga implementacija slaba. Predviđa se mnogo proaktivniji pristup novim procedurama i bliži rad na sličnim standardima u svim agencijama. Više policijski uređene i dobro oformljene agencije, poput GP-e i SIPA-e, su sposobnije da se prilagode takvim konceptima, međutim postoji zabrinutost da će i Služba za poslove sa strancima i Ministarstvo vanjskih poslova (odjeli za vize) imati problem sa svojim ulogama – ne zato što ih ne žele nego zato što ne znaju kako. Nedostatak odgovornosti u okviru ovih agencija predstavlja dodatni rizik da će loši postupci proći neprimijećeni i/ili prihvaćeni, te će praktični razvoj cijele provedbe migracija biti narušen.

8. Zaključci i preporuke

BiH je napravila značajna poboljšanja o pitanju kapaciteta za upravljanje migracijama za relativno kratko vrijeme (većina tijela BiH koja rade na migracijama postoje manje od osam godina i imala su minimalno znanje o pitanjima migracije, a i njihova iskustva su bila minimalna prije osnivanja ovih tijela). Iako je Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju uspješno parafiran u decembru 2007, a zatim i potpisan u junu 2008, svi komentari EU su jasno isticali da još uvijek postoji velika potreba za dodatnim poboljšanjima na polju azila, migracije i viza.

BiH trenutno posjeduje sve osnovne strukture za upravljanje migracijama, kao i legislativu. Organizacije koje su zadužene za kontrolu prije ulaska, na ulasku i poslije ulaska, kao i međunarodna saradnja o ovim pitanjima, pružaju sve od četiri predviđena nivoa u modelu upravljanja migracijama. Glavna legislativa sada uključuje mnoge standarde i procedure neophodne za funkcioniranje na prihvatljivom nivou, što uključuje definiran ulazak, boravak, udaljenje i procedure vezane za azil. Ocijenjeno je da je sve ovo općenito u skladu sa EU standardima. Što je još bitnije, BiH je nedavno preduzela korake koji joj omogućavaju siguran nadzor neregularnih migranata, kao i udaljenje/protjerivanje (izgradnja prvog centra za nadzor posebno namijenjenog za iregularne migrante, kao i uvođenje postupka nasilnog udaljenja u legislativu). Kvalitetno uspostavljena tijela sa policijskim ovlastima (Granična policija i SIPA) su agresivno krenula u borbu sa prekograničnim kriminalom i nastavljaju razvijati svoje interne strukture, kao i kapacitete na svim poljima. Kapaciteti vezani za kontrolu prije i poslije ulaska su ipak još uvijek na niskom nivou.

Ključni elementi su:

Administracija

- Ne postoji djelotvorno vodeće tijelo za pitanja migracija. Nominalno, ova odgovornost pripada Ministarstvu sigurnosti; međutim, zbog slabo definiranih odgovornosti to i nije uvijek slučaj. Postoji naglašena potreba da se na ovoj ulozi Ministarstva sigurnosti dodatno poradi kada su u pitanju druga ministarstva, tijela za migracije i njihove organizacione jedinice.
- Ministarstvo sigurnosti se suočava sa problemima u internoj organizaciji i komunikaciji. Čini se da sektori nemaju funkcionalnu povezanost (premda sektori za imigracije i azil imaju dobru neformalnu komunikaciju), a ne postoje ni kvalitetni mehanizmi za učinkovit rad sa organizacionim jedinicama na državnom nivou. Dok se od organizacionih jedinica Ministarstva sigurnosti

traži da izvještavaju Kabinet ministra, čini se da učešće sektorskog nivoa nije zahtijevano u tom procesu što ostavlja sektore izvan praktične uključenosti.

- Generalno, međuagencijska saradnja se razvija, međutim, dosta toga je rezultat neformalnih dogovora i praksi nasuprot uspostavljenim strukturama za koordinaciju. Također, operativna međunarodna komunikacija/saradnja se poboljšava (u čemu prednjači Granična policija), ali poput međuagencijske saradnje i ovaj vid saradnje često nije formaliziran.
- BiH ne posjeduje formalnu migracijsku politiku niti je definirala trenutnu situaciju sa kojom se suočava, svoje stvarne kapacitete, niti ciljeve svoje politike.

Legislativa

- Iako je legislativa donijeta, kapaciteti onih koji je provode nisu imali naročito zapažen tempo. Od migracijskih agencija BiH se očekuje da funkcioniraju na standardima koji za njih ponekad predstavljaju potpuno nove koncepte i koji zahtijevaju dodatne vještine i resurse. Nedostaje odgovarajući nivo podrške i progressa u razvoju ovih vještina i iznalaženju resursa.

Operativa

- Kapaciteti za djelotvorno prikupljanje, analizu i raspodjelu relevantnih podataka su slabi među pojedinim migracijskim tijelima (posebno u Ministarstvu sigurnosti, Ministarstvu vanjskih poslova i Službi za poslove sa strancima), što kao posljedica utiče na sva migracijska tijela. Na ovaj način dolazi i do gubitka podataka koji bi mogli biti od koristi za operativni rad i donošenje novih politika.
- Napredak u inicijativama koje će biti od koristi za upravljanje migracijama (poput integriranog upravljanja granicama) nije potpun.
- Nasilno udaljenje je moguće, međutim nije funkcionalno do mjere koja bi bila u prihvatljivim standardima. Iako legislativa omogućava nasilno udaljenje iregularnih imigranata, postoji ozbiljan nedostatak praktičnih vještina onih koji rade na tome zbog nedostatka prethodnog iskustva. Pored toga, BiH još nije uvela neophodne mehanizme i strukture koje bi olakšale postupak zavođenja nedokumentiranih slučajeva udaljenja.
- Strateško planiranje je nepovezano i općenito ograničeno na određena tijela ili specifične predmete, čime se ograničava potencijalni napredak. Ovo ima za rezultat nedostatak adekvatne politike i koordinacije.
- Izvještavanje je slabo. Iako se traži da se izvještaji dostavljaju, njihov sadržaj, format i kvalitet veoma varira među migracijskim agencijama.
- Označavanje granice BiH nije završeno.
- Čini se da su razvoj i ljudski resursi prilično niski na listi prioriteta za većinu migracijskih tijela, što omogućava situaciju u kojoj nedjelotvorne procedure zapošljavanja, selekcija i nedostatak poboljšanja osoblja smanjuje ukupne kapacitete. Ukoliko dođe do razvoja kvaliteta osoblja i njihovog funkcioniranja oni će dodatno biti ojačani, a samim tim će se poboljšati i njihova ukupna efikasnost.
- Nadzor je i dalje prisutan teoretski. Izgradnja centra je gotovo završena, osoblje je tu kao i relevantna primarna, sekundarna i tercijarna legislativa. Međutim, pitanja budžeta ograničavaju mogućnost potpunog korištenja centra. Kapaciteti centra i osoblje, kao i dodatne procedure i metode koordinacije slučajeva pod nadzorom, moraju hitno biti poboljšane.
- U legislativi je sada prisutna odgovornost prijevoznika što će poboljšati efikasnost kontrola (podstičući prijevoznike da pažljivije izvrše pregled putnika koje primaju) kao i oobezbijediti prihod koji bi pokrio troškove države. Uspješna implementacija odgovornosti prijevoznika zahtijevat će upošljavanje dodatnog specijalističkog osoblja, međutim do toga još nije došlo.
- Kontrola prije ulaska treba da bude ojačana. Poštivanje procedura i ispitivanje aplikacija za vize varira na različitim lokacijama a i kod osoblja; profesionalni standardi i očekivanja su nedefinirani; nedostaje odgovarajuća podrška i obuka osoblja koje radi na pitanjima viza. Došlo je do situacije u kojoj postoji mogućnost kršenja kodeksa ponašanja ili nekompetentnosti u izdavanju viza.
- Kontrola nakon ulaska treba biti poboljšana. Uprkos impresivnom početnom napretku, razvoj je usporen u fazi kada se trud zapravo trebao povećati. Trajni nedostatak osoblja, problemi sa budžetom, neadekvatni mehanizmi za obuku, nedovoljna/neodgovarajuća oprema, neuspjeh u uvođenju specijalističkih jedinica i osoblja, sve ovo umanjuje napredak koji je ostvaren.

- Princip odgovornosti se ne primjenjuje. Čini se da u nekim tijelima osobe zbog loše obavljenog posla i kršenja procedura ne bivaju kažnjene, što omogućava da se ovakve situacije ponavljaju. Ovo šteti djelotvornosti operativnog rada i negativno utiče na mišljenje bh. javnosti i međunarodnih faktora.

Ukratko, opće strukture, legislativa i mehanizmi za efikasno upravljanje migracijama postoje u BiH, međutim, slabost u implementaciji do koje dolazi zbog slabog rukovođenja, nedostatka djelotvornih resursa (uključujući osoblje) i neangažiranosti značajno umanjuju gore navedene prednosti.

Preporuke

Predložene preporuke su podijeljene u kategorije radi lakšeg konsultiranja, osim u slučajevima gdje se izričito odnose na migracijska tijela.

Sažetak glavnih preporuka i vremenskih indikatora za implementaciju: kratkoročne (12 mjeseci), srednjoročne (do 36 mjeseci) i dugoročne (duže od 36 mjeseci):

Administracija

Kratkoročne

- Analizirana je struktura Ministarstva sigurnosti i osoblja. Ona bi se trebala nadograditi na posao koji je prethodno obavljen i trebala bi osigurati postojanje dovoljnog broja osoblja sa adekvatnim opisom poslova za zadatke Ministarstva sigurnosti;
- Imigracijski sektor odbacuje očite administrativne dužnosti, spuštajući praktična pitanja na organizacione jedinice Ministarstva sigurnosti i fokusirajući se na: koordinaciju; monitoring, procjenu i analizu politika, legislative i procedura. Ova uloga treba biti naglašena kroz dokumentaciju i praksu;
- Veća odgovornost za kompletno vladino osoblje (uključujući rad inspektorata/unutrašnjih jedinica za kontrolu drugih migracijskih tijela u BiH, kao i pozicija u inostranstvu);
- Proces donošenja politika bi trebao biti pojašnjen i dokumentiran – naglašavajući vodstvo Ministarstva sigurnosti u ovome. Ovaj proces bi trebao uključivati potpunu angažiranost relevantnih strana, ciljeve rada i mehanizme monitoringa. Uključivanje nemigracijskih 'kontrolnih' agencija poput Agencije za promociju stranih investicija (FIPA-e) bi trebala biti kao ovogaprocasa;
- Trebala bi biti urađena detaljna procjena trenutne situacije sa migracijama, kao i moguće buduće situacije;
- Politika bi trebala biti osmišljena i BiH bi je trebala formalno usvojiti;
- Trebala bi biti implementirana veća koordinacija vanjske pomoći. Uloga Ministarstva sigurnosti je u ovome presudna i ono bi trebalo zauzeti vodeću ulogu u okviru konsultacija sa relevantnim migracijskim tijelima;
- BiH bi trebala usvojiti snažniji pristup za pridobijanje vanjske pomoći u područjima gdje je ona potrebna, nasuprot područjima koja su im ponuđena.

Kratkoročne do srednjoročnih

- Akcioni plan za migracije bi trebalo napraviti i usvojiti;
- Osnovati specijalističku jedinicu za udaljenje/protjerivanje u okviru Službe za poslove sa strancima. Ova jedinica bi bila odgovorna za sva administrativna pitanja koja se odnose na udaljenja i protjerivanja poput obrade putne dokumentacije, rezerviranja letova, povratka troškova, kao i operativnu koordinaciju sa drugim migracijskim agencijama (u BiH i u prijemnim/transitnim državama). Jedinica bi obrađivala sve predmete udaljenja bez obzira na to iz koje agencije su upućeni (Granična policija, Služba za poslove sa strancima, itd.). Važan zadatak koji bi trebalo preduzeti bit će nabavka relevantne putne dokumentacije za osobe (povezivanje sa domaćim i stranim ambasadama/vlastima, itd.). Ova jedinica bi također trebala raditi na obezbjeđenju 'eskorta' za udaljenja kada je to potrebno (fizičku zaštitu, medicinsku, socijalnu skrb – za muškarce i za žene) (kratkoročno sa razvojem koji bi se protegao u srednjoročno);
- Osnivanje jedinice za odgovornost prijevoznika koja bi obrađivala sve postupke vezane za odgovornost prijevoznika, uključujući povratak troškova (kratkoročno sa razvojem koji bi se protegao u srednjoročno);
- Odnos između Ministarstva sigurnosti i organizacionih jedinica na državnom nivou treba biti pojašnjen i dokumentiran.

Srednjoročne

- Imigracijski sektor Ministarstva sigurnosti bi trebao preuzeti odgovornosti cjelokupne koordinacije obuke u okviru migracijskih tijela. To bi trebalo uključivati održavanje obuke za operativni nivo (tj. Ministarstvo sigurnosti bi samo djelovalo kao koordinator/fasilitator, a ne kao tijelo koje obavlja samu obuku). Agencije će zadržati odgovornost za praktična pitanja obuke;
- Veća odgovornost za djelovanje (ili neaktivnost) sektora bi trebala biti implementirana kako u legislativi tako i u praksi. Ovo bi trebalo uključivati proaktivne mjere Inspektorata Ministarstva sigurnosti. Rad Inspektorata bi trebao nadgledati ministar;
- Osnivanje 'jedinice za združenu analizu', koju bi zajednički popunilo osoblje i koja bi bila na raspolaganju svim migracijskim agencijama. Ovo bi moglo biti uključeno u inicijative integriranog upravljanja granicama.

Srednjoročne do dugoročnih

- Implementacija strategije integriranog upravljanja granicama i sastavnih aktivnosti;
- Sva migracijska tijela bi trebala biti ojačana međunarodnim operativnim vezama sa sličnim agencijama u inostranstvu koje bi se fokusirale na razmjenu iskustava, ali i na implementaciju operativnih sredstava kao što su sistemi ranog upozoravanja na migracije, itd.

Dugoročne

- Rad na pripremi i potpisivanju sporazuma o readmisiji i drugih ugovora bi trebao biti nastavljen (dugoročno).

Legislativa

Kratkoročne

- Izmijenjena sekundarna i tercijarna legislativa koja se odnosi na Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu bi trebala biti usvojena što prije;
- Usvajanje implementacije cjelokupne legislative/ugovora i ostalog.

Kratkoročne do srednjoročnih

- 'Tijelo za ispitivanje migracijske legislative' bi trebalo biti uspostavljeno u okviru Ministarstva sigurnosti (pod Imigracijskim sektorom koji bi usko sarađivao sa Sektorom za azil i sa Direkcijom za evropske integracije). Svrha ovog tijela bi bila prikupljanje sve bh. legislative o migracijama (primarne, sekundarne i tercijarne, kao i međunarodnih/bilateralnih konvencija, ugovora, itd. za sve aspekte migracije, ne samo one koji su direktno relevantni za samo Ministarstvo sigurnosti), proaktivno istraživanje standarda i davanje prijedloga za poboljšanje. Ovo tijelo bi se trebalo redovno povezivati sa implementatorima legislative (npr. organizacionih jedinica) kao i odgovarajućih vanjskih faktora kako bi se osiguralo da se prijedlozi mogu praktično provesti.

Dugoročne

- Napredak ka poštivanju EU Acquisa na šta bi se nadovezao praktični dio.

Operative mjere

Kratkoročne

- Procedure moraju biti uvedene kako bi se olakšala interna komunikacija i saradnja u Ministarstvu sigurnosti;
- Procedure moraju biti uvedene kako bi se olakšala interna komunikacija i saradnja u svim drugim migracijskim tijelima;
- Poboljšanje svjesnosti javnosti i pristupa informacijama/procedurama o migraciji. Ovo bi trebalo uključivati poboljšanje internet stranica kada je u pitanju izbor dostupnih jezika, linkova za druge agencije i uključivanje jasnih uputa na potrebe, obaveze, prava, itd. Informacije bi trebale biti dostupne javnosti u obliku letaka i sl. na svim službenim mjestima svih migracijskih agencija i trebale bi uključivati i informacije drugih agencija;
- Postupak udaljenja/protjerivanja mora biti pojašnjen i dokumentiran;

- Sva migracijska tijela bi trebala biti podstaknuta da objavljuju ciljeve koji se odnose na njihov budući rad;
- Služba za poslove sa strancima bi trebala osmisliti operativne procedure za obavljanje posjeta (prostorije njihovih ureda), uključujući procjenu rizika i operativno planiranje;
- Mehanizmi za nadgledanje utjecaja i rada stranih firmi bi trebali biti uvedeni kako bi nadopunjavali analize situacija, a i kako bi uočili potencijalne zloupotrebe;
- Sistem migracijskih informacija bi trebao biti ažuriran kako bi oslikavao promjene legislative/procedure. Tehnička pitanja koja se odnose na sistem bi trebala biti riješena, što bi pratilo potpuno korištenje svih tijela;
- Ministarstvo vanjskih poslova bi trebalo implementirati specifične i održive programe obuke iz relevantnih područja za svo osoblje koje radi na izdavanju viza;
- Ministarstvo vanjskih poslova bi trebalo osigurati da svo osoblje koje radi na izdavanju viza ima pristup osnovnoj opremi za ispitivanje dokumenata (uvećalo, ultraljubičasta lampa, itd.);
- Riješiti budžetska pitanja koja se odnose na Službu za poslove sa strancima;
- Osmisliti i dokumentirati procedure u vezi sa aktivnostima o pitanju odgovornosti prijevoznika;
- Završiti sve radove na Centru za nadzor nad iregularnim migrantima;
- Trebala bi podstaknuti tijela Evropskog odbora za prevenciju torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja da daju vanjsku procjenu;
- Osmisliti mehanizme za istraživanje svih mogućih zloupotreba/korupcije koje su počinili uposlenici migracijskog tijela (kako u BiH tako i u inostranstvu).

Kratkoročne do srednjoročnih

- Uspostaviti mehanizme koji bi omogućili stalnu direktnu komunikaciju između svih migracijskih 'kontrolnih'/ovlaštenih tijela. Ovo bi trebalo biti urađeno na nivou koji bi osiguravao brzo i tačno razmatranje slučajeva;
- Programi zajedničke obuke treba da budu implementirani u migracijskim tijelima iz područja zajedničkih potreba – intervjuiranje, procesi migracije i procedure, ispitivanje dokumenata, obavještajni podaci, procedure vezane za azil, itd.;
- Implementacija i monitoring sheme za radne dozvole;
- Izvještavanje bi trebalo biti standardizirano – dogovoreni kriteriji i formati za popunjavanje;
- Procedure vezane za zapošljavanje bi trebale biti analizirane s ciljem da se poboljša brzina, transparentnost i selekcija najadekvatnijeg osoblja;
- Visoki značaj se mora dati obuci i razvoju. To bi trebalo uključivati razvoj ljudskih resursa i strategija razvoja, kao i akcionih planova i bliže povezivanje sa tijelima koja su u stanju pružiti pomoć. Takva tijela bi trebala biti vladina (poput Agencije za državnu službu) i nevladina (poput obrazovnih institucija i sl.). Trebalo bi podsticati osoblje da stekne kvalifikacije. Sva tijela bi trebala imati specijalizirane i kompetentne jedinice/odjele za obuku, i svo osoblje bi trebalo biti redovno i djelotvorno obučavano za sva područja u okviru vlastitog operativnog polja;
- Implementacija specifične obuke za 'eskorte' kod udaljenja.

Srednjoročne

- Usvajanje i redovna analiza standardnih operativnih procedura za sva tijela za provođenje migracijske legislative;
- 5X5X5 sistem obavještavanja bi trebao biti usvojen i implementiran u svim tim tijelima;
- Ispitati razloge za nedovoljan broj osoblja. Ovo bi prvobitno trebalo biti urađeno kroz analizu i ažuriranje ciljeva kada je u pitanju popunjavanje osobljem, nakon čega bi uslijedilo zapošljavanje;
- Razvoj baze podataka Granične policije i olakšavanje pristupa drugim tijelima za provedbu migracijskog zakonodavstva;
- Svo rukovodno osoblje bi trebalo proći kroz specijaliziranu obuku i upoznato sa razvojem modernih praksi rukovođenja, i trebalo bi biti podstaknuto da to implementira u vlastitom radu.

Srednjoročne do dugoročnih

- Implementacija razmjene osoblja među agencijama u kratkom vremenskom periodu. Svrha ovoga je da se poboljša operativna informiranost o sličnim agencijama kao i da se poboljša komunikacija;
- Harmonizacija listi viza sa onima koje se primjenjuju u EU (Srednjoročne do dugoročnih);
- Poseban naglasak bi se trebao staviti na operativno osoblje kako bi se prihvatili modeli rukovođenja migracijama koji bi funkcionirali – naprimjer od službenika koji rade na kontroli prije ulaska i na ulasku traži se da donose teške odluke koje se odnose na prihvata. S obzirom da se provedba legislative mora uraditi bez čvrstih 'dokaza' dešavat će se greške u procjeni. Neozbiljno bi bilo pretpostaviti da će sve odluke/aktivnosti koje se odnose na moguću iregularnu migraciju/državnu bezbjednost biti 100% tačne. Nijedna zemlja ne može tvrditi da to postiže, jer bi to značilo da ne dolazi do iregularne migracije. Ipak, bitno je oobezbijediti operativno osoblje sa neophodnim vještinama i resursima i zatim ih ovlastiti da donose odluke. Praksa u BiH, po kojoj se pojedini policajac treba smatrati odgovornim za takve odluke, na kraju utiče na moral i na efikasnost. Ovo, naravno, zahtijeva da se rad osoblja redovno nadgleda i da se preduzmu određene aktivnosti (ponovna obuka ili otpuštanje) ukoliko se to nastavi ili ukoliko se prave očite greške (Srednjoročne do dugoročnih);
- Opći razvoj baza podataka i pristup njima (domaćim i stranim) (Srednjoročne do dugoročnih);
- Definiranje i implementacija održivog rješenja za komunikaciju sa migrantima na stranim jezicima. Trebao bi biti uveden sistem koji daje dvadeset i četiri sata na dan mogućnost za kontaktiranje sa kvalificiranim (i odobrenim) prevodiocima za relevantne jezike kako bi obavljali prevode preko telefona, interneta ili lično.
- (Srednjoročne do dugoročnih);

Dugoročne

- Implementirati mehanizme koji bi omogućili 'dodjeljivanje' osoblja drugim agencijama. Najkorektniji primjer bi bio dodjeljivanje osoblja Granične policije mjestima koja su problematična kada je u pitanju izdavanje viza kako bi se osigurao striktniji proces ispitivanja. Ovi mehanizmi bi uključivali sve migracijske agencije (fokusirali bi se primarno na tijela za implementaciju). Odabir osoblja za takve razmjene bi trebao biti urađen tako da bude izabrano samo efikasno operativno osoblje sa relevantnim iskustvom. Osoblje bi trebalo proći kroz relevantnu obuku prije takvog angažmana. Učestvovanje u ovome ne bi trebalo imati za posljedicu negativan učinak na karijeru ili platu dodijeljenog osoblja.
- Adekvatne investicije bi trebale biti dodijeljene za razvoj infrastrukture na granicama, uključujući pristup komunikacijama/bazama podataka. Ovo bi trebalo uključivati bh. i vanjska sredstva;
- Fizički blokirati uočene lokacije za ilegalni prelazak granice;
- Broj bh. diplomatskih pozicija u inostranstvu bi trebao biti ili povećan ili bi trebali biti osmišljeni mehanizmi koji bi omogućili da druga zemlja djeluje u ime BiH.

AKCIONI PLANovi U
OBLASTI IMIGRACIJE I
AZILA

AKCIONI PLAN - VIZE

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
1.	Uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH,	+	+			Budžet institucija BiH
2.	Uspostavljanje materijalno tehničkih kapaciteta za provođenje viznog režima	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	CIPS, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo civilnih poslova	+	+	+		Budžet institucija BiH
3.	Kadrovsko osposobljavanje službi i osoba koje sudjeluju u provođenju viznog režima	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Međunarodne organizacije - projekti	+	+	+		Budžet institucija BiH
4.	Provedba akcionog plana za liberalizaciju viznog režima za BiH	Vijeće ministara BiH	Institucije BiH	+				Budžet institucija BiH
5.	Harmonizacija procedure izdavanja viza sa propisima EU uz obavezno donošenje podzakonskih akata propisanih zakonom	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH	+				Budžet institucija BiH
6.	Usavršavanje i implementacija informacionog sistema o migracijama - ISM sistem	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo sigurnosti BiH i Ministarstvo vanjskih poslova BiH	+	+			cca. 50,000 KM
7.	Usklađivanje viznog režima sa viznim režimom zemalja članica Šengena i Acquisa, donošenje odluke o vizama	Ministarstvo vanjskih poslova	Ministarstvo vanjskih poslova, Vijeće ministara BiH	+				Budžet institucija BiH
8.	Jačanje granične kontrole pri provođenju viznog režima	Ministarstvo sigurnosti BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH	+	+	+		Budžet institucija BiH

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
9.	Saradnja diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH sa relevantnim institucijama zemlje prijema u svrhu kontrole migracijskih kretanja	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i institucija zemlje prijema	+	+	+	+	Budžet institucija BiH
10.	Unapređenje saradnje svih relevantnih tijela koja se bave pitanjima migracije	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i ministarstvo sigurnosti BiH	+	+	+	+	Budžet institucija BiH i
11.	Uvođenje biometrijskih podataka u putne isprave, vize i druge lične dokumente	Ministarstvo civilnih poslova BiH	Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH	+	+			cca.. 1.500.000 KM
12.	Edukacija kadra, posebno u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i međunarodnih institucija	+	+	+	+	Budžet institucija BiH i sredstava ostvarena po određenom projektu za edukaciju

AKCIONI PLAN – GRANICA

1. Cilj: Izrada i usvajanje normativnih akata

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
1.	Izrada i usvajanje normativnih akata						
1.1.	Izrada i usvajanje Zakona o graničnoj kontroli	Parlamentarna skupština		X			Budžet institucija BiH
1.2.	Učešće u radu radnih grupa za donošenje podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o graničnoj kontroli	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X		Budžet institucija BiH
1.3.	Donošenje uputstava za pojedine poslove graničnih provjera: <ul style="list-style-type: none"> – Opći uvjeti za graničnu provjeru – Provjera lica (osnovna i detaljna) – Provjera posebnih kategorija lica – Analiza rizika i metode graničnih provjera – Provjera vozila – Provjera u željezničkom saobraćaju – Provjera plovila u vodenom prometu – Provjera u zračnom prometu – Vize i provjera viza – Ovjera prelaska državne granice – Popuštanje u graničnom režimu – Granična provjera oružanih snaga – Provjera prijenosa oružja i municije preko granice – Provjera dokumenata – Odbijanje ulaska – Upotreba opreme za granične provjere – Upotreba baza podataka – Granične provjere u posebnim situacijama – Azil i humanitarna zaštita – Sigurnosne taktike 	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	Budžet institucija BiH

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
1.4.	Donošenje Uputstva za obavljanje pojedinih poslova nadzora granice: – Organizacija nadzora u skladu sa analizom rizika – Privedena i zadržana lica – Krijumčarenje preko granice – Postupak u slučaju graničnog incidenta – Organizacija rada smjene – Saradnja sa lokalnom policijom – Saradnja sa lokalnom zajednicom	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	Budžet institucija BiH
1.5.	Učešće u radu radnih grupa za donošenje podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X			Budžet institucija BiH
1.6.	Izmjena i dopuna Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Granične policije	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X		Budžet institucija BiH
1.7.	Izmjene i dopune Uputstva o evidencijama Granične policije u skladu sa zakonskim promjenama	Granična policija			X		Budžet institucija BiH
1.8.	Zaključivanje ugovora i sporazuma kojima će se regulirati granični odnosi sa susjednim zemljama	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH
1.9.	Donošenje Uputstva o vršenju potražne djelatnosti	Granična policija			X		Budžet institucija BiH
1.10.	Donošenje Uputstva i procedure za realizaciju posebnih istražnih radnji	Granična policija		X	X		Budžet institucija BiH
1.11.	Izmjene i dopune Uputstva za unutrašnju reviziju i inspekciju.	Granična policija		X			Budžet institucija BiH

2. Cijl: Jačanje kapaciteta Granične policije na suprotstavljanju ilegalnim migracijama

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
2.	Jačanje kapaciteta Granične policije na suprotstavljanju ilegalnim migracijama						
2.1.	Prijem i školovanje kadeta u Centru za obuku	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	Budžet institucija BiH
2.2.	Prijem kadrova (policijskih službenika iz drugih policijskih agencija, državnih službenika i uposlenika)	Granična policija	Agencija za državnu službu	X	X	X	Budžet institucija BiH
2.3.	Poboljšanje materijalnog položaja zaposlenih	Vijeće ministara	Granična policija i Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
2.4.	Napredna obuka policijskih službenika u oblasti: <ul style="list-style-type: none"> - Izdavanja i kontrole viza - Provođenja intervjua i profiliranja - Analize rizika, izrade profila rizika za ilegalne migracije - Falsificiranih dokumenata - Korištenja opreme za graničnu kontrolu - Specijalističkih obuka istražitelja - Primjene posebnih istražnih radnji - Rada sa informantima 	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
2.5.	Uvođenje analize rizika, izrada profila rizika i praćenje tokova ilegalnih migracija	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
2.6.	Uspostavljanje sistema „ranog upozoravanja“ o falsificiranim putnim ispravama	Granična policija	Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH
2.7.	Analiza provođenja Strategije BiH za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije i akcionih planova za borbu protiv organiziranog prekograničnog kriminala, kao i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i u skladu sa tim njihova revizija, izmjena i dopuna	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	Budžet institucija BiH
2.8.	Provođenje Twinning projekta „Izgradnja kapaciteta Granične policije na području kriminalnih istraga“	Granična policija	Twinning partner - Mađarska	X	X		Donacija (500.000 eura) i Budžet institucija BiH

3. Cilj: Infrastruktura i oprema

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
3.	Infrastruktura i oprema						
3.1.	Uspostavljanje agencije za izgradnju, održavanje i upravljanje graničnim prijelazima u skladu sa Strategijom IBIM	Vijeće ministara	Ministarstvo sigurnosti i Granična policija		X		Budžet institucija BiH
3.1.	Izgradnja graničnih prijelaza u skladu sa standardima EU <ul style="list-style-type: none"> - Infrastruktura - Objekti - Obilježavanje 	Vijeće ministara	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
3.2.	Opremanje graničnih prijelaza: <ul style="list-style-type: none"> - Oprema za kontrolu osoba (nabavka optičkih čitača biometrijskih putnih isprava) - Oprema za kontrolu vozila i vozača - IT oprema (terminali i softveri) - Energetska oprema - Uredska oprema 	Vijeće ministara	Ministarstvo sigurnosti i Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
3.3.	Nabavka opreme za otkrivanje falsificiranih dokumenata <ul style="list-style-type: none"> - Docu-box - Mikroskopi za pregled dokumenata - Džepne lupe za uvećavanje 	Granična policija	Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
3.4.	Obnavljanje i nabavka opreme za nadzor granice	Granična policija	Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
3.5.	Obnavljanje voznog parka	Granična policija	Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije
3.6.	Nabavka specijalističke opreme za: <ul style="list-style-type: none"> - Nadzor telekomunikacija i detekciju korisničkih brojeva mobilnih telefona - Dnevno i noćno osmatranje - Fotodokumentiranje 	Granična policija	Granična policija	X	X	X	Budžet institucija BiH i donacije

4. Cilj: Razvoj baza podataka i komunikacija

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
4.	Razvoj baza podataka i komunikacija							
4.1.	Dalji razvoj ISM, s posebnim naglaskom na pristup bazama potraga	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X			Budžet institucija BiH
4.2.	Uspostavljanje baze falsificiranih dokumenata	Granična policija		X	X			Budžet institucija BiH
4.3.	Uspostavljanje baze izgubljenih i ukradenih putnih isprava i njeno povezivanje sa Interpolovom LASP bazom	Ministarstvo civilnih poslova - Direkcija za CIPS projekat	Ministarstvo sigurnosti i Granična policija	X	X			Budžet institucija BiH
4.4.	Razvoj projekta Centralne baze podataka Granične policije	Granična policija		X	X		X	Budžet institucija BiH i donacije
4.5.	Razvoj SPIN mreže	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X			Donacije i Budžet institucija BiH
4.6.	Proširenje SDH mreže	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X	X	X	Donacije i Budžet institucija BiH
4.7.	Razvoj i implementacija MIND sistema	Granična policija		X	X	X	X	Donacije
4.8.	Razvoj i implementacija TETRA sistema	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X	X	X	Donacije

5. Cilj: Unapređenje saradnje sa organima u BiH i na međunarodnom nivou

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Saradnju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
5.	Unapređenje saradnje sa organima u BiH i na međunarodnom nivou							
5.1.	Usvajanje inovirane Strategije i Akcionog plana za implementaciju Strategije integriranog upravljanja granicom u BiH	Vijeće ministara	Ministarstvo sigurnosti	X				Budžet institucija BiH
5.2.	Obuka konzularnog osoblja na poslovima izdavanja viza	Ministarstvo inostranih poslova	Granična policija	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.3.	Implementacija Strategije i Plana provedbe rada policije u zajednici BiH	Granična policija	Granična policija	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.4.	Implementacija Sporazuma o saradnji sa UIINO	Granična policija	UIINO	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.5.	Jačanje saradnje sa agencijama koje su obuhvaćene Strategijom integralnog upravljanja granicom u BiH	Granična policija	Ured za veterinarstvo BiH, fitosanitarne inspekcije i tržišne inspekcije	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.6.	Jačanje saradnje sa policijskim i drugim agencijama u BiH sa posebnim naglaskom na agencije formirane na državnom nivou	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.7.	Jačanje saradnje sa vladinim i nevladinim organizacijama na polju migracija	Granična policija	Vladin i nevladin sektor	X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
5.8.	Sklopanje Sporazuma o saradnji sa FRONTEX-om	Ministarstvo sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti	X	X			Budžet institucija BiH
5.9.	Sklopanje protokola sa zemljama potpisnicama Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi	Ministarstvo sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti	X	X			Budžet institucija BiH
5.10.	Implementacija Sporazuma o saradnji u zajedničkom nadzoru granice sa Republikom Hrvatskom i potpisanih protokola	Granična policija	Direkcija policije Republike Hrvatske	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.11.	Nastavak rada u okviru graničnog programa DCAF-a	Granična policija	DCAF	X	X	X	X	Donacije i Budžet institucija BiH
5.12.	Učešće u aktivnostima i operacijama SECI centra	Granična policija	SECI	X	X	X	X	Budžet institucija BiH

Za realizaciju ovih aktivnosti Graničnoj policiji BiH nisu neophodna dodatna finansijska sredstva, budući će se ove aktivnosti finansirati iz budžetskih sredstava predviđenih za realizaciju Akcionog plana Strategije integriranog upravljanja granicom u BiH.

AKCIONI PLAN U OBLASTI IMIGRACIJE

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Saradjuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010. 2011.	
1.	PRAVNA LEGISLATIVA						
1.1.	Donošenje pravilnika o uvjetima i procedurama ulaska i boravka stranaca	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x			Budžet institucija BiH
1.2.	Donošenje odluke o najmanjem iznosu sredstava za izdržavanje	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x			Budžet institucija BiH
1.3.	Donošenje pravilnika o obavezi prijevoznika	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x			Budžet institucija BiH
1.4.	Donošenje pravilnika o standardima funkcioniranja i drugim pitanjima značajnim za rad Imigracijskog centra	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH i Sektor za azil	x			Budžet institucija BiH
1.5.	Donošenje pravilnika o stavljanju stranaca pod nadzor	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH i Sektor za azil	x			Budžet institucija BiH
1.6.	Donošenje pravilnika o zaštiti žrtava trgovine ljudima	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH i Sektor za azil	x			Budžet institucija BiH
1.7.	Donošenje pravilnika o postupku udaljenja stranaca iz BiH	Ministarstvo sigurnosti – Služba za poslove sa strancima	Sektor za imigraciju i Granična policija BiH	x			Budžet institucija BiH
	PRAVNA LEGISLATIVA						
1.8.	Donošenje akta o pokrivanju troškova vraćanja i stavljanja pod nadzor stranaca	Ministarstvo sigurnosti – Služba za poslove sa strancima	Sektor za imigraciju i Granična policija BiH	x			Budžet institucija BiH
1.9.	Donošenje pravilnika o centralnoj bazi podataka o strancima	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH i Sektor za imigraciju	x			Budžet institucija BiH
1.10.	Pravilnik o načinu provođenja sigurnosnih provjera	Obavještajno-sigurnosna agencija	Služba za poslove sa strancima	x			Budžet institucija BiH
1.11.	Pravilnik o putnim ispravama za strance	Ministarstvo civilnih poslova	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil, Sektor za imigraciju i Služba za poslove sa strancima	x			Budžet institucija BiH

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
1.12.	Praćenje implementiranja domaće legislativne i razvoja Acquisa u oblasti imigracija	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju		x	x	x	Budžet institucija BiH
1.13.	Usklađivanje bh. zakonodavstva iz oblasti imigracija sa Acquisa u skladu sa smjernicama DEI-a	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju		x	x	x	Budžet institucija BiH
2.	RAZVOJ INSTITUCIONALNIH KAPACITETA						
	Razvoj i jačanje kapaciteta Sektora za imigraciju						
2.1.	Popunjavanje preostalih radnih mjesta prema postojećem pravilniku o unutrašnjoj sistematizaciji	Ministarstvo sigurnosti, Agencija za državnu službu		x			Budžet institucija BiH
2.2.	Donošenje novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti – Radna grupa, Vijeće ministara BiH		x			Budžet institucija BiH
2.3.	Popunjavanje radnih mjesta u skladu s novim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti, Agencija za državnu službu			x	x	Budžet institucija BiH
2.4.	Razviti kapacitete za vršenje inspeksijskog nadzora nad primjenom standarda Vijeća Evrope u centrima za smještaj ilegalnih imigranata i centrima za smještaj žrtava trgovine ljudima	Ministarstvo sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti – Služba za poslove sa strancima		X	x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
2.a	Uspostavljanje i razvijanje kapaciteta za analitiku i strateško planiranje u oblasti imigracija pri Sektoru za imigraciju						
2.a.1.	Uspostavljanje tima za analitiku i strateško planiranje u Sektoru za imigraciju – dva državna službenika	Ministarstvo sigurnosti i Agencija za državnu službu			x		Budžet institucija BiH
2.a.2.	Izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti – Radna grupa, Vijeće ministara BiH				x	Budžet institucija BiH

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Saradjuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
2.a.3.	Uspostavljanje odsjeka za analitiku i strateško planiranje u oblasti imigracija u Sektoru za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti i Agencija za državnu službu					x	Budžet institucija BiH
2.b	Razvoj i jačanje kapaciteta Službe za poslove sa strancima							
2.b.1.	Aktivnosti na završetku postojećeg prihvatnog centra za ilegalne migrante i nastavak aktivnosti na izgradnji novog prihvatnog centra (druga faza)	Služba za poslove sa strancima		x				Budžet institucija BiH, program CARDS i donatorska sredstva
2.b.2.	Aktivnosti na izgradnji poslovne zgrade Službe i Terenskog centra Sarajevo	Služba za poslove sa strancima		x		x		Budžet institucija BiH i donatorska sredstva - IPA
2.b.3.	Kadrovsko popunjavanje Službe i terenskih centara, a u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Službe			x		x		Budžet institucija BiH
3.	RAZVOJ INFORMACIONOG SISTEMA BAZA PODATAKA							
3.1.	Stavljanje u potpunu funkciju i usklađivanje Centralne baze podataka sa zakonskim izmjenama	IT sektori Ministarstva sigurnosti, Službe za poslove sa strancima, granične policije BiH, Ministarstva vanjskih poslova		x		x		Budžet institucija BiH i projekt IPA
3.2.	Uspostavljanje i stavljanje u funkciju analitičkog sistema 1-2	Služba za poslove sa strancima				x		Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
3.3.	Uspostavljanje i stavljanje u funkciju radio-komunikacionog sistema veze	Služba za poslove sa strancima		x				Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
3.4.	Uspostavljanje sistema razmjene podataka, informacija i dokumenata elektronskim putem -elektronska pošta u Službi	Služba za poslove sa strancima		x				Budžet institucija BiH i donatorska sredstva

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
4.	FORMIRANJE SKLONIŠTA ZA STRANCE ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA						
4.1.	Obezbeđenje zemljišta	Ministarstvo sigurnosti			x		Budžet institucija BiH
4.2.	Izgradnja objekta				x	x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
4.3.	Opremanje objekta					x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
4.4.	Upošljavanje kadrova					x	Budžet institucija BiH
5.	SPORAZUMI O READMISIJU						
5.1.	Provođenje Sporazuma o readmisiji sa EZ	Ministarstvo sigurnosti – Služba za poslove sa strancima, Sektor za imigraciju Granična policija BiH	MUP-ovi entiteta, kantona i Brčko Distrikta	X	x	x	Budžet institucija BiH
5.2.	Zaključivanje sporazuma o readmisiji sa zemljama porijekla ilegalnih imigranata u tranzitu	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za međunarodnu saradnju, Delegacija za pregovore	Ministarstvo vanjskih poslova	x	x	x	Budžet institucija BiH
6.	RAZVOJ MEĐUNARODNE SARADNJE						
6.1.	Saradnja sa GDISC-om	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima	x	x	x	Budžet institucija BiH
6.2.	Saradnja sa MARRI inicijativom	Ministarstvo sigurnosti – Granična policija BiH	Ministarstvo sigurnosti: Sektor za imigraciju, Sektor za azil, Služba za poslove sa strancima	x	x	x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
6.3.	Bilateralna saradnja sa MUP-om Republike Češke	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti: Sektor za azil, Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x	x	x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
6.4.	Pregovori o saradnji sa Bundesamt Fur migration Švicarske, a odnosi se na materijalnu podršku Službi s ciljem njene pune implementacije i operativnosti	Služba za poslove sa strancima	ICMPD	x	x		Budžet institucija BiH i donatorska sredstva

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Saradjuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
6.5.	Formalna saradnja sa sličnim partnerskim službama drugih zemalja - partnerstvo	Služba za poslove sa strancima	Ovo se posebno odnosi na zemlje našeg neposrednog okruženja (Srbija, Hrvatska i Crna Gora)	X	X	X	X	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
6.6.	Učešće Službe u regionalnim radionicama, koje se odnosi na usaglašavanje migracijskih politika u okviru zemalja Zapadnog Balkana	Služba za poslove sa strancima	Švedski migracijski biro	X				Budžet institucija BiH i donatorska sredstva - CARDS
7.	KOORDINACIJSKO TIJELO ZA PITANJA IMIGRACIJA U BIH							
7.1.	Donošenje odluke o uspostavljanju koordinacijskog tijela za pitanja imigracije i azila	Vijeće ministara BiH	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju, Sektor za azil, Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH, SIPA Ministarstvo vanjskih poslova – Sektor za konzularno-pravne poslove		X			Budžet institucija BiH
7.2.	Redovno održavanje sastanaka koordinacije	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil, Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH, SIPA, Ministarstvo vanjskih poslova – Sektor za konzularno-pravne poslove, Državni koordinator za ilegalne migracije i borbu protiv trgovine ljudima		X		X	Budžet institucija BiH
8.	EDUKACIJA							
8.1.	Edukacija o primjeni Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil, Služba za poslove sa strancima.	X	X	X	X	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
8.2.	Edukacija u oblasti imigracija – EU i međunarodni standardi	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti – Služba za poslove sa strancima, saradnja sa međunarodnim organizacijama i bilateralna saradnja	X	X	X	X	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Saradjuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
8.3.	Edukacija o prikupljanju i analizi podataka o imigraciji i njenim tokovima	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti – Služba za poslove sa strancima, Sektor za azil, Granična policija BiH, saradnja sa međunarodnim organizacijama i bilateralna saradnja	x	x	x	x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
8.4.	Obuka za rad na pripremi projekata finansiranih iz IPA programa	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju i Sektor za međunarodnu saradnju	Ministarstvo sigurnosti, Služba za poslove sa strancima, Sektor za azil, Granična policija BiH, saradnja sa međunarodnim organizacijama i bilateralna saradnja	x	x			Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
8.5.	Učenje stranih jezika – engleski jezik	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju, Služba za poslove sa strancima	Ministarstvo sigurnosti, Agencija za državnu službu, saradnja sa međunarodnim organizacijama i bilateralna saradnja	x	x		x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
8.6.	Izgradnja kapaciteta kadrova kroz ciljane projekte, te permanentna i kvalitetna edukacija uposlenih kroz radionice, treninge i studijske posjete	Služba za poslove sa strancima, Sektor za imigraciju	Domaće i međunarodne institucije	x	x		x	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
8.7.	Obuka inspektora za strance i službe obezbjeđenja u migracijskom centru o načinu rukovanja i upotrebi vatrenog oružja	Služba za poslove sa strancima	ICTAP	x				
8.8.	Obuka osoblja o analitičkom sistemu I-2	Služba za poslove sa strancima	Mjerodavna institucija Velike Britanije	x	x			Budžet institucija BiH i donatorska sredstva
9.	OPERATIVNE AKTIVNOSTI SLUŽBE ZA POSLOVE SA STRANCIMA							
9.1.	Rad na zahtjevima za odobrenje i produženje privremenih i stalnih boravaka stranaca	Služba za poslove sa strancima - srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X		X	Budžet institucija BiH
9.2.	Poništenje i otkaz boravka nakon što se utvrdi nelegalnost boravka ili zloupotreba boravka s izvršenjem mjere protjerivanja stranaca iz zemlje.	Služba za poslove sa strancima - srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X		X	Budžet institucija BiH

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Saradjuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
9.3.	Prikupljanje operativnih podataka o ilegalnim migracijama, način dolaska u zemlju kao i način na koji dalje tranzitiraju ilegalni migranti iz Bosne i Hercegovine, te presijecanje kanala ilegalnih migracija i krijumčarenja ljudi.	Služba za poslove sa strancima - srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X	X		
9.4.	Stavljanje stranaca pod nadzor u Imigracijski centar kad su za to ispunjeni zakonski uvjeti dok se ne obezbijedi mogućnost udaljenja stranca iz zemlje ili dok ne nastupe drugi zakonski uvjeti za napuštanje Centra.	Služba za poslove sa strancima - srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	
9.5.	Planiranje, organiziracija i realizacija operativno-taktičkih akcija s ciljem da se otkriju i spriječe ilegalne migracije ili bilo koje druge zloupotrebe kretanja i boravka stranaca u zemlji.	Služba za poslove sa strancima - srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	
9.6.	Omoгуćiiti boravak stranca u imigracijskom centru na način i u vremenu kako je to propisano zakonskim i podzakonskim aktima, te pratiti stranca prilikom njegovog udaljenja iz zemlje.	Služba za poslove sa strancima - Imigracijski centar	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
9.7.	Vršiti sve vrste inspeksijskih poslova nad provođenjem zakona kojim se regulira boravak stranaca te preduzimati sve propisane represivne mjere na propisani način.	Služba za poslove sa strancima - srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	
9.8.	Praćenje, prikupljanje i obrada podataka i saznanja iz propisane nadležnosti, te stalna analiza stanja radi predupređivanja određenih negativnih događaja.	Služba za poslove sa strancima- menadžment Službe, srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	
9.9.	Obrada podataka i vođenje evidencija u skladu sa zakonom. Saradnja sa drugim agencijama za provođenje zakona koji se po prirodi nadležnosti bave sličnim poslovima i s ciljem da se realizira ova aktivnost vršiti razmjenu podataka i informacija.	Služba za poslove sa strancima - srednji nivo upravljanja i terenski centri	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	
9.10.	Nadogradnja postojeće službene saradnje sa institucijama u BiH, kao i uspostavljanje službene saradnje sa institucijama u regiji i šire iz oblasti migracija	Služba za poslove sa strancima	X	X	X	X	Budžet institucija BiH i donatorska sredstva	
		Kontinuirana saradnja sa Evropskom komisijom, IOM-om, ICITAP-om, UNHCR-om i drugim međunarodnim organizacijama koje iskažu konkretan interes za saradnju sa Službom.						

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
10.	UNUTRAŠNJA KONTROLA I INTERNI NADZOR SLUŽBE ZA POSLOVE SA STRANCIMA						
10.1	Redovna i vanredna kontrola nad zakonitošću u radu organizacionih jedinica. Vršiti nadzor nad primjenom materijalnih propisa i propisa u upravnom postupku, kao i načinu korištenja osnovnih sredstava. Provjere na osnovu predstavki i pritužbi građana i na osnovu saznanja o zloupotrebama i prekoračenjima ovlaštenja u radu zaposlenih sa prijedlogom mjera ili pokretanjem postupka.	Služba za poslove sa strancima - menadžment Službe i Inspektorat	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
10.2.	Inspekcijsko-instruktivni nadzor sa prijedlogom mjera za otklanjanje nedostataka i unapređenja rada u Službi.	Služba za poslove sa strancima - Inspektorat Službe	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
10.3.	Analiza zakonitosti u radu, realizacije programa rada te blagovremeno otklanjanje svih negativnih i nezakonitih pojava.	Služba za poslove sa strancima - menadžment Službe i srednji nivo upravljanja	X	X	X	X	Budžet institucija BiH

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
10.4.	Obezbijediti zakonito trošenje finansijskih sredstava, zakonito izvršenje budžeta, kao i donošenje podzakonskih akata koji reguliraju ovu oblast.	Služba za poslove sa strancima - menadžment Službe i Odsjek za materijalno-finansijske poslove	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	
10.5.	Obezbijediti zakonito postupanje po svim instruktivnim aktima finansijskih institucija nadležnih za ovu oblast. Izvršiti sve mjere po nalogu revizije u cilju potpune zakonitosti u radu.	Služba za poslove sa strancima - menadžment Službe i Odsjek materijalno-finansijske poslove	X	X	X	X	Budžet institucija BiH	

AKCIONI PLAN U OBLASTI TRGOVINE LJUDIMA

Red. br.	Aktivnost	Nositelji aktivnosti	Saradnju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
1.	Razvoj i jačanje institucija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima	Agencije za provođenje zakona i SIPA-e	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
2.	Edukacija, profesionalizacija, modernizacija i specijalizacija ljudskih resursa institucija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
3.	Jačanje i razvoj međuinstitucionalne saradnje u Bosni i Hercegovini, vladinih i nevladinih organizacija	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
4.	Razvijanje međunarodne saradnje u borbi protiv svih oblika organiziranog kriminala i trgovine ljudima	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
5.	Razvoj naučnog istraživanja organiziranog kriminala i podrška institucijama koje se bave multidisciplinarnim istraživanjem organiziranog kriminala uz unapređenje saradnje sa naučnim i akademskim organizacijama.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
6.	Podizanje svijesti civilnog društva i edukacija javnog mnijenja o rizicima i štetnim posljedicama koje organizirani kriminal i trgovina ljudima ima na društvo u cjelini.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
7.	Kreiranje svijesti pravosudnih institucija i agencija za provođenje zakona o potrebi saradnje sa elektronskim i pisanim medijama radi objektivnog i blagovremenog upoznavanja javnosti sa faktorima koji generišu trgovinu ljudima i važnijim slučajevima organiziranog kriminala.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
8.	Obezbjediti standardiziran i efikasan pravni okvir za provođenje mjera zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini i finansijske pretpostavke za provođenje programa zaštite svjedoka.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

Red. br.	Aktivnost	Nositelji aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	2011.	
9.	Uspostavljanje i razvoj međunarodne saradnje u krivičnopravnim stvarima pravosudnih organa kojima će se, naročito, omogućiti vođenje zajedničkih krivičnih istraga.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
10.	Uspostavljanje i razvoj saradnje agencija za provođenje zakona na međunarodnom nivou kojima će se omogućiti vođenje zajedničkih krivičnih istraga	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
11.	Intenziviranje aktivnosti u borbi protiv ilegalne trgovine ljudima.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
12.	Izgradnja novih standardiziranih, kao i razvoj, održavanje i ažuriranje postojećih informacionih sistema i baza podataka agencija za provođenje zakona, te kontinuirana informatička edukacija zaposlenih.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
13.	Prevenirati i suzbijati kompjuterski kriminal, dječije pornografije i dječije prostitucije i pojačati represivnu djelatnost u borbi protiv trgovine ljudima	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
14.	Nastavak aktivnosti na suzbijanju ilegalne trgovine ljudima i ilegalnih migracija.	Agencije za provođenje zakona i SIPA	Agencije za provođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

AKCIONI PLAN U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE (AZILA)

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
1.	Razviti kvalitetan sistem međunarodne zaštite na nacionalnom nivou, sa inkorporiranim međunarodnim izbjegličkim pravom i standardima Evropske unije	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH, Sud BiH i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	10.000 KM	20.000 KM	20.000 KM	Budžet institucija BiH i projekti
1.1.	Implementirati i/ili dopuniti postojeću pravnu regulativu	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x	x	x	Budžet institucija BiH
1.2.	Kadrovski i tehnički ojačati Sektor za azil Ministarstva sigurnosti BiH	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Sektor za pravne, materijalne i finansijske poslove Ministarstva sigurnosti, te Agencija za državnu službu BiH	x	x	x	Budžet institucija BiH
1.3.	Obezbjediti kvalitetan sistem identifikacije osoba koje traže međunarodnu zaštitu	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH, Interpol, Sud BiH.	x	x	x	Budžet institucija BiH
2.	Izraditi podzakonski akt u oblasti međunarodne zaštite	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Služba za poslove sa strancima, Granična policija BiH i Sektor za imigraciju	14.11.2008. god.			Budžet institucija BiH
3.	Uspostaviti centar za prihvati i smještaj tražitelja azila – azilantski centar	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil		400.000 KM	2.100.000 KM	2.800.000 KM	Budžet institucija BiH i sredstva EC
3.1.	Obezbeđenje zemljišta za centar za prihvati i smještaj tražitelja azila – azilantski centar	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Općina Trnovo, MZ Delijaši	Završena aktivnost			Budžet institucija BiH
3.2.	Izrada projektne dokumentacije	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Projektantska kuća koju je odabralo Ministarstvo sigurnosti BiH po završenom tenderu koji je raspisalo	juli 2008. god.			Budžet institucija BiH

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
3.3.	Obezbeđenje potrebnih saglasnosti za dobivanje građevinske dozvole	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil i Radna grupa za provođenje Projekta	Svi nadležni organi	do kraja 2008. god.			Budžet institucija BiH
3.4.	Izgradnja Projekta i podnošenje zahtjeva Evropskoj komisiji (EC) za dodjelu sredstava	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil i Radna grupa za provođenje Projekta	Evropska komisija	kraj jula 2008. god.			Budžet institucija BiH i sredstva EC
3.5.	Izgradnja objekata	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil i Radna grupa za provođenje Projekta	Evropska komisija		kraj 2009. god.		Budžet institucija BiH, sredstva EC i donacije.
3.6.	Opremanje objekta s ciljem njegovog osposobljavanja za funkcioniranje	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Evropska komisija			kraj 2010. god.	Budžet institucija BiH, sredstva EC i donacije.
3.7.	Primanje radnika za rad u centru	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Sektor za pravne, materijalne i finansijske poslove Ministarstva sigurnosti te Agencije za državnu službu BiH.			kraj 2010. god.	Budžet institucija BiH
3.8.	Puštanje centra u rad	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil					Budžet institucija BiH
4.	Aktivno učestvovanje u razvijanju sistema međunarodne zaštite na regionalnom nivou	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Nadležne institucije iz zemalja regiona	x	10.000 KM	10.000 KM	Budžet institucija BiH i projekti
5.	Konstantna edukacija osoblja na polju međunarodne zaštite	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	70.000 KM	70.000 KM	Budžet institucija BiH i projekti
5.1.	Edukacija uposlenika u Sektoru za azil	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	Budžet institucija BiH i projekti

Red. br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Sarađuju	Rok za realizaciju			Izvor finansijskih sredstava
				2008.	2009.	2010.	
5.2.	Edukacija uposlenika terenskih centara Službe za poslove sa strancima	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Služba za poslove sa strancima, kao i domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	Budžet institucija BiH i projekti
5.3.	Edukacija uposlenika u centrima za prihvatanje i smještaj tražitelja	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	Budžet institucija BiH i projekti
5.4.	Edukacija uposlenika u SUD-u BiH	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Uposlenici SUD-a BiH i domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	Budžet institucija BiH i projekti
5.5.	Edukacija uposlenika GP BiH	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Uposlenici GP BiH i domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	Budžet institucija BiH i projekti
5.6.	Edukacija tražitelja međunarodne zaštite	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	Budžet institucija BiH i projekti
5.7.	Edukacija uposlenika NVO	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Uposlenici NVO i domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	Budžet institucija BiH

