



Bosna i Hercegovina
Vijeće ministara
MINISTARSTVO SIGURNOSTI

STRATEGIJA U OBLASTI IMIGRACIJE I AZILA



SADRŽAJ

POGLAVLJE A:

Interna evaluacija BIH institucija– Analiza upravljanja migracijama: Administrativni i operativni pregled stanja

UVOD

1. Vizna politika

- 1.1. Pravni okvir
- 1.2. Propisani vizni režim
- 1.3. Mapa puta i liberalizacija propisanog viznog režima
- 1.4. Institucionalni okvir
- 1.5. Procedure izdavanja viza
- 1.6. Ljudski resursi i neophodna finansijska sredstva za postizanje ciljeva
- 1.7. Prioriteti viznog režima

2. Granična kontrola

- 2.1. Pravni okvir
- 2.2. Institucionalni okvir
- 2.3. Procjena situacije u sferi migracija
- 2.4. Vize
- 2.5. Ulazak stranih državljana u BIH
- 2.6. Borba protiv nezakonite migracije
- 2.7. Državna i međunarodna saradnja
- 2.8. Strateški ciljevi i aktivnosti
- 2.9. Implementacija strategije i monitoring

3. Imigracija

- 3.1. Razvoj pravnog i institucionalnog okvira
- 3.2. Ocjena sadašnjeg institucionalnog okvira, zakonodavstva i prakse
- 3.3. Saradnja sa nevladinim organizacijama
- 3.4. Pristupanje Evropskoj Uniji
- 3.5. Međunarodna i regionalna saradnja
- 3.6. Razvoj zakonodavnog okvira
- 3.7. Ravoj kapaciteta institucija
- 3.8. Razvoj baza podataka u sklopu informacionog sistema
- 3.9. Osnivanje skloništa za migrante žrtve trgovinom ljudima
- 3.10. Sporazumi o readmisiji
- 3.11. Tjelo za koordinaciju (koordinaciona politika)

4. Trgovina ljudima

- 4.1. Pregled stanja
- 4.2. Principi razvoja strategije
- 4.3. Organizovani kriminal i trgovina ljudima
- 4.4. Faktori rizika
- 4.5. Trgovina ljudima: definicija i obilježja
- 4.6. Opšti i konkretni ciljevi u borbi protiv trgovine ljudima

5. Azil

- 5.1. Propisi
- 5.2. Institucionalni okvir
- 5.3. Postojeća situacija na polju međunarodne zaštite
- 5.4. Saradnja sa UNHCR-om
- 5.5. Prihvatni I centri za smještaj osoba koje traže međunarodnu zaštitu
- 5.6. Prava i obaveze osoba koje traže međunarodnu zaštitu
- 5.7. Prava priznatih izbjeglica, osoba koje uživaju subsidijarnu ili privremenu zaštitu
- 5.8. Međunarodne obaveze
- 5.9. Statistički podaci

5.10. Ciljevi

POGLAVLJE B: Vanjska evaluacija-Ocjena stanja upravljanja migracijama u BIH

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

1. Uvod

- 1.1. Geopolitička situacija u BiH
- 1.2. Pravni okvir i institucije izvršne vlasti u BIH
- 1.3. Opšti migracijski tokovi (trendovi)

2. Istorijski pregled migracija u BIH

- 2.1. Unutrašnja-migracija 1944–1989
- 2.2. Vanjska -migracija 1944–1989
- 2.3. Migracija u BiH nakon ratnih prilika (1990) u bivšoj Jugoslaviji

3. Opšti migracioni pokazatelji

- 3.1. Dostupni podaci i statistički izvori
- 3.2. Prekogranična kretanja
 - 3.2.1. Kretanje putnika
 - 3.2.2. Nezakoniti prelasci državne granice
- 3.3. Imigracija
 - 3.3.1. Zakonita migracija: stalna i privremena migracija
 - 3.3.2. Nezakonita (neregularna) migracija
- 3.4. Emigracija: stalna i privremena migracija
- 3.5. Migracijska ravnoteža
- 3.6. Zaključci i predviđanja

4. Faktori koji doprinose migracijskim kretanjima

- 4.1. Emigracija

- 4.1.1. Poticajni faktori
- 4.1.2. Napredak u susjednim zemljama
- 4.2. Imigracija
 - 4.2.1. Ograničavajući faktori: radna migracija
 - 4.2.2. Trgovina ljudima i krijumčarenje migranata
- 4.3. Zaključci i prognoze

5. Uticaj migracijskih kretanja na bh društvo

- 5.1. Uticaj imigracije
 - 5.1.1. Ekonomski uticaj
 - 5.1.2. Izbjeglice
 - 5.1.3. Javne percepcije
- 5.2. Uticaj emigracije
 - 5.2.1. Pozitivni uticaj: rastuća novčana sredstva iz inostranstva
 - 5.2.2. Emigracija kvalifikovanih stručnjaka: odljev mozgova
 - 5.2.3. Emigracija nekvalifikovanih radnika: depopulacija, negativna slika
- 5.3. Demografske tendencije u društvu
- 5.4. Zaključci i prognoze

6. Zaključci i preporuke

Dio II: Pravni okvir: Monitoring izvještaj u vezi implementacije EU Acquis

1. Ulazak i prihvatanje stranih državljanja

- 1.1. Uslovi ulaska
- 1.2. Odbijanje ulaska
- 1.3. Ulazak utemeljen na konkretnim razlozima
- A.2. Privremeni I stalni boravak

2. Privremeni i stalni boravak

- 2.1. Državne smjerenice u vezi uslova za dozvole boravka
- 2.2. Spajanje porodice
- 2.3. Ne-diskriminacija/Integracija

3. Protjerivanje, dobrovoljni povratak i sporazumi o readmisiji

- 3.1. Protjerivanje
- 3.2. Dobrovoljni povratak
- 3.3. Sporazumi o readmisiji

4. Nezakonita (neregularna) migracija

5. Trgovina ljudima

6. Migracijska statistika i zaštita podataka

Dio III: Pregled stanja u sferi operativnosti i provođenju zakona

1. Uvod

2. Sažetak

- 2.1. Politika
- 2.2. Administrativne strukture
- 2.3. Operativni mehanizmi upravljanja migracijama

3. Metodologija

4. Politika migracija

- 4.1. Donošenje politike (ključnih odluka)
- 4.2. Sadašnja politika
- 4.3. Izazovi postojeće migracijske politike

5. Propisi u vezi sa migracijama

- 5.1. Propisi u vezi sa izbjeglicama/ tražiteljima azila
- 5.2. Propisi u vezi sa kontrolom i upravljanjem granicom
- 5.3. Propisi u sferi rada
- 5.4. Propisi u vezi sa neregularnom migracijom

- 5.5. Propisi u vezi sa trgovinom ljudima i krijumčarenjem migranata
- 5.6. Propisi u vezi zaštite podataka
- 5.7. Ratifikovani međunarodni sporazumi
- 5.8. Postojeća otvorena pitanja u zakonskim aktima

6. Administrativna struktura upravljanja migracijama

- 6.1. Pregled državnih institucija
- 6.2. Mandati i funkcionalnost
 - 6.2.1. Ministarstvo sigurnosti i njegove organizacione jedinice
 - 6.2.2. Ministarstvo vanjskih poslova
 - 6.2.3. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice
 - 6.2.4. Ministarstvo pravde
 - 6.2.5. Ministarstvo civilnih poslova
 - 6.2.6. Direkcija za evropske integracije
- 6.3. Postojeća otvorena pitanja u vezi nadležnih institucija

7. Provedbeni i operativni mehanizmi

- 7.1. Proces migracija
- 7.2. Praćenje i otkrivanje migranata
- 7.3. Zapošljavanje i poduzetništvo stranaca
- 7.4. Javne kampanje
- 7.5. Postojeći izazovi u provedbi

8. Zaključci i preporuke

DIO C:

Akcioni Plan 2008-2011

ANEKSI

- Aneks 1. Pregled pravosudnih institucija BIH
- Aneks 2. Organizaciona šema Ministarstva sigurnosti
- Aneks 3. Organizaciona šema Granične policije BIH

- Aneks 4. Organizaciona struktura SIPA-e
- Aneks 5. Organizacioni prikaz Službe za poslove sa strancima
- Aneks 6. Prikaz podataka o migracijama

U V O D

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 povijesti. 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 stoljeća bila područje iseljavanja. Njezini stanovnici su migrirali put zemalja Sjeverne i Južne Amerike, Australije te u zemlje gdje su evropske države imale svoje kolonije Azije i Afrike. U drugoj polovini 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 u nerazvijenim zemljama su pokrenule globalne migracije radne snage. Vezano za sam razvoj prvi oblik migracija se vezao za nekvalifikovanu i kvalifikovanu radnu snagu da bi svoj najviši oblik migracije doživjele sa visokokvalifikovanom radnom snagom . Prvo se ogledala migracija pojedinaca (šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog vijeka) zatim 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)

Isto tako na migracijaska kretanja u velikoj mjeri utiču 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 za prihvatom migranata. Prema određenim predviđanjima starenjem i smanjenjem broja stanovnika u razvijenim zemljama će u narednih 50 godina dovesti 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 zemlje krajnje destinacije.

Nestabilna politička, siguronosna, ekonomska i socijalna situacija u zemljama koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije pa i šire, proteklih godina, rezultirala je velikim migracionim 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 a to je na nelegalan način.

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

- ukoliko je određena migraciona 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 suradnje** – osigurati dijalog i suradnju 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 organizaciono upravljanje migracijama podrazumjeva potrebu nadzora migracijskih kretanja kroz mjere kojima će se podsticati zakonite migracije, a poduzimati mjere kojima će se sprečavati nezakonite migracije, trgovina ljudima i krijumčarenje i to kroz:

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

Doprinos reguliranju migracija na regionalnom nivou i šire - u sebi sadrži uspostavu suradnje sa zemljama regiona i šire, praćenje učinkovitosti, dosljednu primjenu prihvaćenih mjera, usklađenost između ciljeva, mehanizama i učinaka migracijske politike s ciljem neprekidnog prilagođavanja novim okolnostima i procesima.

Strategija u oblasti imigracije i azila u sebi sadrži prikaz predhodnog, 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, mogućim finansijskim izvorima.

Cilj je razviti kvalitetan sistem upravljanja granicom, vizni 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 nadzora ulaska stranaca u Bosnu i Hercegovinu.

Primarni izazov za kreatore politike o vizama je uspostavljanje ravnoteže između kontrole migracija putem sistema viza i obezbjeđivanja univerzalnih ljudskih prava.

Državni suverenitet je tradicionalno početna tačka u uređenju viznog sistema i kreiranja vizne politike.

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 uticaj međunarodnog prava na migraciona kretanja, uključujući ugovore na bilateralnom, regionalnom ili međunarodnom nivou, koji koordiniraju državnu nadležnost po pitanjima ulaska, boravka i udaljavanja 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.

Najvažniji uslov koji je od strane Vijeća EU postavljen da bi navedeni cilj ostvarili 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 g., i Protokol iz 1967g.,
- Njujorška konvencija o apatridima, iz 1954;
- Konvencije o pravima djeteta;
- Protokoli koji se bave pitanjima sprečavanja organiziranog kriminala.

2. Zakon o nadzoru i kontroli državne granica (Sl. glasnik BiH broj: 56/04);

3. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (Sl. Glasnik 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 („Sl. 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 regulisana predmetna materija:

- Pravilnik o uvjetima i procedurama ulaska i boravka stranaca ("Sl. glasnik BiH", broj: 4/05), kojim su regulisani uvjeti i procedure za ulazak i boravak stranaca u BiH, kao i druga pitanja od značaja za ulazak stranaca, izdavanja viza na granici;
- Pravilnik o uvjetima i procedurama izdavanja viza strancima, produženju, poništenju, tipovima viza i evidencijama izdatih viza, kojim je detaljnije regulisano 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.

Podzakonskim aktima dodatno su razrađeni kriteriji ulaska stranaca u BiH u svrhu sprečavanja ilegalne emigracije i usklađivanja načina postupanja u predmetnoj oblasti sa postupcima usvojenim od strane zemalja potpisnica Šengenskog sporazuma.

II . U cilju harmonizacije procedure izdavanja viza sa propisima Evropske Unije, usklađivanja viznog režima BiH sa viznim režimom zemalja članica Evropske unije i potpisnica Šengenskog sporazuma odnosno propisima EU *acquisa* kojima je regulisana 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 od 90 dana, u periodu od šest mjeseci.

Viza D (viza za dugoročni boravak) omogućava strancu ulazak i boravak u BiH u periodu od šest mjeseci u toku jedne godine. Prije izdavanja vize, DKP BiH dužno je u slučaju izdavanja dugoročne D vize, te u drugim predviđenim slučajevima, zatražiti 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:

- Pravilnik o uvjetima i postupanju kod izdavanja viza za dugoročni boravak (Viza D),
- Pravilnik o tehničkim pitanjima u vezi sa uslovima izdavanja 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 utvrđen je 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 za:

- državljane zemalja Evropske Unije;
- državljane susjednih zemalja;
- državljane zemalja od značaja za Bosnu i Hercegovinu u migracionom smislu (SAD, Kanada, Australija i sl.);
- državljane Narodne Republike Kine, nosioce poslovno-običnih pasoša,
- državljane 13 država, nosioce diplomatskih putnih isprava,
- državljane 12 država, nosioca službenih putnih isprava.

Državljanima Bosne i Hercegovine mogu bez viza putovati u 19 država (Crna Gora, Dominika, R. Hrvatska, R. 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 preduzelo je aktivnosti u pogledu liberalizacije viznog režima. Ove aktivnosti ogledaju se u sljedećem:

- ukidanju viza na diplomatske i službene pasoše sa Kraljevinom Maroko, Izraelom, Alžirirom, Moldavijom, Brazilom, Argentinom, Meksikom, Indozijom, Indijom, UAE- ima, Jordanom, Južnoafričkom Republikom, Kubom, Albanijom,
- obostranom ukidanju viza na obične pasoše sa Brazilom, Argentinom, Čileom, Meksikom.

Vizni režim BiH sa zemljama Evropske unije i članicama grupe Šengenskog sporazuma regulisan je sporazumom o viznim olakšicama koji je potpisan i ratifikovan 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 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 pomenute kategorije lica je u pojednostavljenoj proceduri u izdavanju viza i mogućnosti izdavanja višekratnih viza na duži rok.

Članom 10. pomenutog sporazuma predviđeno je da nosioci vežećih diplomatskih pasoša BiH mogu bez viza ući, napustiti i prolaziti kroz teritorije država članica.

MAPA PUTA I LIBERALIZACIJA VIZNOG REŽIMA

I. MVP -a BiH pripremiло je prijedlog Odluke o vizama i isti je dostavljen u proceduru i 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 za pokretanje 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 BiH strani 05.06.2008.godine.

U ovom dokumentu naznačene su obaveze i zadaci državnih institucija BiH koje je neophodno ispuniti kao pretpostavku za dobijanje slobodnog viznog režima. Polazeći od tih obaveza Vijeće ministara BiH je dana 29.05.2008.godine imenovalo interesornu radnu skupinu za pregovore o liberalizaciji viznog režima sa zadatkom da isto pripremi Akcijski plan za liberalizaciju viznog režima sa EU.

- MVP BiH je pokrenulo aktivnosti za donošenje odluke o izdavanju besplatnih viza za građane BiH od strane zemalja EU.
- Vijeće ministara BiH je na 57 sjednici, održanoj 24.07.2008. godine, usvojilo akcioni plan za liberalizaciju viznog režima za građane BiH u EU.

INSTITUCIONALNI OKVIR

U uspostavi zakonskih, regulatornih 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 preduslov efikasnog sprovođenja obaveza utvrđenih postojećim propisima, potrebna je stalna koordinacija i međusobna povezanost, praćenje propisa i njihovo usklađivanje sa propisima Evropske Unije.

PROCEDURA 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. Svaki zahtjev za vizu se elektronskim putem dostavlja Ministarstvu sigurnosti BiH radi 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 sredine 2005-te 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 unapređen povezivanjem četiri postojeća modula: vize, 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 OSTVARENJE POSTAVLJENIH CILJEVA

Kako bi državni organi radili efikasno i na način ostvarenja pouzdanog viznog režima, službe i institucije koje učestvuju u njegovoj realizaciji kadrovski i tehnički trebaju biti osposobljene i opremljene kako bi mogle kvalitetno sprovoditi aktivnosti koje se odnose na vizni režim BiH.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH, pored organizovanja niza kurseva na edukaciji postojećeg kadra pogotovu u diplomatsko konzularnim predstavništvima a posebno na destinacijama koje su pritisnute migracijskim kretanjima, treba preduzeti potrebne mjere na permanentnoj obučenosti kadrova kao sigurnog preduslova za efikasno provođenje utvrđene vizne politike usklađene sa evropskim standardima.

PRIORITETI VIZNE POLITIKE BIH su:

- uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira te tehničko i kadrovsko osposobljavanja službi i osoba u okviru ministarstva, a koje sudjeluju u sprovođenju viznog režima;
- harmonizacija procedure izdavanja viza sa propisima EU uz obavezu donošenja podzakonskih akata propisanih Zakonom;
- sprovedba 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 Acquis-a – kroz usvajanje nove Odluke o viznom režimu BiH;
- dalje jačanje granične kontrole pri provođenju viznog režima kroz smanjenje broja aplikacija za vizu na graničnim prelazima;
- saradnja diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH sa relevantnim institucijama zemlje prijema u svrhu kontrole migracionih kretanja, kroz razmjenu informacija, 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 suradnje svih relevantnih tijela koji 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 osobne dokumente, kroz donošenje adekvatnih propisa i sukladno usklađivanje elektronske obrade aplikacija;

- edukacija kadra, posebno u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH, na destinacijama pritisnutim migracionim kretanjima, sa intencijom pripreme diplomata – kroz permanentno održavanje seminara i npr.usavršavanja jezika zemlje prijema;

ZAKLJUČCI:

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

B) GRANICA

1. Pravni okvir

Državna granična služba (Granična policija BiH) uspostavljena je na osnovu Zakona o Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine, koji je u skladu sa svojim ovlaštenjima, donio Visoki predstavnik za BiH Wolfgang Petrič 02.02.2000.godine. Ovim Zakonom Državna granična služba (u nastavku DGS) uspostavljena je za vršenje poslova zaštite granice i sigurnosti međunarodnih aerodroma u Bosni i Hercegovini.

Sa operativnim radom DGS je započela 06.06.2000.godine formiranjem prve Jedinice Granične policije Aerodrom Sarajevo. U saradnji sa UNMBiH sačinjen je Plan tranzicije i implementacije po kojem je vršeno sukcesivno preuzimanje graničnih prelaza od strane entitetskih i kantonalnih MUP-ova tokom 2001 i 2002.godine. 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 reguliše nadležnost, organizaciju i upravljanje u DGS. Ovim zakonom DGS je definisana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti sa operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH. Takođe, 2004.godine donesen je 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 promjenjen je u Granična policija BiH.

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

- a) Sprovođenje odredbi Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice kako je propisano tim zakonom;
- b) Sprovođenje 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 sigurnosti državne granice ili koja su usmjerena oprotiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti Granične Policije, krivična djela u vezi zloupotrebe javnih i putnih isprava prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak državne granice, krivična djela u vezi prevoza roba preko državne granice čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili kršenja važeće zabrane ukoliko je Graničnoj policiji dodjeljena dužnost nadzora takvog odobrenja ili zabrane);
- 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 sprovođenju zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i drugih važećih propisa iz ove oblasti;
- g) Preduzimanje mjera zaštite vazdušnog civilnog saobraćaja i bezbjednosti prostorija međunarodnih aerodroma u BiH;
- h) Izvršavanje i drugih poslova propisanih zakonom i drugim propisima.

Pored već pomenutih 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 slijedeće zakone koji se primjenjuju u radu: Zakon o krivičnom postupku, Zakon o prekršajima BiH, Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prevozu, 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, memorandumi, Konvencije i Sporazumi kojima je regulisana 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 reguliše provođenje poslova iz nadležnosti.

Takođe, u postupku je donošenje novog Zakona o graničnoj kontroli, kojim se nastoje poslovi granične kontrole uskladiti sa najboljim praksama i standardima Evropske Unije. Nakon donošenja ovog Zakona Granična policija će sa nadležnim Ministarstvom sigurnosti pristupiti izradi provedbenih podzakonskih akata, u kojima će nastojati implementirati najbolje prakse EU o oblasti provođenja granične sigurnosti.

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

2. Institucionalni okvir

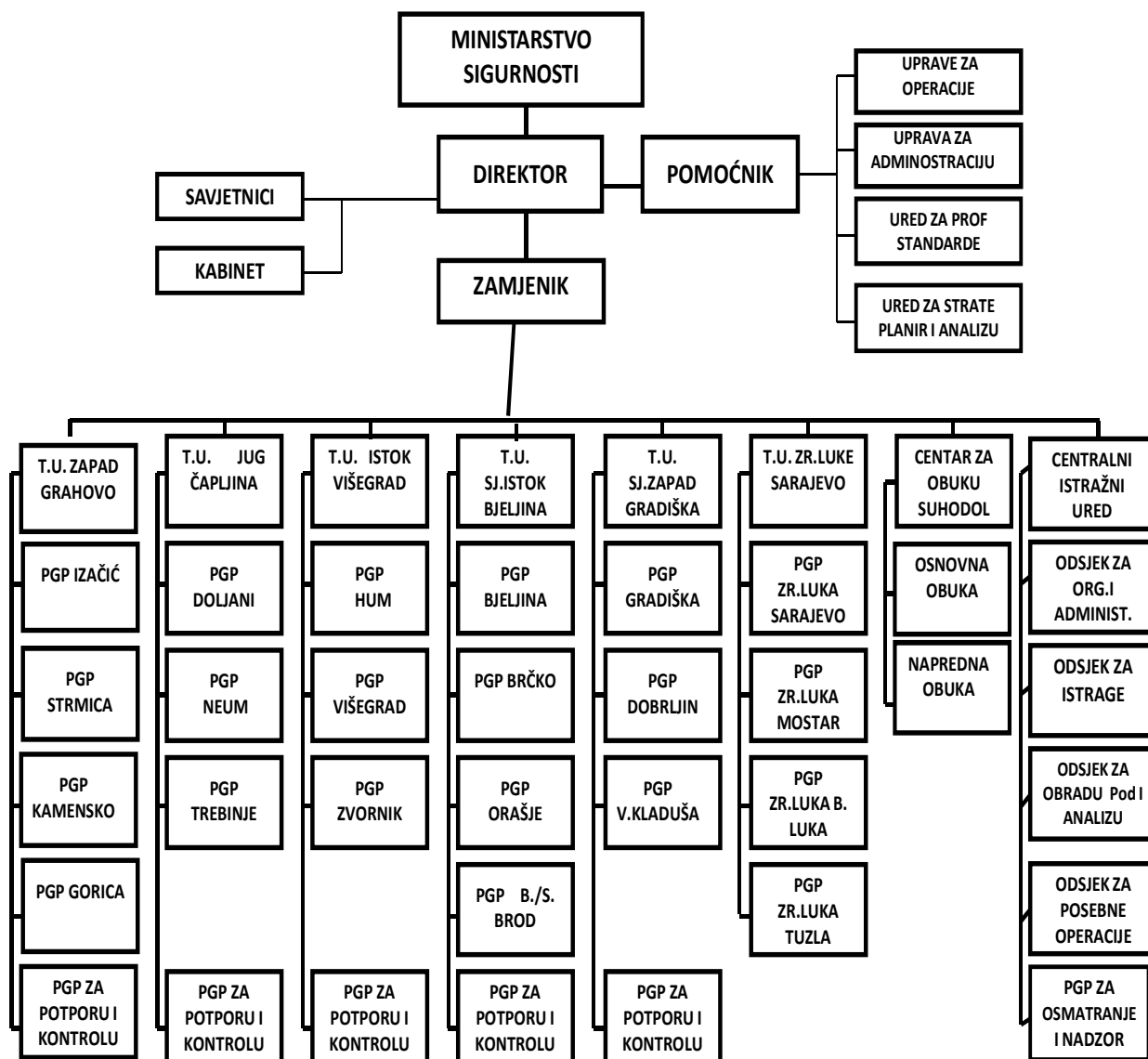
U skladu sa Zakonom o Graničnoj policiji, GP je definisana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti sa operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH. U organizacionom smislu Granična policija je strukturirana sa ciljem osiguravanja koordinacije svih aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou tako da pruži visoko specijalizovane 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 ustrojenih na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

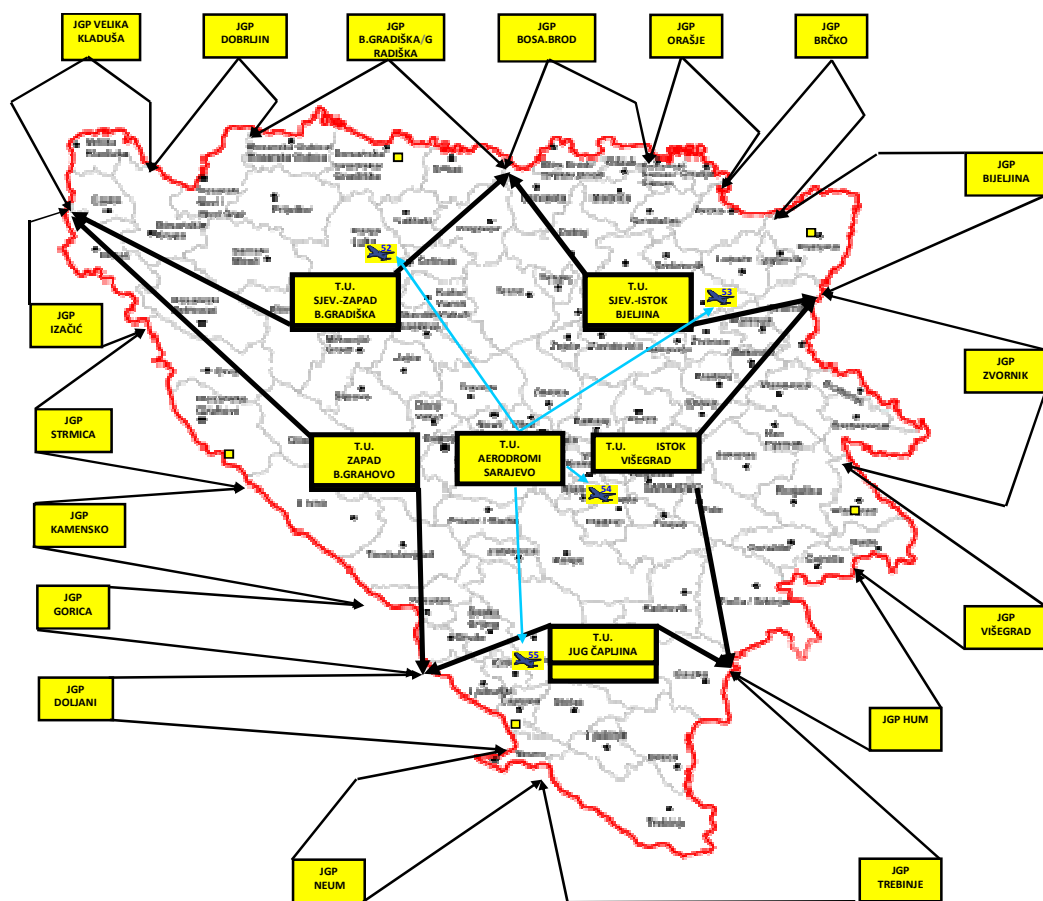
Organizacione jedinice na Centralnom nivou su:

- 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 6 organizacionih jedinica, odnosno Terenskih kancelarija/Ureda u čijem sastavu (osim Terenske kancelarije za zračne luke) nalaze se i Jedinice za podršku i kontrolu. Na lokalnom nivou djeluje 17 Jedinica Granične policije i 4 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:



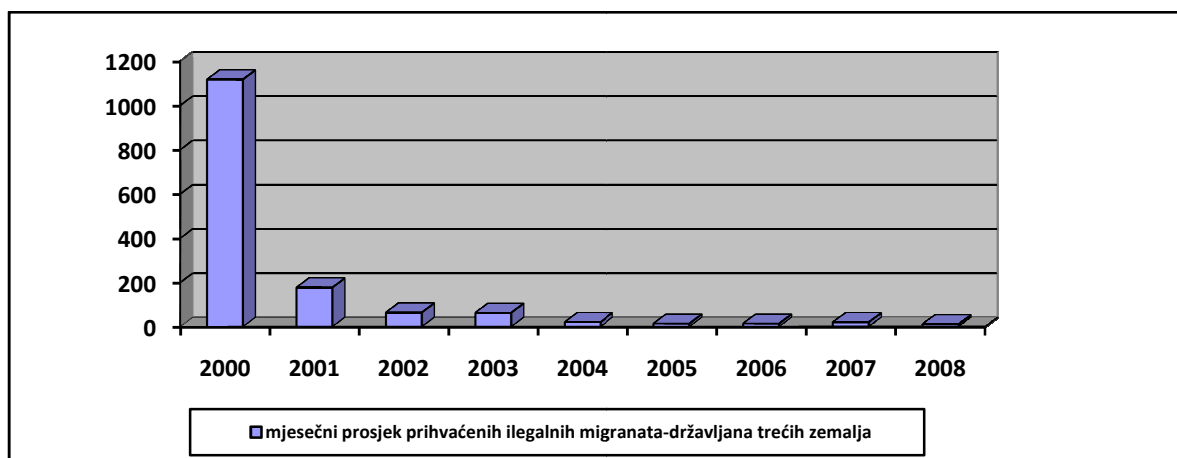
Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Granične policije je predviđeno 2.536 zaposlenih od čega 2.339 policijskih službenika, 48 državnih službenika i 149 uposlenika. Na dan 31.03.2008.godine u odnosu na predviđenu sistematizaciju radnih mjesta bilo je nepopunjeno 458 radnih mjesta, uglavnom policijskih 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. Zbog ovih razloga ne postoji dovoljna zainteresovanost policijskih službenika iz drugih agencija za rad u GP, a takođe prisutan je 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, od kojih neki nastoje na ilegalan način napustiti BiH u pravcu Zapada. Podaci ukazuju da rute ilegalnih migracija preko BiH, idu od istočne granice BiH, posebno sa Crnom Gorom, prema zapadnoj i sjeverozapadnoj granici prema Republici Hrvatskoj.

Možemo konstatovati 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 R. Hrvatskom.



Odmah po uspostavljanju Granična policija se počela susretati sa ilegalnim migranticima preko teritorije BiH. U prvim godinama, kao ilegalni migranti preko teritorije BiH u najvećem broju slučajeva registrovani su državljani 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 državljana 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 državljana, a u 72,95% slučajeva radi se o ilegalnom boravku u BiH. Takođe državljani spomenutih država čine 96,66% prihvaćenih državljana trećih zemalja po Sporazumu o radmisiji sa R. 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 državljani Albanije i Srbije-UNMIK čine 85% registriranih ovih osoba, ukoliko se izuzmu državljani 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 uslova 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 odredbi 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 prelazu. Nakon uspostavljanja Granične policije vize su izdavane na svim međunarodnim graničnim prelazima. Od 2004.godine uveden je elektronski način izdavanja viza i od tada se vize izdaju na 14 međunarodnih graničnih prelaza. Izdavanje viza se vršilo u skladu sa podzakonskim aktima, po preporuci Ministarstva vanjskih poslova, a u suradnji sa Ministarstvom sigurnosti kroz vršenje provjera u bazi ROS (Registar određenih stranaca).

Sagledavajući zahtjeve za izdavanje viza na granici evidentno je da je većina izdatih viza u svrhu sudjelovanja na kulturno sportskim manifestacijama, u svrhu vjerskog turizma i u poslovne svrhe. Najveći broj izdatih viza na granici je na međunarodnom aerodromu Sarajevo gdje se izdaje u prosjeku 90% svih izdatih viza na granici. Najčešće zahtjeve za izdavanje vize na granici podnose državljani Albanije, Ukrajine, Moldavije, UNMIK-a i državljani Južnoameričkih zemalja. Dosadašnja praksa je pokazala da ova lica ne predstavljaju potencijalne nezakonite migrante i da do sada uglavnom nisu registrovani u prihvatu po sporazumu sa R. Hrvatskom. Dosljednom primjenom zakonskih propisa i podzakonskih akata koji se odnose na oblast izdavanja viza kontinuirano je smanjivan broj izdatih viza 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 za donošenje 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 ovlaštena je da može skratiti rok važenja vize, u slučaju da utvrdi da stranac nema dovoljno sredstava za izdržavanje.

Takođe, navedenim Zakonom Granična policija je ovlaštena da u izuzetnim slučajevima kada to zahtjevaju 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 regulisani 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 izdatih viza na granici.

Takođe, neophodno je provoditi kontinuiranu obuku policijskih službenika na poslovima izdavanja viza i kontrole viza. U tehničkom smislu neophodno je uspostaviti on-line konekciju graničnih prelaza (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 podnosiocima zahtjeva za izdavanje viza i izdavanja viza što treba da bude praksa i u buduće.

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 prelaze, 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 vezano za kontrolu prelaska državne granice. Pravilnik o načinu obavljanja granične kontrole koji propisuje način vršenja granične kontrole u drumskom, željezničkom, vazdušnom, 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 druge podatke u isprave propisane za prelazak državne granice.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, između ostalog, propisuju se: uslovi 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 opštih i posebnih uslova za ulazak, odbijanje ulaska u BiH stranim državljanima, kao i poslovi kontrole, poništenja, 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 biće neophodno donijeti niz podzakonskih implementacijskih akata kojima će se regulisati način postupanja policijskih službenika prilikom vršenja granične kontrole.

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

5.1. Granični prijelazi

Granični prejelaz je mjesto određeno za prelazak državne granice. Ugovorima o određivanju graničnih prelaza i Sporazumima o pograničnom prometu i saradnji sa susjednim zemljama, određeni su međunarodni granični prelazi i granični prelazi za pogranični saobraćaj. Bitno je navesti da su ovi Ugovori i Sporazumi sa R. 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 prelaza od čega 55 međunarodnih graničnih prelaza, te 34 granična prelaza za pogranični promet. Od 55 međunarodnih graničnih prelaza 8 graničnih prelaza je za željeznički saobraćaj, 40 graničnih prelaza za drumski saobraćaj, 4 granična prelaza na međunarodnim aerodromima u BiH i 3 luke. Sukladno Sporazumu, granični organi BiH i R. Hrvatske na 6 međunarodnih drumskih graničnih prelaza obavljaju graničnu kontrolu na zajedničkim lokacijama.

Najveći broj graničnih prelaza 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 unutarnje, administrativne granice, postale međunarodne granice na kojima nije bilo potrebne granične infrastrukture. U dosadašnjem periodu izgrađeno je i obnovljeno 12 graničnih prelaza na kojima postoje svi potrebni preduvjeti za supješno obavljanje granične kontrole. Trenutno pitanje izgradnje, održavanja i gazdovanja graničnim prelazima nije riješeno na sistemskim osnovama. U pricipu sve prisutne službe na graničnim prelazima (UNO, GP, Fitosanitarna i dr. inspekcijски organi) vrše održavanje objekata koje neposredno koriste. Strategijom integrisanog upravljanja granicama u BiH predviđeno je formiranje posebnog tijela na državnom nivou čiji bi zadatak bio gazdovanje, upravljanje i održavanje graničnih prelaza.

U cilju valjanog vršenja granične kontrole potrebno je infrastrukturno i tehnički opremiti granične prelaze 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 definisati opšte uslove koje trebaju ispunjavati granični prelazi u pogledu insfrastrukture, opreme, komunikacija, pristupa bazama podataka i sl.

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 prevoznog sredstva. Lice koje namjerava preći 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 napustiti područje graničnog prelaza do okončanja granične kontrole ili na drugi način

izbjeći graničnu kontrolu. Prilikom granične kontrole policijski službenik će izvršiti uvid u isprave propisane za prelazak državne granice, izvršiti provjeru putne isprave, provjeriti da li stranac ispunjava uslove za ulazak i boravak u BiH te izvršiti provjere u potražnim evidencijama.

Lice koje namjerava preći ili je već prešlo graničnu liniju dužno je policijskom službeniku GP BiH da pojasni sve okolnosti u vezi sa ispunjavanjem uslova 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 intervjuisanje” koji ima za cilj da policijskim službenicima Granične policije pruži opće informacije za intervjuisanje ilegalnih migranata, savjete za pripreme intervjuja, način provođenje intervjuja, kao i druga pitanja kojih se treba pridržavati kako bi se prikupili obavještajni podaci i identifikovali potencijalni ilegalni migranti. Policijski službenik u postupku granične kontrole unijeće, u isprave propisane za prelazak državne granice, podatke o ulasku i izlasku iz zemlje, podatke o odbijanju ulaska u zemlju i druge relevantne podatke.

Stranim državljanima koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u BiH u skladu sa zakonskim propisima biće 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 prelaz. 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 uslove 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 falsifikovanih dokumenata. Naredna tabela prikazuje ukupan broj otkrivenih falsifikovanih dokumenata i otkrivenih krivičnih djela u vezi sa falsifikovanim dokumentima u Graničnoj policiji po godinama:

	2003	2004	2005	2006	2007
Otkriveni falsifikovani dokumenti	403	458	334	434	295
Krivična djela u vezi falsifikovanih dokumenata	407	447	350	280	216

U najvećem broju slučajeva radi se o falsifikovanim dokumentima Bosne i Hercegovine a zatim Srbije i Crne Gore. U pogledu ostalih zemalja najzastupljeniji su dokumenti Njemačke, R. Hrvatske, Italije, Makedonije, Turske, Slovenije, Grčke, a u posljednje vrijeme Austrije i Češke. U strukturi falsifikovanih 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 prelaza sa opremom za otkrivanje falsifikovanih dokumenata. Trenutno su svi međunarodni granični prelazi opremljeni sa osnovnom opremom za detekciju dokumenata koja podrazumjeva retro-čekove i prenosive lupe za uvećavanje. Svi policijski službenici obuhvaćeni su osnovnom obukom za otkrivanje falsifikovanih dokumenata i vođenja intervjua. Na međunarodnom aerodromu Sarajevo instalirana su dva stereo mikroskopa, te mikroskop sa integrisanom 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 suvremenom opremom za detekciju falsifikovanih 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 falsifikovanih dokumenata.

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

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

Za uspješno otkrivanje falsifikovanih 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 INTERPOL-ovom 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 prelaza. Takođe potrebno je razviti model „ranog upozoravanja“ o falsifikovanim putnim ispravama, te kontinuirano vršiti obuku policijskih službenika iz ove oblasti. Takođe, potrebno je kontinuirano vršiti znanavljanje i nabavku savremene opreme za detekciju falsifikovanih 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 i odbijenim ulascima, licima otkrivenim u ilegalnom prelasku državne granice, prihvatu osoba po sporazumu 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 na načina da iste budu kompatibilne za korištenje između različitih agencija u BiH. Ovo je od suštinske važnosti za sprovođenje analiza rizika, uspostavljanje i primjene 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 prelaza, 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, neophodno će biti donijeti veći broj podzakonskih akata koji se donose 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 sl.), 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 uspješnog otkrivanja potencijalnih ilegalnih migranata, kao i svih drugih oblika protivzakonskog prelaska granice.

5.3. Kontrola vozila i stvari

Kontrola prevoznog sredstva je kontrola koja obuhvata unutrašnji i spoljni vizuelni pregled prevoznog sredstva, pretres prevoznog sredstva, provjeru u potražnim evidencijama, te pregled potrebnih dokumenata izdatih za prevozno sredstvo i propisane opreme. Pregled prevoznog sredstva obaviće se u slučaju kada postoji osnovana sumnja da se u prevoznom sredstvu prevoze skrivena lica, zabranjeni predmeti, ili stvari koje bi doprinjele utvrđivanju njihovog identiteta ili identiteta drugih putnika radi sprečavanja nezakonitog prelaska državne granice. Pripadnici granične policije su angažovani na kontroli prevoznih sredstava u cestovnom, željezničkom, zračnom i vodenom prometu.

Za pregled prevoznih sredstava, u cilju otkrivanja skrivenih 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 se susreće sa problemom nedovoljne opremljenosti graničnih prelaza sa ovom opremom. Prilikom kontrole vozila i stvari sukladno analizi rizika koriste se i službeni psi za detekciju eksploziva i droga.

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 završavanje postojeće i nabavku savremene opreme za otkrivanje skrivenih lica u transportnim sredstvima, te kontinuirano vršiti obuku policijskih službenika iz ove oblasti. Takođe je neophodno donijeti podzakonske akte kojima će se regulisati 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 rijeka 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 regulisanju granične suradnje sa R. 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 identifikovano 432 mjesta koja su pogodna za ilegalni prelazak državne granice. Na granici sa R. Hrvatskom realizuje se projekat zaprečavanja mjesta pogodnih za ilegalne prelaskе državne granice. U sklopu projekta na ovom dijelu državne granice identifikovano je 118 takvih mjesta, a do sada je zaprečeno 68. U narednom periodu planira se zaprečavanje preostalih mjesta pogodnih za ilegalne prelaskе, 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 podjeljeni su na sektore. Rad na sektorima se odvija u skladu sa Uputstvom o načinu i metodologiji rada na području Jedinica granične policije koje reguliše način postupanja na sektoru, evidentiranje događaja na sektoru, vođenje sektorskih evidencija i sl. Na regionalnom nivou Granična policija ima uspostavljene Jedinice za područsku i kontrolu koje se najvećim dijelom angažuju na poslovima nadzora državne granice. Kadrovska nepopunjenost Granične policije uglavnom se manifestuje kroz manjak policijskih službenika angažovanih na poslovima nadzora državne granice.

U skladu sa zakonskim odredbama nadzor državne granice vrše ovlaštena službena lica opremljena tehničkim sredstvima i visokosofisticiranom opremom i službenim psima sa ciljem efikasnog nadzora terena u svim vremenskim uslovima. 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 koriste se 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 reflektori 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 surađuje sa policijskim agencijama u BiH koje djeluju u zoni odgovornosti Granične policije, kao i sa stanovništvom u graničnom pojasu. Takođe 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 ulazu u BiH	317	321
- na izlazu 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 znavljanje postojeće opreme savremenijim tipovima opreme. S tim u vezi potrebno je redovno znavljanje voznog parka putničkih, terenskih, specijalnih vozila, plovila i motora.

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

U skladu sa odredbama novog Zakona o graničnoj kontroli, Granična policija će pristupiti izradi podzakonskih akata koji regulišu postupanje i organizaciju rada na sektoru. S tim u vezi potrebno je znoviti 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 GP 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 GP 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, 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. Takođe koristi se 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 registrovanih vozila.

Razvojem baza podataka i proširenjem on – line pristupa (trenutno sa 9 graničnih prelaza) Granična policija je iz godine u godinu ostvarivala bolje rezultate u otkrivanju lica za kojima se po raznim osnovama traga. To je vidljivo iz slijedeće 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 pozitivno pravnim propisima. Posebno je značajno obezbjediti optimalno tehničko rješenje u skladu sa potrebama i zahtjevima „potražne djelatnosti“ i koje će biti u neophodnoj mjeri kompatibilne sa IT sistemima drugih policijskih subjekata u BiH i okruženju (integrisano upravljanje granicom).

U pogledu telekomunikacione infrastrukture, uspostavljanjem Granične policije, zatečeno stanje nije bilo adekvatno potrebama Granične policije. 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 prelazi imaju direktne telefonske linije a na većem broju ovih prelaza instalirani su i sistemi video nadzora. Granična policija koristi informacijski sistem za kontrolu prelaska državne granice koji je u funkciji na međunarodnim aerodromima i na još pet graničnih prelaza. Ovaj sistem daje mogućnost evidentiranja lica koje 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 prelaza kao i dostupnost bazama podataka:

Projekat ISM (Informacioni sistem migracija). Ovaj projekat je finaciran od starne EU CARDS-a i odnosi se na pitanja migracija i azila u BiH. U projekat su uključena diplomatska predstavništva BiH u svijetu i agencije koje se bave pitanjima migarcija 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 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, GP i Ministarstva sigurnosti, a finansiran je od strane američke vladine organizacije 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, prevashodno sa Direkcijom za implementaciju CIPS programa, biće nastavljeno dalje povezivanje putem ove mreže, a takođe 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 INTERPOL-ovim bazama podataka. Ovaj sistem omogućava direktan pristup podacima INTERPOL-a sa graničnih prelaza. Finansira se donacijama INTERPOL-a i trenutno je u testnoj fazi na 3 granična prelaza.

TETRA sistem: je digitalni radio sistem koji osim poboljšanja i kvaliteta i osavremenjavanja operativnih radio komunikacija na nacionalnom nivou, stvara i dobre uslove za prekograničnu saradnju u smislu povezivanja sa susjednim zemljama u cilju uspješne granične kontrole, zajedničkog patroliranja i sl.

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 organizovanja. 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 prelaza u jedinstven informacioni sistem.

6. Suprostavljanje 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 raskrsnici puteva od istoka prema zapadu, posljedice ratnih dejtava 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 bezbjednosti, SIPA-e, OSE, 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 definisano je krivično djelo krijumčarenja ljudi, kao osnovno djelo vezano za suzbijanje djelovanja kriminalnih grupa i pojedinaca u oblasti ilegalnih migracija. Time je sankcionisanje ove vrste kriminala na jedinstven način uređeno u BiH. Zakonom o krivičnom postupku definisane su i posebne istražne radnje, ali je primjena ovih radnji do sada nedovoljno razvijena.

U narednoj tabeli prikazana su registrovana krivična djela u vezi sa krijumčarenjem ljudim koja su nadležnim tužilaštvima prijavljena od strane Granične policije:

	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 organizovanije i specijalizovanije 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 organizovanih ilegalnih migracija. U sklopu Centralne istražne kancelarije djeluje dvije Jedinice za nadzor i osmatranje sa posebnim akcentom na provođenje posebnih istražnih radnji. Takođe na lokalnom i regionalnom nivou uspostavljena je mreža policijskih službenika za istrage i krim-obavještajni rad.

Granična policija je na osnovu Strategije BiH za borbu protiv organizovanog 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 sl.

Suprostavljanje organizovanim kriminalnim skupinama na polju ilegalnih migracija pored organizacione strukture i kadrova zahtjeva savremenu opremu, odnosno stalno znavljanje i nabavku sredstava kao što su: savremeni uređaji za nadzor telekomunikacija, uređaja za detekciju trenutnih korisničkih brojeva mobilnih telefona, uređaja za dnevno i noćno osmatranje i fotodokumentovanje, ostale specijalističke opreme u skladu sa trendovima u oblasti suzbijanja ilegalnih migracija.

U cilju podizanja kapaciteta u borbi protiv kriminaliteta, značajna pomoć međunarodne zajednice ogleda se kroz „Twinning“ projekte kojima je u Graničnoj policiji ustrojena struktura koja omogućuje efikasnu borbu protiv organizovanog kriminala. Trenutno se provodi „Twinning“ projekat sa ciljem daljeg razvoja kapaciteta 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 u skladu sa Konvencijom o policijskoj saradnji u Jugositočnoj Evropi, na realizaciji zajedničkih akcija usmjerenih na djelovanje kriminalnih grupa ili pojedinaca koji se bave krijumčarenjem ljudi. U posljednje vrijeme, to je rezultiralo provođenjem akcija na regionalnom nivou koje su za rezultat imale posljedicu presijecanje lanaca krijumčarenja ljudi sa Kosova, Makedonije i Albanije prema zemljama Zapadne Evrope. Ova saradnja ima trend stalnog poboljšanja. Značajne mogućnosti vezane za poboljšanje stanja u oblasti suzbijanja ilegalnih migracija nalaze se u unapređenju saradnje sa Službom za poslove sa strancima BiH.

U narednom periodu značajna poboljšanja se 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 i rada sa informantima, saradnje i razgraničenja nadležnosti u postupanju sa drugim agencijama kako bi se izbjeglo preklapanje istraga. Takođe, Granična policija će redovno analizirati i u skladu sa potrebama ažurirati Akcione planove za borbu protiv prekograničnog organizovanog 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. Suradnja 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 sl) i sa tijelima obuhvaćenim Strategijom integrisanog 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 sprovođenje 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 implementaciji Akcionog plana za implementaciju Sporazuma. Saradnja se odvija kroz razmjenu informacija, provođenje zajedničkih operativnih

akcija, određivanje službenika za kontakt isl. Granična policija ima sklopljene sporazume i memoradnume o razmjeni obavještajnih podataka sa svim policijskim tijelima u BiH.

U skladu sa zakonom, Granična policija saraduje sa stranim organima za sprovođenje 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. Takođe, 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, V. 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, krimobavještajni poslovi i istrage“. Kroz rad ovih radnih grupa je naglašen regionalni aspekt usvajanja EU standarda u oblasti granične sigurnosti.

Suradnja Granične policije sa graničnim tijelima susjednih zemalja je u stalnom porastu. Pored toga, Granična policija ima intenzivnu suradnju 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 suradnji u nadzoru državne granice između BiH i R. Hrvatske MUP-a R. Hrvatske – Ravnateljstvo policije i Ministarstva sigurnosti BiH – Granična policija potpisali su Protokole: o provođenju mješovitih ophodnji uz zajedničku državnu granicu, o osnivanju zajedničkih skupina za suzbijanje kriminaliteta, o upućivanju službenika za vezu i o službenom tranzitu preko državnog područja druge ugovorne strane u cilju postupanja na vlastitom državnom području. Graničnu policiju očekuje implementacija ovih Protokola, što će imati za posljedicu učinkovitije suprostavljanje ilegalnim migracijama.

Granična policija će, kao dio sigurnosnog sustava BiH, nastaviti intenzivu saradnju sa nadležnim tijelima u BiH na polju kontrole i suzbijanja ilegalnih migracija. U narednom periodu neophodno je usvojiti inoviranu Strategiju integrisanog upravljanja granicom u BiH i Akcioni plan za sprovođenje Strategije. Granična policija, zajedno sa UNO kao vodeće agencije u segmentu granične sigurnosti će aktivno učestvovati na relaizaciji Strategije i akcionog plana integrisanog upravljanja granicom.

U narednom periodu Granična policija će intizivirati sve oblike saradnje sa nadležnim tijelima u BiH i inostranstvu u cilju uspješne realizacije aktivnosti predviđenih „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 Jugositočnoj Evropi potrebno je pristupiti potpisivanju provedbenih protokola za pojedine oblasti međunarodne policijske saradnje. Takođe će biti nastavljene aktivnosti na realizaciji ciljeva Ministarskih deklaracija u okviru DCAF graničnog programa.

Sa FRONTEX-om učinjeni su 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 putem kvalitetnije kontrole migracija i suprotstavljanja ilegalnim migracijama preko državne granice Bosne i Hercegovine i biti pouzdan partner svim drugim tijelima koja se bave migracijama i azilom u Bosni i Hercegovini i vani u cilju pružanja kvalitetne usluge građanima kojima služimo.

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.

Strategijski ciljevi

U cilju učinkovitije kontrole migracija i suprotstavljanja ilegalnim migracijama sukladno najboljim praksama Evropske Unije, Granična policija će svoje aktivnosti usmjeriti na realizaciji slijedećih 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,
- Provjere vozila,
- Provjere u željezničkom saobraćaju,
- Provjere plovila u vodenom prometu,
- Provjere u zračnom prometu,
- Vize i provjere viza,
- Ovjera prelaska državne granice,
- Popuštanje u graničnom režimu,
- Granična provjera oružanih snaga,
- Provjera prenosa 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 sukladno analizi rizika,
- Privedena i zadržana lica,

- Krijumčarenje preko granice,
- Postupak u slučaju graničnog incidenta,
- Organizacija rada smjene,
- Suradnja sa lokalnom policijom,
- Suradnja 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. Izmjena i dopuna 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 regulisati 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 unutarnju reviziju i inspekciju.

2. Jačanje kapaciteta Granične policije na suprostavljanju 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. Pобољшanje 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 falsifikovanim 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. Uspostavljenje sistema „ranog upozoravanja“ o falsifikovanim putnim ispravama.
- 2.7. Analiza provođenja Strategije BiH za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i Akcionih planova za borbu protiv organizovanog 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 prelazima u skladu sa Strategijom IBM.
- 3.2. Izgradnja graničnih prelaza u skladu sa standardima EU:
- Infrastruktura,
 - Objekti,
 - Obilježavanje.
- 3.3. Opremanje graničnih prelaza:
- 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 falsifikovanih dokumenata
- Docu- box,
 - Mikroskopi za pregled dokumenata,
 - Džepne lupe za uvećavanje .
- 3.5. Završavanje i nabavka opreme za nadzor granice.
- 3.6. Završavanje voznog parka.
- 3.7. Nabavka specijalističke opreme za
- Nadzor telekomunikacija i detekciju korisničkih brojeva mobilnih telefona,
 - Dnevno i noćno osmatranje,
 - Fotodokumentovanje,
4. Razvoj baza podataka i komunikacija
- 4.1. Dalji razvoj ISM, s posebnim naglaskom na pristup bazama potraga.
- 4.2. Uspostavljanje baze falsifikovanih dokumenata.
- 4.3. Uspostavljanje baze izgubljenih i ukradenih putnih isprava i njeno povezivanje sa INTERPOL-ovom 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 integrisanog 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 Jugoistočnoj Evropi.
 - 5.10. Implementacija Sporazuma o saradnji u zajedničkom nadzoru granice sa R. Hrvatskom i potpisanih Protokola.
 - 5.11. Nastavak rada u okviru graničnog programa DCAF-a.
 - 5.12. Učešće u aktivnostima i operacijama SECI Centra.

Proračunska sredstva za realizaciju narečenih aktivnosti su predviđena u Akcijskom planu za provedbu Strategije integriranog upravljanja granicama u BiH.

11. Provedba i praćenje realizacije Strategije

Rok za realizaciju ove strategije i Akcijskog 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 sadržanih u Strategiji i Akcijskom planu. Ove organizacijske jedinice GP će kvartalno izvještavati Ured za stratejsko planiranje i analizu o planiranim, preduzetim i realiziranim aktivnostima. Ured za stratejsko planiranje će objedinjavati izvještaje i pratiti njihovu realizaciju sa aspekta ostvarivanja zacrtanih ciljeva i o tome dostavljati izvješće mjerodavnom tijelu za praćenje realizacije Strategije na državnom nivou.

12. Zaključci

Realizacijom ove Strategije i Akcijskog plana za njenu provedbu Granična policija BiH će, kao integralni dio sigurnosnog sustava, u značajnoj mjeri doprinjeti 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 dostizanja Schengen-ske pravne stečevine i najbolji praksi EU u oblasti granične kontrole i kontrole migracija preko svog teritorija. Između ostalog narečeno će poboljšati ugled BiH, kao sigurne zemlje i zemlje koja svojim aktivnostima doprinosi sigurnosti Regije i Europe u cijelini, 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 biti će im pouzdan partner. Takođe, GP se uvijek i primarno oslanja na suradnju sa građanima kojima služimo.

C) 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 više bespredmetna i ta podjela je u današnje vrijeme neprihvatljiva. Sada mnoge zemlje šalju migrante, primaju migrante ili imaju migrante u prolazu kao što je 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, migracija u svrhu biznisa ili istraživanja i 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 i preko teritorije Bosne i Hercegovine, prepoznato je kao jedan od značajnih problema kako za BiH, tako i Europsku zajednicu u cjelini. Značajan broj stranih državljana je proteklih godina, na legalan ili ilegalan način ušao u BiH sa ciljem odlaska 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

iregularne migracije. Ipak, u analizama i ocjenama izvršenim 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 trebaju biti 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 regulišu 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 uslovima boravka kao i razlozima za udaljevanje sa svoje teritorije. Međutim, države više nemaju neograničenu ili ne smetanu nadležnost po pitanjima migracija jer međunarodno pravo uključuje ugovore na bilateralnom, regionalnom ili međunarodnom nivou. Ti ugovori ograničavaju državnu nadležnost nad pitanjima ulaska, boravka i udaljenja sa teritorije države. Međunarodno migraciono 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, zaštita djece i drugo, dio su međunarodnog prava i domaći propisi morajhu biti usklađeni sa tim međunarodnim standardima

Politika useljavanja se u skladu s člankom III, stavak (1), točka f), Ustava Bosne i Hercegovine nalazi u nadležnosti institucija na državnoj razini.

Prvi propis kojim su na razini Bosne i Hercegovine regulirana pitanja imigracije i azila bio je Zakon o imigraciji i azilu BiH koji je stupio na snagu 30.12.1999. 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 prihvata, 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 svoju zadaću jer je oblast imigracije i azila usuglasio s 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“, broj: 29/03 i 4/04 i 53/07). Tekst navedenog Zakona, u vrijeme donošenja, bio je u značajnom mjeri usklađen sa pravnom stečevinom Europske 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 te azil.

- Pravilnik o uvjetima i procedurama ulaska i boravka stranaca („Sl. glasnik BiH“, broj: 04/05 i 61/07).
- Pravilnik o putnom listu za strance („Sl. glasnik BiH“, broj: 25/04),
- Pravilnik o zaštiti stranaca žrtava trgovine ljudima („Sl. glasnik BiH“, broj: 33/04),

- Pravilnik o standardima funkcioniranja i drugim pitanjima značajnim za rad Imigracijskog centra („Sl. glasnik BiH“, broj:41/07).
- Pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima („Sl. glasnik BiH“, broj: 61/07).
- Pravilnik o uvjetima i proceduri izdavanja viza strancima, produženju viza, poništenju viza, tipovima viza i evidencijama izdatih viza („Sl. glasnik BiH“, broj: 56/04),
- Instrukciju o pravilima vođenja i korištenja službene evidencije Registar određenih stranaca, koja je stupila na snagu 29.04.2008. godine,
- Pravilnik o udaljenju stranaca iz Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, broj:41/08),
- Odluka o izmjeni i dopuni tarife administrativnih taksi („Sl. glasnik BiH“, broj: 3/08 i 42/08).

Međutim, navedeni zakon nije riješio dvostепенost 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 ista pitanja u zemljama članicama Evropske unije i potpisnicama Šengenskog sporazuma.

Razvojem *acquis-a* Evropske unije pojavila se i potreba promjena ili dopuna značajnog broja odredaba važećeg zakona, kako bi se isti uskladio sa zajedničkom pravnom stečevinom Evropske unije.

U cilju usklađivanja BiH zakonodavstva u oblasti imigracija sa zakonodavstvom Evropske unije i Šengenskim sporazumom, kao i rješavanja nedostataka koji su se pojavili u primjeni važećeg zakona, donesen je novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu koji je objavljen 06.05.2008. godine („Službeni glasnik BiH“ broj: 36/08), a stupio na snagu 14.05.2008. godine.

2. RAZVOJ INSTITUCIONALNOG OKVIRA

Stvaranje zakonske osnove za upravljanje migracijama obuhvata i stvaranje institucionalnog okvira koji će regulisati 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 kao što su: prevoznici, ustanove za smještaj, obrazovne ustanove, poslodavci i međunarodne institucije i nevladine organizacije.

Ovakva kombinacija svih navedenih subjekata stvara institucionalni okvir za upravljanje migracijama.

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 skruktura, institucionalni okvir mora biti tako uspostavljen da riješi pitanje migracijske kontrole i njenog provođenja, ograničenja kretanja preko graničnih prelaza, ulaska i boravka na teritoriji države kao i udaljenja neregularnih migranata.

Ministarstvo sigurnosti: Sektor za imigraciju, Sektor za azil, Granične 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, kantonalna Ministarstva unutrašnjih poslova i Policija Brčko Distrikta BiH predstavljaju institucionalni okvir za provođenje propisa iz oblasti migracija.

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

2.1. Razvoj institucionalnog okvira – Sektora za imigraciju

Sektor za imigraciju i azil uspostavljen je u sastavu Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice 01.08.2000. godine i djelovao je u vrlo ograničenim uvjetima, posebno u smislu broja uposlenih državnih službenika.

Sektor za imigraciju i Sektor za azil nastavili su djelovati kao odvojene organizacijske jedinice u sklopu Ministarstva sigurnosti, od 01.01.2004. godine.

Uloga Sektora za imigraciju u sistemu upravljanja migracijama u Bosni i Hercegovini je: vršenje upravnih i drugih poslova koji se odnose na koji se odnose na izvršenje i provođenje politike u oblasti imigracije u BiH, izrada prednacrti zakona i podzakonskih akata iz ove oblasti, praćenje stanja u vezi sa postizanjem europskih standarda, analiza i izvještavanje, prihvati i zaštita žrtava trgovine ljudima te ostali poslovi i zadaci 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, Sektor za imigraciju je u 2007. godini riješio 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, izvršeno je 12.770 elektronskih provjera u baze podataka ROS², izdana suglasnost za 105 putnih listova za strance itd.

U pogledu aktivnosti na izgradnji pravnog okvira u oblasti imigracija, djelatnici Sektora aktivno su sudjelovali u izradi nacrti novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Tokom 2007 godine poduzete su i brojne aktivnosti na izradi i izmjenama podzakonskih akata; Pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima („Službeni glasnik BiH“, broj: 61/07), Pravilnik o standardima funkcionisanja 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). Takođe, tokom 2007. godine provedene su aktivnosti na izradi nacrti Odluka o izmjeni i dopuni tarife i administrativnih taksi te prijedloga Pravilnik o udaljenju stranaca iz BiH.

¹ Do 01.11.2007. 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 Registar određenih stranaca

Sektor je aktivno sudjelovao u provođenju 2 projekta financirana od strane Europske komisije³, što je između ostaloga rezultiralo i uspostavljanjem Informacijskog sistema migracija, te u projektu realiziranom u bilateralnoj suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova Republike Češke⁴.

U 2007. godini, nastavljena je suradnja sa Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM), kroz provođenje CARDS projekta „Podrška BiH u razvijanju kapaciteta u oblasti migracija“, te Protokola o suradnji u provođenju programa zaštite žrtava trgovine ljudima i njihovom dobrovoljnom povratku u zemlje porijekla. U suradnji sa IOM-om urađen je i novi Memorandum o razumijevanju o provedbi AVR programa – pomoć pri dobrovoljnom povratku neregularnih migranata, koji se od 04.09.2007. godine uspješno provodi.

Predstavnici Sektora za imigraciju sudjelovali su u pregovorima o Sporazumu o readmisiji i Sporazumu o olakšicama kod izdavanja viza između Europske zajednice i Bosne i Hercegovine, koji su stupili na snagu 01.01.2008. godine. Sektor je u 2007. godini provodio postojeće sporazume o readmisiji u dijelu koji se odnosi na prihvata državljana Bosne i Hercegovine.

Suradnja 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 istima pruža besplatnu pravnu pomoć, odvija se kontinuirano od 2005. godine.

Početkom 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 formalizirana je održavanjem „Samita o BiH“ 19. i 20. 04. 2007. godine u Sarajevu, u organizaciji GDISC-a i Ministarstva sigurnosti. Saradnja je nastavljena kroz posjete predstavnika Sekretarijata GDISC-a Bosni i Hercegovini kao i kroz boravak eksperata iz 6 zemalja članica GDISC-a, koji su u periodu od 10.-14.12.2007. godine izvršili analizu stanja u BiH u komponenti azila, viza i migracija. Očekuje se dalja suradnja kroz projekt, koji bi trebao biti odobren od strane Europske komisije.

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 radi obavljanja administrativno-upravnih i inspeksijskih poslova propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Služba je od 01.10.2006. 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.

³ „Informacijski sistem migracija“ i „Podrška BiH u razvijanju kapaciteta u oblasti migracija“

⁴ „Pomoć u uspostavljanju infrastrukture za migracije i azil u BiH – Obuka za visoku i srednju migracijsku upravu“

U sjedištu Službe je Uprava Službe, u kojoj su direktor, zamjenik direktora i pomoćnik direktora za unutrašnju kontrolu, te Sektori i Odjeljenja uspostavljena 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 Imigracioni centar. Terenski centri Službe su:

- Sarajevo,
- Banja Luka,
- Mostar,
- Istočno Sarajevo,
- Livno,
- Doboj,
- 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, od strane Sektora 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 preduzetih planskih aktivnosti od strane menadžmenta Službe i njenih Terenskih centara postignuti su određeni pokazatelji tokom 2007. godine, koji se mogu komparativno uporediti sa aktivnostima tokom 2006. godine u pristupu rješavanja problematike kretanja i boravka stranaca.

AKTIVNOSTI	2006. GODINA	2007.GODINA
Prijava i odjava boravišta stranih državljana	PRIJAVA I ODJAVA 240440	PRIJAVA I ODJAVA 299448
Rješenje o odobrenju – produženju privremenog boravka	ODOBRENJE-----2387 PRODUŽENJE----2733 UKUPNO-----5120	ODOBRENJE-----2238 PRODUŽENJE----2815 UKUPNO-----5053
Rješenje o odbijanju zahtjeva za odobrenje – produženje privremenog boravka	ODOBRENJE-----158 PRODUŽENJE-----71 UKUPNO-----229	ODOBRENJE-----112 PRODUŽENJE-----69 UKUPNO-----181
Odobrenje stalnog boravka	ODOBREN STALNI BORAVAK-----153 ODBIJEN ZAHTJEV ZA ODOBRENJE----- -----3 UKUPNO-----164	ODOBREN STALNI BORAVAK-----136 ODBIJEN ZAHTJEV ZA ODOBRENJE----- -----6 UKUPNO-----163
Podneseni zahtjevi za azil	PRIMLJENIH ZAHTJEVA-----25	PRIMLJENIH ZAHTJEVA----145
Ovjera pozivnih pisama	OVJERENA POZIVNA PISMA-----3293 ODBIJENA POZIVNA PISMA-----2 UKUPNO-----3295	OVJERENA POZIVNA PISMA-----2355 ODBIJENA POZIVNA PISMA-----52 UKUPNO-----2453

Ovjera garantnih pisama	OVJERENA GARANTNA PISMA-----1716 ODBIJENI ZAHTJEVI ZA OVJERU-----4 UKUPNO-----1703	OVJERENA GARANTNA PISMA-----1180 ODBIJENI ZAHTJEVI ZA OVJERU-----19 UKUPNO-----1250
Kontrola boravka stranih državljana	IZVRŠENA KONTROLA BORAVKA STRANIH DRŽAVLJANA----- 1963	IZVRŠENA KONTROLA BORAVKA STRANIH DRŽAVLJANA----- 4856
Kontrola pravnih i fizičkih lica koje pružaju usluge smještaja strancima	PREDUZETE MJERE PREMA PRAVNIM LICIMA-----7 PREDUZETE MJERE PREMA FIZIČKIM LICIMA-----14 UKUPNO-----21	PREDUZETE MJERE PREMA PRAVNIM LICIMA-----25 PREDUZETE MJERE PREMA FIZIČKIM LICIMA-----99 UKUPNO-----124
Kontrola u preduzećima i institucijama u kojima rade stranci	BROJ IZVRŠENIH KONTROLA-----485 BROJ KONTROLISANIH LICA-----1013 BROJ UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI----- -----42 PREDUZETE MJERE-----20	BROJ IZVRŠENIH KONTROLA----- 1415 BROJ KONTROLISANIH LICA----- 2851 BROJ UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI----- -----233 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,, broj: 29/03, 4/04 i 53/07) koji je bio na snazi do 14.05.2008. godine, može biti: vizni, bezvizni, privremeni i stalni boravak. Zahtjev za boravak može se podnijeti u zemlji i ili putem Diplomatsko-konzularnih predstavništava. U razdoblju od 2004.-2007. godine u Bosni i Hercegovini je izdane su 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 obitelji, obrazovanje, znanstvenoistraživački i umjetnički rad, rad na temelju izdane radne dozvole, u poslovne svrhe, u svrhu liječenja, ili iz humanitarnih razloga. Služba za poslove sa strancima, putem Terenskih centara, nadležna je za izdavanje dozvola privremenog boravka.

Stalni boravak

Odobrenje stalnog boravka izdaje se na zahtjev stranca pod uvjetom da ispunjava Zakonom propisane uvjete da na temelju 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

Tablica 1. Izvještaj o broju Rješenja o stalnom i privremenom boravku za period 2004. - 2007. godine
Napomena: * Službe 5053 i Sektor za imigraciju 460, ** Službe 5120 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%

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

2.4. Ilegalne migracije

Usporedna analiza podataka o broju državljana trećih država prihvaćenih po Sporazumu o readmisiji sa R. Hrvatskom dovodi direktno do zaključka da se, zbog niza aktivnosti koje su poduzete u oblasti imigracija, broj stranih državljana koji koriste teritoriju BiH za prelazak u zemlje Zapadne Europe 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 prihvata, ali je značajno naglasiti da je prihvaćeno ukupno 240 stranih državljana, od toga: državljana 120 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 01.10.2006. 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 prikupljenim obavještajnim i operativnim podacima od strane naše Službe.

Radi 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, FMUP-om organizovala obuku inspektora za strance radi sticanja potrebnih znanja i vještina prilikom primjene ovlaštanja koja su im potrebna u svakodnevnom radu.

U skladu sa nadležnostima propisanim Zakonom o Službi za poslove sa strancima inspektori za strance naše Službe su u cilju sprovođenja inspekcijских poslova predviđenih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu vršili kontinuiranu kontrolu boravka, svrhe boravka, prijave

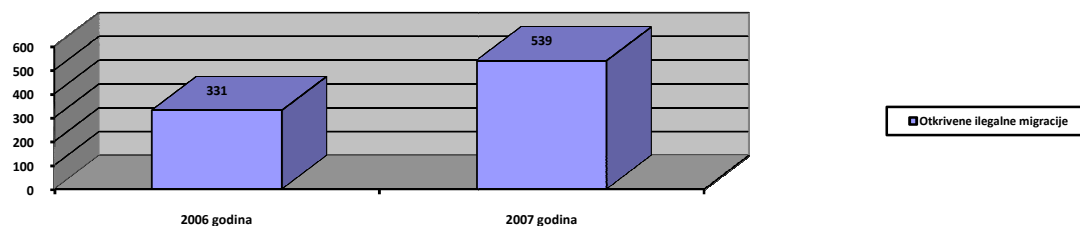
boravka ili promjene mjesta boravka, nadzor nad pravnim ili fizičkim licima u vezi boravka i zapošljavanja stranih državljana, podnošenje prijava i zahtjeva za postupanje protiv pravnih ili fizičkih lica zbog nepridržavanja propisa kojim se regulišu pitanja kretanja, boravka i zapošljavanja stranaca, podnošenje zahtjeva za pokretanje postupka radi ukidanja već odobrenog boravka, vršenje inspekcijskih kontrola, redovnih inspekcijskih nadzora i dr.

U cilju suzbijanja ilegalnih migracija u Bosni i Hercegovini menadžment Službe je prikupljajući korisne operativne podatke o ovim pojavama, vršio odgovarajuće aktivnosti planiranja i sprovođenja kontrole kretanja i boravka stranih državljana na područjima koje 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-a.

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

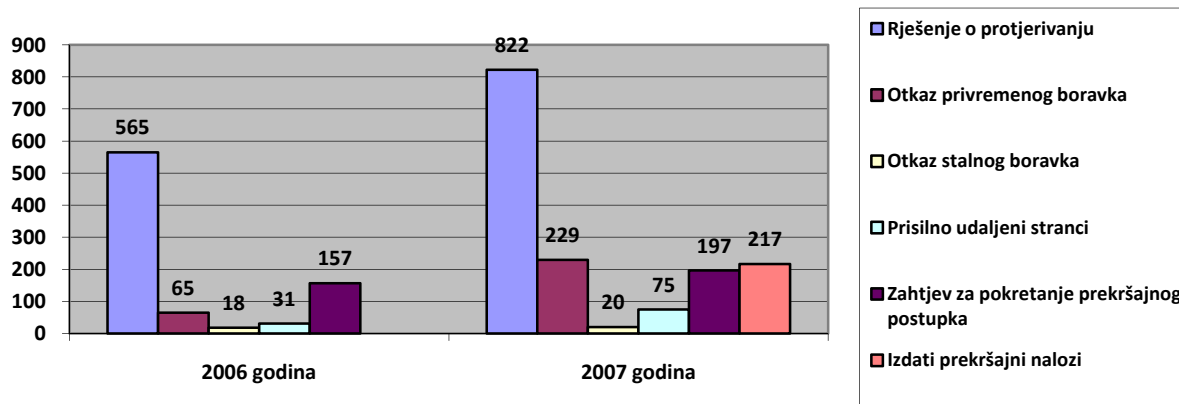
U cilju suzbijanja pojava ilegalnih imigracija Služba vrši po potrebi kordinaciju aktivnosti sa Ministarstvom inostranih poslova, Graničnom policijom, Državnom agencijom za istrage i zaštitu, Obavještajno sigurnosnom agencijom, sa entitetskim MUP-a i policijom Brčko Distrikta BiH.

Kao rezultat uvođenja kontinuiranog pojačanog operativnog rada na terenu, inspektori za strance Službe su prikupljanjem operativnih saznanja u cilju otkrivanja i spriječavanja ilegalnih migracija 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 otkrivena u 331 slučaju.



Preduzete mjere prema strancima

Vršeci sve neophodne operativne mjere i radnje kontrole boravka stranaca tokom 2007. godine utvrđene su određene nepravilnosti i u vezi s tim je skladu sa Zakonom izvršeno preduzimanje određenih mjera prema strancima u 1347 slučajeva i to: donešena su 822 rješenja o protjerivanju stranca iz BiH, donešeno je 229 rješenja o otkazu privremenog boravka, 20 rješenja o otkazu stalnog boravka, 75 stranaca je prisilno udaljeno, podnešeno 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: donešeno je 565 rješenja o protjerivanju stranca iz BiH, donešeno je 65 rješenja o otkazu privremenog boravka, 18 rješenja o otkazu stalnog boravka, 31 stranac je prisilno udaljen, te je podnešeno 157 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.



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

U cilju suzbijanja ilegalnih migracija u Bosni i Hercegovini inspektori za strance Službe su prikupljali korisne operativne podatke o ovim pojavama, na osnovu kojih su vršene odgovarajuće aktivnosti planiranja i sprovođenja kontrole kretanja i boravka stranih državljana na područjima koje 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-a.

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,, broj: 05/03 i 42/03, 26/04 i 42/04) i 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“ broj: 54/05 i 36/08).

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu je u dovoljnoj mjeri usklađen EU direktivama 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”, broj: 29/03, 04/04 i 53/07), primjenjivat će se u prelaznom periodu do donošenja novih podzakonskih akata, ako nisu u suprotnosti sa novim zakonom.

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

Zabrana diskriminacije - Zakonom i kretanju i boravku stranaca i azilu zabranjena je diskriminacija stranaca bilo po kojoj osnovi kao što su rod odnosno pol, 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 da li mu je 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 takav teritorij.

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 za osiguranje posebne zaštite i pomoći 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 osigurana 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 izdanu u BiH, u svrhu dokazivanja ili potvrde svog identiteta i zakonitosti ulaska i boravka u BiH. Stranac je dužan identifikacioni dokument dati na uvid na zahtjev ovlaštenog lica Službe, policije ili drugog nadležnog organa kad je drugi nadležni organ na to zakonom ovlašten.

Stranac čiji identitet nije moguće odmah utvrditi ili 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 ista 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 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 suradnji.

Osobi za koju se opravdano vjeruje da bi mogla biti žrtva trgovine ljudima daje se status zaštićene osobe na period od 15 dana kako bi ista mogla odlučiti o podnošenju zahtjeva za privremeni boravak. Na humanitarnoj osnovi, strancu žrtvi trgovine ljudima može se dati do šest mjeseci privremeni boravak u cilju zaštite i pomoći u oporavku te 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 potpisanu i ovjerenu punomoć od strane roditelja, zakonskog zastupnika ili staratelja, 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 prihvata od strane roditelja ili zakonskog zastupnika odnosno opunomoćenika ili od predstavnika nadležnog organa u zemlji povratka. Maloljetnik bez pratnje se ni pod kojim uslovima ne smije vratiti na način kojim bi se kršila Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i 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 teritoriju 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 odobrenog u svrhu spajanja porodice stječe pravo na podnošenje zasebnog zahtjeva za odobrenje privremenog boravka po kojem drugom osnovu, ukoliko ispunjava uslove 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.
- Bezvizni 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 teritorij 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 privremenog boravka može se izdati iz opravdanih razloga kao što su: brak ili vanbračna zajednica s državljaninom BiH, spajanje porodice, obrazovanje, znanstvenoistraživački, 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 poduzetništva 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 može se odobriti strancu pod uvjetima da na osnovu odobrenja privremenog boravka neprekidno boravi na teritoriju 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 osigurano zdravstveno osiguranje.

Iako ispunjava prethodno navedene uvjete, strancu se neće odobriti stalni boravak u 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;
- jer se nalazi na izdržavanju kazne odnosno izvršavanju druge krivičnopravne 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 odobrenja 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.

Putne isprave za migrante - Putne isprave za strance su: putna isprava za izbjeglice, putna isprava za lica bez državljanstva i 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.

Postupak po žalbi - Na prvostepena rješenja koja donosi 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 ostavljenom 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 stranac u ostavljenom roku za dobrovoljni povratak nije napustio teritorij 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 stranca 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 po žalbi. Sud Bosne i Hercegovine je dužan ove predmete smatrati hitnim, saslušati stranca i donijeti odluku po tužbi u roku od tri dana od dana podnošenja tužbe. Tužba ne odgađa izvršenje rješenja.

Stavljanje stranca pod nadzor izvršava se smještajem stranca u ustanovu specijaliziranu za prihvatanje stranaca tj. Imigracioni centar.

Po proteku 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 izvršenja stavljanja stranca pod nadzor i umjesto smještaja stranca u Imigracioni 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 redovnog javljanja 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 iz razloga 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 stranac 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, sukladno članu 1 stavu 2 Protokola broj 7. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda izmijenjenoga 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 razini, sukladno Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima uprave („Službeni glasnik BiH., broj: 05/03 i 42/03, 26/04 i 42/04) nadležno je za:

- zaštitu međunarodnih granica, unutarnjih graničnih prijelaza, i reguliranje prometa na graničnim prijelazima BiH;
- sprječavanje i otkrivanje počinitelja krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovanja ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom;
- međunarodnu suradnju 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 unutarnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH;
- provođenje međunarodnih obaveza i suradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, i usklađivanje njihovih planova za slušaj prirodne ili druge nesreće koje zahvaćaju teritoriju BiH i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja;
- kreira, stara se i provodi politiku useljavanja i azila u BiH i uređuje procedure vezano za kretanje i boravak stranaca u BiH.

2.2. Razvoj institucija

2.2.1. Djelokrug nadležnosti Sektora za imigraciju

Sektor za imigraciju vrši upravne i druge stručne poslove vezane za provođenje 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 teritoriju zemlje od izuzetnog značaja za opći napredak Bosne i Hercegovine, kadrovska jačanje Sektora za imigraciju navodi se i kao jedan od uvjeta iz Evropskog partnerstva. To znači da je neophodno u budućem periodu popuniti upražnjena radna mjesta, osigurati 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 nadležnosti, osnovana radi obavljanja administrativno-upravnih i inspekcijskih 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 podnošenja 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 sprovođenjem 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 prijava i zahtjeva za postupanje protiv pravnih ili fizičkih lica zbog nepridržavanja propisa kojima se regulišu 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 udaljenja 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, koja ima za svrhu 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, granice, boravka i azila 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, u vršenju poslova iz nadležnosti vezanih za migracije i rješavanje zahtijeva za azil; Služba za poslove sa strancima kada vrši poslove prijave boravka, odobravanja privremenog ili stalnog boravka stranim državljanima, protjerivanja iz BiH, te svim ostalim poslovima 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 vezane za ulazak i izlazak stranih državljana u i iz Bosne i Hercegovine; te Ministarstvo vanjskih poslova i Diplomatsko-konzularna predstavništva u svijetu kada vrše poslove vezane za izdavanje viza strancima koji dolaze u BiH.

Iako je ovaj sistem formalno pušten u rad 15.10.2007. godine, postoje određeni problemi u svakodnevnoj primjeni, te će biti neophodno isti usuglasiti 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 vezana za prikupljanje podataka o kretanjima stanovništva u i iz BiH. U dijelu koji se odnosi na statističke podatke o imigrantima navodi se kako se isti mogu proizvesti putem korištenja Informacijskog sistema migracija ali do sada takve informacije/podaci nisu proizvedene. 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 Informacijski 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 listopadu 2007. godine. Svrha ove uredbe je usklađivanje statističkih podataka koje zemlje članice dostavljaju EUROSTAT-u te zajedničke definicije koje se temelje na propisima EU a odnose se na pitanja useljavanja, kontrole granice i azila. Ako promatramo zemlje regije, podatke o migracijama prema EUROSTAT-u, trenutno dostavljaju R. Hrvatska i Makedonija. Planirano je da Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine u suradnji sa Ministarstvom sigurnosti i drugim relevantnim institucijama, a u skladu s preporukama proizašlim iz ranije spomenutog projekta, te Uredbom intenzivira aktivnosti na pripremi statističkih podataka za EUROSTAT.

2.2.5. Suradnja 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.

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

Potrebno je unaprijediti i formalizirati suradnju 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.

Uspostavljanjem Službe za poslove sa strancima, bila je evidentna dotadašnja nedovoljna službena saradnja između odsjeka za strance i institucija na području BiH iz segmenta kretanja i boravka stranaca i razmjene informacija koje su se mogle koristiti za preduzimanje mjera i aktivnosti iz nadležnosti bilo koje bezbjednosne agencije na području BiH. Analizirajući dotadašnje stanje načinjeni su bitni pomaci u oblasti nadogradnje službene saradnje sa svim agencijama za sprovođenje zakona, tužilaštvom, međunarodnim i NVO organizacijama.

Posebno treba napomenuti dobru i profesionalnu saradnju sa MUP-a 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, Evropska komisija, 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-a, koje su im pravovremeno dostavljane na nadležnost i postupanje. Isto tako veoma efikasna službena saradnja je iskazana prilikom sprovedenih 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 sprječavanja krivičnih djela iz oblasti trgovine ljudima i krijumčarenja osoba.

U 2007. godini tražene su sve neophodne informacije od strane OSA-e i SIPA-e, prilikom rješavanja po zahtjevu stranaka za odobrenje boravka u BiH, ovjere pozivnih i garantnih pisama, za lica koja dolaze iz zemalja sa visokim stepenom ilegalnih migracija, kao i za lica kojima je od strane Državne komisije za reviziju odluka o naturalizaciji stranih državljana u BiH oduzeto državljanstvo BiH, zbog saznanja da li su prijetnja javnom redu i nacionalnoj sigurnosti.

2.2.6. Ljudski resursi

Obuke uposlenih - Imigracije su veoma specifična i dinamična oblast tako da su obuke zaposlenih veoma bitni i isti se kontinuirano provode na svim radnim mjestima. Organiziranje i finansiranje obuka iz oblasti imigracija uglavnom se realizira posredstvom međunarodnih organizacija i projekata koje financira Evropska komisija. 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 suradnji Republikom Češkom.

Pored navadenog, uposlenici Službe za poslove sa strancima su pohađali obuke pod pokroviteljstvom Evropske komisije, IOM-a, ICITAP-a, a neizostavna je podrška i Ministarstva sigurnosti Bosna 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. Suradnja 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 suradnji sa šest nevladinih organizacija koje pružaju smještaj, Protokol s NVO koji pruža besplatne pravne usluge strancima žrtvama trgovine ljudima kao i Protokol o suradnji 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 („Sl. 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 u cilju osiguranja efikasne zaštite žrtava u skladu sa zakonima i međunarodnim standardima o zaštiti ljudskih prava. U postupku identifikacije potrebno je obratiti pozornost na slijedeće pokazatelje; samoidentifikacija, mjesto i uvjeti u kojima je stranac potencijalna žrtva pronađen/a, 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 suradnji.

Budući da država još uvijek nema razvijene specifične programe za repatrijaciju žrtava trgovine ljudima, Međunarodna organizacija za migracije u suradnji s Ministarstvom sigurnosti ima ključnu ulogu u repatrijaciji. U skladu s Protokolom o suradnji koji između Ministarstva sigurnosti i Međunarodne organizacije za migracije, tijekom 2006. godine podnesena su 22 zahtjeva za repatrijaciju, a 2007. godine 6 zahtjeva.

2.2.7.2. Potpomognuti dobrovoljni povratak – AVR Program

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine i Međunarodna organizacije za migracije potpisali su Memorandum o razumijevanju o provedbi IOM-ovog AVR programa (Pomoć pri dobrovoljnom povratku neregularnih migranata), 04.09. 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, kroz ovaj program, 44 osobe su se dobrovoljno vratile u zemlje u porijekla. U 2007. godini, kroz program IOM-a, u zemlje porijekla dobrovoljno su se vratile ukupno 234 osobe, od čega najveći broj u Albaniju (155) te na Kosovo (94) osobe.

3. PRISTUPANJE BOSNE I HERCEGOVINE EUROPSKOJ UNIJI

3.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Bosna i Hercegovina je potencijalna kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji i sudionica procesa stabilizacije i pridruživanja. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Bosne i Hercegovine i EU službeno su otvoreni u studenom 2005. godine dok su tehnički pregovori okončani u prosincu 2006. godine. Sporazum je parafiran 05.12.2007. godine, a potpisan 16.06.2008. godine. Potpuna implementacija odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za Bosnu i Hercegovinu predstavlja ključni korak prema daljnjoj integraciji i punopravnom članstvu u Europskoj uniji.

U Glavi VII Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju - Pravda, sloboda i sigurnost - regulirana su i pitanja iz oblasti imigracija i azila. Članak 80. SSP-a regulira pitanja koja se odnose na vize, upravljanje granicom, azil i migracije⁵ dok članak 81. SSP-a govori o sprječavanju i kontroli nelegalne imigracije i ponovnom prihvatu (readmisiji)⁶. Ovim sporazumom se, između ostaloga, Bosni i Hercegovini stvara obaveza suradnje po pitanju viza, granične kontrole, azila i migracija, kako sa Europskom unijom, tako i sa zemljama regije.

⁵ Stranke će surađivati po pitanju viza, granične kontrole, azila i migracija, te će ustanoviti okvire za suradnju u tim područjima, uključujući i suradnju na regionalnoj razini, uzimajući u obzir i u cijelosti se oslanjajući na ostale postojeće inicijative u tom području prema potrebi. Suradnja u gore navedenim pitanjima temeljit će se na međusobnim konzultacijama 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) izobrazbi osoblja;
- e) sigurnosti putnih isprava i otkrivanju lažnih isprava;
- f) upravljanju granicom;

Suradnja će se osobito usmjeriti:

- a) u području azila – na provedbu nacionalnog zakonodavstva radi dostizanja standarda Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951, i Protokola o statusu izbjeglica, potpisanog 31. siječnja 1967. u New Yorku, čime se osigurava 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. Glede migracije, stranke pristaju osigurati pravedan tretman državljanima drugih zemalja koji legalno prebivaju na njihovu teritoriju te promicati politiku integracije, čiji je cilj osigurati usporedivost njihovih prava i obveza s pravima i obvezama njihovih državljana.

⁶ Stranke će surađivati radi sprečavanja i kontrole nelegalnih imigracija. U tu svrhu Bosna i Hercegovina i države članice Europske unije suglasne su da će ponovno prihvatiti sve

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 stvoriti uzajamno recipročne obaveze, detaljno utvrditi administrativne i operativne procedure za provođenje povratka ili tranzita osoba koje ne ispunjavaju, ili su prestale ispunjavati 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 sprječavanja ilegalnih migracija.

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

- Konfederacija Švicarska („Službeni glasnik BiH“ broj 41/01)⁷
- Republika Mađarska („Službeni glasnik BiH“ broj 08/05)
- Republika Hrvatska („Službeni glasnik BiH“ broj 04/04)
- Kraljevina Norveška („Službeni glasnik BiH“ broj 01/06)
- Rumunjska („Službeni glasnik BiH“ broj 04/06)
- Republika Grčka („Službeni glasnik BiH“ broj 14/06)
- Republika Bugarska („Službeni glasnik BiH“ broj 14/06)

svoje državljane koji nelegalno borave na njihovim teritorijima i također su suglasne da će sklopiti i u potpunosti provesti sporazum o ponovnom prihvatu, uključujući i obvezu ponovnog prihvata državljana drugih zemalja i osoba bez državljanstva.

Države članice Europske unije i Bosna i Hercegovina svojim će državljanima osigurati odgovarajuće identifikacijske isprave i pružit 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 suglasna je sklapati sporazume o ponovnom prihvatu s drugim zemljama procesa stabilizacije i pridruživanja i obvezuje se da će poduzimati sve nužne mjere za osiguranje fleksibilne i brze provedbe svih sporazuma o ponovnom prihvatu iz ovoga članka.
2. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje utvrdit će druge zajedničke mjere koje se mogu poduzeti radi sprečavanja i kontrole nelegalne imigracije, uključujući i trgovinu ljudima i mreže nelegalne migracije.

⁷ Novi tekst Sporazuma o readmisiji i viznim olakšicama sa Konfederacijom Švicarskom parafiran je 15.04.2007. godine u Sarajevu. Potpisivanje se očekuje do kraja 2008. godine.

- Republika Italija („Službeni glasnik BiH“ broj 16/06)
- Državna zajednica Srbija i Crna Gora („Službeni glasnik BiH“ 12/07)
- Kraljevina Danska („Službeni glasnik BiH“ broj 08/07)
- 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 21.03.2008. godine u Makedoniji
- Sporazum o readmisiji između Europske zajednice i Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 13/07)⁸

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

Putem dokumenta Evropsko partnerstvo EU pruža smjernice vlastima Bosne i Hercegovine o reformskim prioritetima. Napredak na planu tih reformskih prioriteta prati se putem sastanaka Monitoringa reformskog procesa (RPM), koji ostaju središnji 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 slijedeći:

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 i novi Zakon o kretanju i boravku stranaca (Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu usvojen je i isti je stupio na snagu dana 14.05.2008. godine);

⁸ 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.

- 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 primjenjivim u Bosni i Hercegovini, razvoj institucionalnih kapaciteta sposobnih realizirati usvojenu legislativu i kontinuiranu edukaciju kadrova 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 redovito mjesečno izvještavanje.

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

- Direktiva Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o odobrenju boravka izdanog 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. rujna 2003. godine o pravu spajanja obitelji
- Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. prosinca 2003. o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak
- Direktiva Vijeća 2005/71/EZ od 12. listopada 2005. o posebnom postupku za ulazak državljana trećih zemalja u svrhu znanstvenoga istraživanja
- Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002. kojom se definira pomaganje neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka
- Direktiva Vijeća 2004/114/EZ od 13. prosinca 2004. o uvjetima prihvata državljana trećih država u svrhe studija, razmjene učenika, neplaćene izobrazbe ili dobrovoljnog rada
- Direktiva Vijeća 2001/40/EZ od 28. svibnja 2001. o uzajamnom priznavanju odluka o izgonu državljana trećih država
- Okvirna Odluka Vijeća od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenog okvira u cilju sprječavanja olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka
- Direktiva Vijeća 2003/110/EZ od 25. studenoga 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 suradnju sa R Češkom kroz projekt češkog Ministarstva unutarnjih poslova „Pomoć u uspostavi infrastrukture za migracije i azil u BiH“.

Nadalje, međunarodna suradnja 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 kroz promoviranje regionalne suradnje sveobuhvatnog i integriranog pristupa pitanjima azila, migracija, upravljanja granicom, izdavanja viza, i povratka izbjeglica, kako bi se dostigli međunarodni i europski standardi. Osnovni prioritet MARRI-a je jačanje suradnje između zemalja regije u gore navedenim područjima, što je od velikog značaja za proces europskih integracija. Putem Tajništva koje se nalazi u Skopju, MARRI implementira projekte iz područja migracija.

Regionalna suradnja se ostvaruje i kroz projekt „Jake institucije i jedinstveni pristup u upravljanju azilom, vizama i migracijama na zapadnom Balkanu“ koji je financiran sredstvima AENEAS programa Europske 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 suradnju sa ekspertima, organiziranje regionalnih seminara i nacionalnih radionica.

Suradnja 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. 04. 2007. godine. Članice GDISC-a su zemlje članice EU i zemlje kandidati za članstvo. Iako se Bosna i Hercegovina trenutačno nalazi u ulozi promatrača, ostvarena je bitna suradnja sa GDISC-om, prije svega kroz organiziranje posjete skupine eksperata u prosincu 2007. godine kao i prisustvovanje predstavnika BiH na konferencijama GDISC-a. Na temelju preporuka Misije za utvrđivanje činjenica, koje su napravili eksperti šest zemalja članica GDISC-a u BiH, pokušava se pronaći način za financiranje zajedničkog projekta, te intenzivirati daljnja suradnja.

III POSTAVLJENI CILJEVI U OBLASTI IMIGRACIJE I PLAN RAZVOJA

- 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 migracionog sistema na regionalnom nivou.**
- 3. Imigracijski sistem Bosne i Hercegovine uključiti u imigracijski sistem Evropske unije.**

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 uključenja 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 usuglašavanje 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 migracionog 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 udaljenja stranih državljana u zemlje porijekla ili u zemlje iz kojih su došli u Bosnu i Hercegovinu, procedure i načini prijave 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 prihvata 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 i Granične policije BiH i Ministarstva vanjskih poslova BiH.

2.1. Jačanje kapaciteta Sektora za imigraciju

U cilju osiguranja uvjeta za razvoj efikasnog imigracijskog sistema u BiH, implementacije već preuzetih obaveza i obaveza koje će proizaći iz sporazuma o readmisiji u dijelu prihvata državljana BiH, praćenja i donošenja pravne legislative, osiguranja 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 osigurati prostor za rad i adekvatnu kadrovsku popunjenost Sektora za imigraciju u Ministarstvu sigurnosti. Također, potrebno je planirati razvoj Sektora za imigraciju, kako bi isti 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

U cilju stvaranja uvjeta za proaktivan pristup kreiranju imigracijske politike neophodno je osigurati pravne, kadrovske i tehničke preduvjete za prikupljanje, obradu i analizu statističkih podataka iz svih segmenata migracionih tokova.

U skladu sa navedenim neophodno je formirati i razviti 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 rješavanja pitanja iz nadležnosti, osnovana radi obavljanja administrativno-upravnih i inspeksijskih poslova propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Jačanje Službe – postavljeni ciljevi;

- Uspostavljanje novog i nadogradnja postojećeg pravnog okvira, posebno u dijelu Zakona o službi i Zakona o strancima kao i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe;
- Prijem novih službenika i uposlenika prema sistematizaciji radnih mjesta i organizaciji Službe.
- Obezbjedenje adekvatnog radnog prostora za uposlene i kancelarijskog namještaja.
- Obezbjedenje adekvatnih tehničko-materijalnih sredstava rada a naročito lične opreme, IT. opreme i vozila.
- Nastavljanje aktivnosti na završetku postojećeg prihvatnog centra za ilegalne migrante i nastavak aktivnosti na izgradnji novog prihvatnog centra.
- Nastavak započetih aktivnosti na izgradnji poslovne zgrade Službe i TC.Sarajevo.
- Permanentna i kvalitetna edukacija uposlenih putem: seminara, radionica, studijska putovanja .
- Nadogradnja postojeće službene saradnje sa institucijama u BiH, kao i uspostavljanje službene saradnje sa institucijama u Regiji i šire iz oblasti migracija.
- Obezbijedene većih finansijskih sredstava za rad Službe putem Budžeta institucija BiH, međunarodnih i pojedinačnih donacija i programa država Evropske Unije i šire.

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 implementaciji iste 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 poduzimati direktne aktivnosti na implementaciji zakonodavne legislative, kao i osiguranje jednog od preduvjeta za kreiranje politike u oblasti imigracija.

U skladu sa navedenim potrebno je izvršiti doradu navedene baze podataka, kao i usaglašavanje iste 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 istim 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 istim bi upravljalo Ministarstvo sigurnosti. Cilj izgradnje, opremanja i stavljanja u funkciju navedenog objekta je da se osigura siguran smještaj, zbrinjavanje, riješe statusna pitanja i pruži pravna pomoć, kao i adekvatna medicinska i socijalna pomoć korisnicima skloništa do potpune psiho-fizičke rehabilitacije i stvaranja uvjeta za siguran povratak u zemlju porijekla ili zemlju polazne destinacije ili treću zemlju ukoliko zato postoje uvjeti i potvrđena spremnost prihvata treće zemlje. 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 financijska sredstva.

5. SPORAZUMI O READMISIJI

Zaključivanje i implementacija sporazuma o readmisiji predstavlja glavni element u suradnji zemalja na području sprječavanja i kontrole ilegalne imigracije. Ovi sporazumi uključuju odredbe o readmisiji vlastitih državljana, državljana 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 01.01.2008. godine. Implementacija navedenog sporazuma u dijelu prihvata državljana BiH realizira se preko Ministarstva sigurnosti – Sektora za imigraciju. U ovoj

oblasti uočeni su značajni problemi iz razloga 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 suradnju svih nadležnih institucija u cilju utvrđivanja državljanstva i identiteta lica najavljenog za readmisiju kao BiH 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.

U cilju praćenja ukupne realizacije navedenog sporazuma i definisanja profila 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 Europskom zajednicom.”

5.2. Sporazumi o readmisiji sa zemljama Procesa stabilizacije i pridruživanja

Bosna i Hercegovina će poduzeti 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 SURADNJE

Neophodno je nastaviti i dalje razvijati već uspostavljenu suradnju sa MARRI centrom (Regionalna inicijativa za migracije, azil, i izbjeglice) i GDISC-om (Konferencija generalnih direktora imigracijskih službi), te razvijati regionalnu suradnju u cilju implementiranja jedinstvenog pristupa u oblasti migracija i sudjelovanja u kreiranju istog.

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

7. KOORDINACIJSKO TIJELO ZA PITANJA IMIGRACIJA U BIH

Dosadašnja suradnja 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, između ostalog, raspravljalo se o eventualnim

problemima o implementiranju Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i podzakonskih akata, te o aktivnostima koje je potrebno poduzeti radi što efikasnijeg provođenja i kreiranja politike u oblasti imigracija.

Sastanci koordinacije su značajni i radi redovite 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 suradnju 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 i 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 bazama podataka, prepoznavanje i postupanje sa žrtvama trgovine, postupanje sa ilegalnim imigrantima sa specifičnim potrebama, prihvata i zbrinjavanje ilegalnih imigranata, prihvata i zbrinjavanje žrtava trgovine, strani jezici, princip zabrane vraćanja i druge specijalističke edukacije u cilju realizacije pravne legislative 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 obezbjeđenja imigracionog 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 realizovati 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 ORGANIZOVANI KRIMINAL I TRGOVINA LJUDIMA

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

IV FAKTORI RIZIKA

V TRGOVINA LJUDIMA , definicija , pojam, osnovne karakteristike

VI OPŠTI 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 sigurnosti pojavom novih oblika kriminala, posebno u organizovanom obliku: organizovanog kriminala, trgovinom ljudima, krijumčarenje ljudi, krijumčarenje narkotika, ilegalnim migracijama, krivotvorenjem novčanica, međunarodnim terorizmom, pranjem sredstava stečenih kriminalnim radnjama, cyber kriminalom 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 radi obavljanja policijskih poslova i zadataka na čijem čelu je direktor SIPA-e, djeluje isključivo na zakonodavnim i profesionalnim osnovama, ne zastupajući , ne štiteći interese bilo koje političke stranke, registrovane organizacije ili udruženja, niti bili kog konstitutivnog naroda ili drugih naroda u Bosni i Hercegovini.

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

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 organizovanog kriminala i trgovine ljudima i njihove izvršioce. Ovo ne predstavlja samo policijski metod prikupljanja podataka nego i aktivno uključivanje svih segmenata civilnog društva, odnosno trajnu transparentnost u borbi protiv trgovine ljudima.

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

II PRINCIPI ZA IZRADU STRATEGIJE

1. **Princip političke volje** – aktivna borba protiv trgovine ljudima, kao pojavnog oblika organizovanog kriminala, koji predstavlja prioritarnu aktivnost institucija Bosne i Hercegovine.
2. **Princip nediskriminacije i poštovanja sloboda i prava građana** – aktivnostima na realizaciji strategije je zagarantovano ostvarivanje svih ljudskih sloboda i prava građana u skladu sa Ustavom BiH, njenim zakonima, i 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, baziraće 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 organizovanog 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 obezbjeđenje 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 afirmisat će sve pozitivne rezultate.
8. **Princip povjerljivosti** – lični podaci proistekli iz specifičnih aktivnosti neće se objavljivati, osim u slučajevima i pod uslovima opisanim zakonom.
9. **Princip analize** - periodična analiza i ocjena realizovanih 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 ORGANIZOVANI KRIMINAL I TRGOVINA LJUDIMA

Domaći i međunarodni pravni aspekti

Unutar krivičnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine, djela organizovanog kriminala su inkriminisana u Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine. Pored krivičnog djela organizovanog kriminala, zakonom su inkriminisane i radnje dogovora, pripremanja i udruživanja, kao oblici saučesništva, odnosno kao prethodni stadiji u izvršenju organizovanog kriminala. Ova protivpravna ponašanja su sistematizovana u posebnoj glavi Krivičnog

zakona BiH, čime se pokazuje ozbiljnost u pristupu borbi protiv trgovine ljudima. Rješenja Krivičnog zakona, po pitanju propisivanja odredbi o organizovanom kriminalu, usklađena su sa standardima i rješenjima međunarodnih dokumenata koji su do tada bili prihvaćeni od strane Bosne i Hercegovine.

Najznačajniji međunarodni dokumenti koji direktno tretiraju oblast borbe protiv organizovanog kriminala i trgovine ljudima jesu: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala od 15.11.2000. godine; Preporuka Rec (2001) 11 Komiteta ministara državama članicama koja se odnosi na vodeće principe za borbu protiv organizovanog kriminala od 19.09.2001. godine. Izuzetan značaj za Bosnu i Hercegovinu u smislu harmonizacije propisa s propisima EU, predstavlja ratifikacija UN konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, kao i tri pripadajuća protokola, usvojena u Palermu, 15. 11. 2000.godine.

Unutar krivičnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine, Trgovina ljudima je inkriminisana u krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine, kojim su sva djela trgovine ljudima, krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti svrstana su u posebne glave zakona i to : KD Trgovina ljudima, član 186 KZ BiH, KD Međunarodno vrbovanje radi prostitucije, član 187 KZ BiH, KD Nezakonito uskraćivanje identifikacionih dokumenata, član 188 .KZ BiH, KD Krijumčarenje lica, član 189. KZ BiH, KD Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu, član 185. KZ BiH. Propisane inkriminacije su u skladu sa odredbama ključnih međunarodnih dokumenata koji tretiraju trgovinu ljudima, a koji su potpisani i ratifikovani od strane Bosne i Hercegovine, a u skladu su sa međunarodnim standardima. Posebno pozitivnu ulogu u borbi protiv trgovine ljudima Zakon o krivičnom postupku BiH i Krivični zakon BiH, donešeni na državnom nivou .

Institucionalni kapaciteti

Na nivou Bosne i Hercegovine u okviru Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine djeluju agencije koje se bave suzbijanjem organizovanog 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 i otkrivanje i istrage KD koje se odnose na organizovani 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, Zakonu 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 4 Regionalne kancelarije / ureda sa sjedištem u Sarajevu, Banja Luci, Tuzli i Mostaru. U sastavu svake RK/U je Kriminalističko istražno odjeljenje čiji su osnovni zadaci da se u okviru svojih, zakonom definisanih 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 Krivičnim zakonom Bosne i Hercegovine, te krivična djela propisana entitetskim ili krivičnim zakonom Brčko Distrikta kada su ispunjeni uslovi državne nadležnosti po Zakonu o Sudu BiH..

S ciljem što efikasnijeg istraživanja i krivičnog procesuiranja navedenih krivičnih djela i izvršioaca u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine formirana je pri Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine Udarna grupa u borbi protiv trgovine ljudima i ilegalnih migracija.

Međunarodne obaveze i povezanost organizovanog kriminala i trgovine ljudima

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

Na polju slobodne trgovine, Bosna i Hercegovina je potpisala bilateralne ugovore sa zemljama u okruženju (Hrvatskom, Srbijom i Crnom Gorom, Makedonijom, Albanijom, Rumunijom, Moldovom, Turskom i Bugarskom), dok je ugovore o međusobnoj carinskoj saradnji potpisala s Hrvatskom, Slovenijom, Turskom i Srbijom i Crnom Gorom.

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

Stoga je bitno subjekte usredsrediti na ostvarenje navode iz posebnog cilja i to: Institucionalni i operativni razvoj sa ciljem postizanja kompatibilnosti 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 kriminalističko, obavještajne i istražne aktivnosti,
- ❖ kriminalističko obavještajno pripremanje paketa za identifikovanje organizovane kriminalne grupe koja djeluje na teritoriji Bosne i Hercegovine, vodeći se fakultativnim kriterijima organizovanog kriminala.
- ❖ posebno mjesto u kriminalističko obavještajnim i istražnim aktivnostima će se dati indiciranju i otkrivanju slučajeva povezanosti organizovane kriminalne grupe sa pojedincima iz institucija vlasti Bosne i Hercegovine, a sa osvrtnom na provedeno istraživanje Transparensy International u Bosni i Hercegovini,
- ❖ sprečavanje i otkrivanje organizovanog kriminala i korupcije

- ❖ presjecanje kanala ilegalne migracije i trgovine ljudima u/i Bosni i Hercegovini
- ❖ blagovremena i sveobuhvatna procjena prijetnji svake štićene osobe i objekta
- ❖ identifikacija radnog i boravišnog statusa u BiH
- ❖ održati dobru i neposrednu saradnju sa Službom za strance BiH,
- ❖ vršiti permanentnu edukaciju policijskih i državnih službenika u borbi protiv trgovine ljudima, suprostavljanja ilegalnoj imigraciji, tehnikama intervjuisanja prilikom odobravanja stalnog ili privremenog boravka.

Obzirom na identifikovane trendove u ovoj oblasti neophodno je sa strateškog aspekta promatrati i vršiti prilagođavanje sferi kriminalističko obavještajnih i kriminalističko istražnih aktivnosti koje podrazumjevaju:

- ❖ Prilagođavanje promjenama profila žrtava
- ❖ Adekvatan tretman rastućeg fenomena trgovine ljudima preko granice, kao interna i regionalna trgovina domaćih žrtava.

IV FAKTORI RIZIKA

Ostvarivanje određenih ciljeva podrazumjeva moguće rješenje faktora rizika i domaćih slabosti, koje se moraju identifikovati, procijeniti i uzeti u razmatranje pri implementaciji strategije. Stoga se pri formulaciji ciljeva za izradu strategije treba uzeti kao osnov ratifikovana UN konvencija o organizovanom kriminalu, kao i Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i djecom, Protokol o ilegalnoj trgovini imigrantima vazduhom, vodom ili kopnom i Protokol o ilegalnoj proizvodnji i trgovini vatrenog oružja, dijelova ili komponenti, kao i municije.

Radi analize stanja, definisanja strateških ciljeva i određivanja plana daljih aktivnosti nadležnih institucija Bosne i Hercegovine identifikovani su ključni faktori rizika koje treba imati u vidu prilikom implementacije strategije. Faktori rizika obuhvataju ekonomski, politički, pravni i institucionalni aspekt, te istorijski 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, uticaju međunarodne zajednice, pitanju političkog konsenzusa o strateškim ciljevima razvoja države i drugo.

Kada je u pitanju pravni aspekt, identifikovani su sledeći faktori rizika: neprimenjivanje 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 novouspostavljenih 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 TRGOVINA LJUDIMA – definicija, osnovne karakteristike, pojam

Opće prihvaćeno stajalište je da prvi korak ka uspješnom suzbijanju i kontroli organizovanog kriminala predstavlja definisanje pojma trgovine ljudima i to „ Ko upotrebom sile ili prijetnjom upotrebe sile ili drugim oblicima prinude, otmicom, prevarom ili obmanom, zloupotrebom vlasti ili uticaja 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, organizovana kriminalna pojava koja ima kritične posledice 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.

Organizovana trgovina ljudima se ne odvija kao izolovana 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 obezbjeđiće način na koji se mogu uhvatiti akteri trgovine ljudima, ma gdje bili stacionirani.

Organizovana 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 dvija i više lica,
2. svako od njih ima determinisan 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. motivisanost sticanjem profita i / ili moći.

VI OPŠTI CILJEVI ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U BiH

1. Razvoj i jačanje institucija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organizovanog kriminala i trgovine ljudima,
2. Edukacija, profesionalizacija, modernizacija i specijalizacija ljudskih resursa institucija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organizovanog 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 organizovanog kriminala i trgovine ljudima, uz intenziviranje učešća 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 organizovanog kriminala i trgovine ljudima,
6. Podizanje svijesti civilnog društva i edukacija javnog mnijenja o rizicima i štetnim posledicama koje organizovani 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 medijama radi objektivnog i blagovremenog upoznavanja javnosti sa faktorima koji generišu trgovinu ljudima, važnijim slučajevima organizovanog kriminala .

VII POSEBNI CILJEVI ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U BiH

1. Obezbjediti standardizovan 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 krivičnopravnim stvarima pravosudnih organa kojima će se, omogućiti vođenje zajedničkih krivičnih istraga.
3. Uspostava i razvoj saradnje agencija za sprovođenje 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 standardizovanih, 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 pojačati represivnu djelatnost 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 definisanih ciljeva.

Kako su glavni uzročnici trgovine ljudima teški socijalno ekonomski uslovi u kojima se žrtve nalaze, potrebno je je uvezati Strategiju borbe protiv trgovine ljudima sa drugim strategijama na polju smanjenja uzroka ovog fenomena i eliminacije diskriminacije kako be 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.

E) MEĐUNARODNA I PRIVREMENA ZAŠTITA (AZIL)

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

I - PRAVNI OKVIR

II - INSTITUCIONALNI OKVIR

III – STVARNO STANJE U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE

IV – MEĐUNARODNE OBAVAZE

V – STATISTIČKI PODACI

VI – POSTAVLJENI CILJEVI I ZADACI

I - PRAVNI OKVIR

Odjeljak I

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

1. **Ustav Bosne i Hercegovine,**
2. **Konvencija 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, izbjeglice 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 zagarantovano je 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, u cilju što obuhvatnije i efikasnije zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, niz međunarodnih konvencija biti sastavni dio Ustava i svi oni su sadržani 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 definisan je Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, koji je stupio na snagu 14.05.2008. godine i isti je objavljen u „Službeni glasniku BiH“ broj:36/08.

Poglavlje VII Zakona – Međunarodna i privremena zaštita (azil) reguliše pitanje vezana za međunarodno pravnu zaštitu stranaca kojim nadležno tijelo BiH priznaje status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite u BiH. Ovo poglavlje se odnosi na: tražioce međunarodne zaštite, odnosno osobe sa priznatim izbjegličkim statusom i osobe pod supsidijarnom zaštitom kojima je, u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu utvrđeno da postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da bi se suočile sa stvarnim rizikom od izloženosti 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 osobe civila (fizički integritet civila) uslijed neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba, a koji ne može ili se zbog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje.

Član 143. Zakona reguliše poglavlja i članove Zakona koja 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 donešen 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 reguliše pitanja uređenja Poglavlja VII 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

Ministarstvo sigurnosti BiH pristupio je izradi navedenog akta i donio Pravilnik o azilu u BiH koji je objavljen u "Sl. glasnik BiH", broj:26/04 i stupio na snagu 15.06.2004. godine.

Međutim i pored činjenice da je stupanjem na snagu novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Sl. glasnik BiH“ broj: 36/08), dana 14.05.2008. godine, kojim je stavljen van snage Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Sl. glasnik BiH“, broj:29/03, 4/04 i 53/07) odredbe Pravilnika o azilu u Bosni i Hercegovini, će se primjenjivati u prijelaznom razdoblju do donošenja novog podzakonskih akata iz ove oblasti, a shodno odredbi člana 162. istog zakona. Naime, navedenom odredbom je propisano da će se, podzakonski akti doneseni na osnovu Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Sl. glasnik BiH“, broj:29/03, 4/04 i 53/07), primjenjivat u prijelaznom razdoblju do donošenja novih podzakonskih akata prema Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Sl. glasnik BiH“ broj: 36/08), ako nisu u suprotnosti sa ovim Zakonom.

Dakle, Pravilnik je koncipiran u IX poglavlja: 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 prelazne i završne odredbe. Dakle, istim su detaljnije propisani osnovni principi u postupanju, nadležni organi, uslovi i način sticanja izbjegličkog statusa i privremenog boravka iz humanitarnog razloga, prava i obaveze tražitelja azila i priznatih izbjeglica u BiH, metod i postupak registracije izbjeglica te princip zaštite podataka i druga pitanja kojima se uređuje poglavlje VII 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 reguliše oblast međunarodne zaštite u BiH. To su:

2.1. Zakon o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“ broj:29/02, 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 čl. 3. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („**Službeni glasnik BiH“ broj: 36/08**) i 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 SUD-om BiH, u rokovima propisanim istim zakonom. Isto tako predviđena su različita zakonska rješenja vezana za pitanje odgađanja izvršenja odluka donesenim po zahtjevima za međunarodnu zaštitu, po ulaganju tužbe putem Ministarstva sigurnosti.

Upravni spor se vodi na način propisan odredbama Zakona o upravnom sporu. Takođe 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“, broj: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, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstva civilnih poslova (čl. 12. 14. i 15. ovoga Zakona). Odredbama čl. 109. stav 1. i 120. stav 5. i 6. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu definisana 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 definisano 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 za osnivanje samostalne službe u okviru Ministarstvu sigurnosti BiH.

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

Zakonom o službi za poslove sa strancima osnovana je Služba za poslove sa strancima, utvrđene su njene 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), regulisani 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 vezanim za postupak međunarodne zaštite, ogleda se u obavezi poštivanja principa non-refoulement i principa zabrane sankcionisanja stranca zbog njegovog ilegalnog ulaska ili boravka u zemlji, shodno 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 isti 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 *leks specialis* u odnosu na Zakon o zaštiti ličnih podataka, propisano u da je postupcima po zahtjevu za međunarodnu zaštitu javnost isključena i

svi podaci i informacije do kojih se u takvom postupku dođe smatraju 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“, broj: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 staranaca 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 vođenja baze 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 implementacije istog, Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima BiH ("Službeni glasnik BiH", broj:11/00) propisano je da je poduzimanje radnji u ostvarivanju i zaštiti 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“, broj:5/03, 42/03, 26/04, 42/04 i 45/06) propisao 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. Istim Zakonom, u članu 14. stav 1. definisana 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 vezane za kretanje i boravak stranaca u BiH. Navedeno ukazuje na činjenicu da je, ovakvim definisanjem nadležnosti među pomenutim 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 Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH u tom 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 na način da je članom 2. propisano da se odredbe (član 12. stav 1. alineja 17. istog zakona), kojima je data nadležnost Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice da kreira politiku useljavanja i azila u BiH, brišu. Istovremeno je članom 3. istog Zakona propisano da (alineja 8. člana 14. stav 1. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine mijenja se i glasi) je Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno da kreira, stara i provodi politiku useljavanja i azila u BiH.

Pored toga, članom 4. navedenog Zakona dodata je nova alineja 9. u člana 14. kojom je propisano da je Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno za uređenje procedure i načina organizacije službe vezane za kretanje i boravak stranaca u BiH. Na taj način stvorena je osnova za osnivanje samostalne službe u okviru Ministarstvu sigurnosti BiH.

Pored navedenog Vijeće ministara BiH je, Odlukom o privremenom određivanju nadležnosti, iz 2006. godine, dodatno regulisalo ovu oblast. U tom smislu je jasno definisano da je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nadležno za utvrđivanje načina ostvarivanja prava i obaveza stranaca kojima je Ministarstvo sigurnosti priznalo pravo na međunarodnu zaštitu (izbjeglički status, status supsidijarne zaštite putem davanja odobrenja za privremeni boravak iz humanitarnih razloga ili privremeni prihvata po osnovu ovlasti prenešenih od strane Vijeća ministara BiH).

Uz predhodno eliminisane dileme, nesporno je utvrđeno da je Ministarstvo sigurnosti BiH, Sektor za azil nadležan za utvrđivanje izbjegličkog statusa ili drugog vida međunarodne zaštite u BiH, kroz 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 predhodno priznalo neko od prava na međunarodnu zaštitu u BiH.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu definisano je da Zahtjev za međunarodnu zaštitu zaprima, razmatra i odluku u formi rješenja ili zaključka donosi Sektor za azil, koja 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, shodno tadašnjoj podjeli nadležnosti definisanoj odredbama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH ("Službeni glasnik BiH", broj: broj 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, shodno njegovom mandatu u BiH i u skladu sa njihovim procedurama, bio odgovoran za određivanja izbjegličkog statusa i standarde postupanja koje uživaju tražioci međunarodne zaštite od trenutka njihove identifikacije do donošenja konačne odluke po zahtjevu, te je iznalazio trajna rješenja za izbjeglice. Od 01.07.2004. godine Sektor za azil preuzeo je vođenje postupka određivanja izbjegličkog statusa u BiH, na osnovu odredaba propisanih Zakonom i Pravilnikom, odredaba Protokola o prenosu određivanja statusa izbjeglice i drugih odgovornosti vezanih za azil sa UNHCR-a na Ministarstvo sigurnosti BiH te je na takav način postao odgovoran za standarde postupanja koje uživaju tražioci međunarodne zaštite, od trenutka njihove identifikacije do donošenja konačne odluke po 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 i 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 poglavlju VII. Poglavlje je podijeljeno na odjeljke, i to:

- **Odjeljak A.....Uslovi 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 ispunjavaju uslove 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 se ili se zbog takvog straha ne želi vratiti u tu državu.

Takođe, licima koja ne ispunjavaju uslove 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 lice civila zbog neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba, a koji ne može ili zbog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje garantovano je, shodno odredbama navedenog zakona, pravo na supsidijarnu zaštitu u BiH.

Za razliku od rješenja u predhodno važećem zakonu kojim je bilo predviđeno da se zahtjev za azil u BiH mogao podnijeti u nekom od terenskih centara, Službe za poslove sa strancima ili Sektoru za azil - Ministarstva sigurnosti ili Ministarstvu unutrašnjih poslova entiteta ili Policije Brčko

Distrikta BiH, novi zakon ovaj dio definiše na sasvim drugačiji način. Naime, prema važećem Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu stranac iskazuje namjeru podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu Graničnoj policiji, na graničnom prelazu, ili organizacijskim jedinicama Službe u BiH dok zahtjev za međunarodnu zaštitu podnosi osobno Ministarstvu u sjedištu.

Zakon predviđa i klauzule isključenja, odnosno odredbe koje predviđaju slučajeve u kojima će se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbiti uprkos činjenici da tražilac formalno zadovoljava uslove za dodjelu iste. Ovdje se radi o slučajevima kada se osnovano može vjerovati da je stranac osoba za koju se može osnovano vjerovati da 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 naroda. Zakon predviđa i mogućnost da se zahtjev za međunarodnu zaštitu u BiH odbija strancu kojoj je status izbjeglice priznat u drugoj zemlji ili je našao djelotvornu zaštitu druge zemlje i u mogućnosti je vratiti se u tu zemlju i ponovo uživati tu zaštitu ili u vrijeme odluke o zahtjevu prima zaštitu ili pomoć tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, izuzev Agencije za izbjeglice Ujedinjenih naroda.

Odredbom člana 123. navedeni Zakon definiše i razloge o prestanku važenja izbjegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite a koji je usklađen sa članom 1.C Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. Dakle, međunarodna zaštita 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 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 promjenile u tolikoj mjeri da zaštita više nije potrebna.

Zakon, takođe, 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 za isključenje primjene međunarodne zaštite.

Ministarstvo ukida priznati status supsidijarne zaštite u slučaju kad ustanovi da postoji neki od razloga za isključenje primjene međunarodne zaštite iz člana 106. ovog zakona, kao i ako je pogrešno prikazivanje ili izostavljanje činjenica uključujući i upotrebu lažnih dokumenata bilo odlučujuće za dodjeljivanje statusa supsidijarne zaštite.

Rješenje o prestanku i ukidanju međunarodne zaštite donosi Ministarstva sigurnosti, po službenoj dužnosti. 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 ukidaju važenja međunarodne zaštite, žalba nije dozvoljena. Instrument zaštite stranaca u ovim slučajevima je tužba koja se podnosi Sudu BiH, u rokovima propisanim 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 takođe garantuje 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. istog zakona propisano je da će se podzakonski akti, doneseni na osnovu predhodno važećeg zakona, primjenjivati u prijelaznom razdoblju do donošenja novih podzakonskih akata prema novom zakonu ako nisu u suprotnosti sa ovim zakonom.

2. Rješenja u Pravilniku o azilu u BiH

Zakonom definisano poglavlje VII – azil i procedure koje se poduzimaju poslije podnošenja zahtjeva za azil detaljnije su regulisane Pravilnikom o azilu u BiH, koji je stupio na snagu 15.06.2004. godine.

Pravilnik je koncipiran u IX 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 prelazne i završne odredbe.

2.1. Podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Za razliku od rješenja u predhodno 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, predhodno 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 podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u BiH Graničnoj policiji, na graničnom prelazu, ili organizacijskim jedinicama Službe za poslove sa strancima dok zahtjev za međunarodnu zaštitu podnosi osobno Ministarstvu u sjedištu.

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

Ukoliko stranac ima prijavljen boravak u BiH namjeru podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iskazuje Terenskom centru, Službe za poslove sa strancima, u mjestu njegovog boravka. U slučaju da stranac iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u BiH organu koji nije nadležan za zaprimanje iskazane namjere biće od istog upućen nadležnom Terenskom centru, Službe za poslove sa strancima.

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

Nakon iskazane namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u BiH stranac, sa potvrdom koja mu je izdata od strane nadležnog organa kojem je namjera iskazana te u roku koji je određen potvrdom uz unaprijed određeni smijer kretanja, dolazi u Ministarstvo sigurnosti, Sektor za azil radi podnošenja zahtjeva 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 zaprimanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu pristupa se registraciji tražitelja međunarodne zaštite i članova njegove obitelji. Registracija tražitelja međunarodne zaštite u Bosni i Hercegovini vrši se u Sektoru u azil, Ministarstva sigurnosti. Ovlaštena osoba Sektora za azil vrši registraciju tražitelja međunarodne zaštite (i članova njegove obitelji) popunjavanjem obrazca za registraciju uz fotografisanje, 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 obitelji, ovlaštena osoba Sektora za azil izdaje karton tražitelja međunarodne zaštite koji je žute boje, sa rokom važenja do tri (3) 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 predhodno pribavljenu saglasnost Sektora za azil. Zahtjev za produženje važenja kartona tražitelj međunarodne zaštite podnosi najkasnije 15 dana prije isteka predhodnog važenja kartona.

Zakonom je propisano da se pri izdavanju dokumenta - kartona tražitelja međunarodne zaštite ,kojim se potvrđuje da je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu, podnositelju zahtjeva se 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, u cilju donošenja odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu u BiH, vodi postupak na način da poziva tražitelja međunarodne zaštite tj. zakazuje intervju, obavlja intervju (jedan ili više) te o tome donosi odluku.

2.3.1. Pozivanje tražitelja međunarodne zaštite / zakazivanje intervjua

U cilju donošenja odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu ovlaštena osoba Sektora za azil dužna je, bez odlaganja, obaviti jedan ili više intervjua sa tražiteljem međunarodne zaštite. Ukoliko se tražitelj međunarodne zaštite ne odazove na zakazani intervju nadležni organ upućuje drugi poziv.

Sam intervju predstavlja jednu od najsloženih radnji u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu u kojem je ovlaštena osoba Sektora za azil (voditelj postupka) dužna utvrditi i ispitati sve relevantne činjenice i okolnosti, posebno informaciju o zemlji porijekla, ocjeniti opšti kredibilitet tražitelja međunarodne zaštite te, uz procijenu valjanosti dokaza, donijeti 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 voditi računa o kulturološkom porijeklu tražitelja međunarodne zaštite te posebnu pažnju obratiti na određene uslove u kojima se nalaze tražitelji, naročito osobe koje su preživjele nasilje, mučenje ili traumu. Pored navedenog, dužnost ovlaštene osobe Sektora za azil jeste upozoriti tražitelja na njegovu obavezu iznošenja svih okolnosti i činjenica vezanih za njegovo traženje 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 po zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Odluka nadležnog organa ne ovisi o iznošenju nekog posebnog formalnog dokaza od strane tražitelja.

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

2.3.2. Donošenje odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu

Odluku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu donosi Sektor za azil, Ministarstva sigurnosti. Rješenje kojim je odlučeno o osnovanosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora sadržavati potpuno obrazloženje, dostavlja se podnosiocu zahtjeva, u pravilu, lično i istim se mora jasno ukazati na pravo 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 kojim 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 podnosilac 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 pokrenuti upravni spor, tužbom, pred SUD-om 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 8 (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 SUD-om BiH tužbom koja se podnosi posredstvom Ministarstva, u roku od 8 (osam) dana od dana prijema zaključka. Tužba ne odgađa izvršenje zaključka.

Takođe je, protiv odluka koje se donose po novom zahtjevu za međunarodnu zaštitu u BiH ili kojom se eventualno prekida postupak, iz razloga propisanih odredbama ZUP-u, dozvoljeno pokretanje upravnog spora pred SUD-om BiH. U ovim slučajevima podnošenje tužbe nema suspenzivno dejstvo i ista ne zadržava izvršenje odluka 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 uslovima 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 statusa supsidijarne zaštite pod uslovima 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., kojim se definiše princip zabrane vraćanja i pitanja zaštita u slučaju odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ovog zakona 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 za isključenje primjene međunarodne zaštite, kao i ako je pogrešno prikazivanje ili izostavljanje činjenica uključujući i upotrebu lažnih dokumenata bilo odlučujuće za dodjeljivanje statusa supsidijarne zaštite.

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

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

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 prestalo vađenje međunarodne zaštite ne može biti protjeran ni prisilno udaljen iz BiH prije pravosnažnosti rješenja. U ovom slučaju se strancu mora omogućiti da, putem saslušanja ili pismenim putem, iznese razloge zbog kojih tvrdi da njegova međunarodna zaštita ne bi trebalo da prestane, odnosno da bude ukinuta.

Odjeljak II

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 analiza postojećih rješenja zapadnoevropskih zemalja s druge strane, došlo se do zaključka da je neophodno uspostaviti jaku i centralizovanu organizacionu jedinicu, dobro obučenu i vertikalno organizovanu u cilju brzog i efikasnog reagovanja po svim pitanjima u vezi stranih državljana u Bosni i Hercegovini.

U skladu sa postojećim zakonskim rješenjima organi 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 za podnošenje zahtjeva 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 prijema zahtjeva za međunarodnu zaštitu i obavljanja radnji propisanih zakonom i Pravilnikom o azilu u BiH vrši se registracija tražitelja međunarodne zaštite kao i članova njegove obitelji u Sektoru za azil, Ministarstva sigurnosti. Po obavljenoj registraciji tražitelja međunarodne zaštite, i članove njegove obitelji, 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 definisano da protiv rješenja o zahtjevu za međunarodnu zaštitu nije dozvoljena žalba tako da se formalna i materijalna valjanost donesenog rješenja, prema Zakonu, ispituje se pred Sudom Bosne i Hercegovine u redovnom sudskom postupku koji se pokreće tužbom, u rokovima i na način propisan Zakonom. Zakonom je definisano u kojim slučajevima tužba zadržava izvršenje odluke a u kojima ne.

1. Postupak

1.1. Upravni postupak

Shodno odredbi člana 3. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu propisano je da se na upravne postupke koji se vodi pred nadležnim tijelima primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku osim ako ovim Zakonom nije drugačije propisano. Takođe 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), po 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 regulisano. Podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u BiH započinje prvostepeni upravni postupak u kojem Sektor za azil poduzima i provodi procedure propisane odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnika o azilu u BiH.

Odluku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu donosi Sektor za azil nakon obavljenog potpunog ispitnog postupka u kojem se utvrđuju sve činjenice od značaja za donošenje odluke. Podnosiocu 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. Podnosiocu zahtjeva će se omogućiti da tok postupka prati preko tumača (prevodioca) ukoliko ne zna jezik na kojem se postupak vodi, da postupak bude vođen, ukoliko podnosilac na tome insistira, od strane voditelja

koji je istog spola kao i da koristi usluge pravnog i drugog savjetnika. Dužnost voditelja postupka je da podnosioca zahtjeva obavjesti o svim pravima i obavezama koji proizilaze 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 podnosiocu 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 istog žalba nije dozvoljena ali je dozvoljeno pokretanje upravnog spora pred SUD-om BiH, u rokovima propisanim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu. Zakonom je definisano 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, između ostalog, nadležan je da odlučuje po 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 podnosioca zahtjeva za međunarodnu zaštitu obezbjeđena je kroz mogućnost pokretanja upravnog spora tužbom koja se podnosi Sudu Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BiH", broj: 19/02) i Zakonom o Sudu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj: 29/00, 16/02, 24/02, 3/03) ukoliko ovim Zakonom nije drugačije propisano.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu je definisano 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 definisana je odredbama od čl. 120. do 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 čl. 3. do 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, 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 boraviti 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 braku, 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 uslovima kao i državljanima BiH, a ima i pravo na spajanje porodice.

Stranac kojem je priznat status supsidijarne zaštite ima pravo boraviti u BiH jednu godinu. Odobrenje boravka se na zahtjev stranca produžava dok traju uslovi 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 uslovima 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. istog zakona propisano je da će Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, nakon što pribavi mišljenja Ministarstva sigurnosti i Ministarstva civilnih poslova, donijeti podzakonski akt kojim će detaljnije regulisati prava i obaveze lica kojima je priznat izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite.

Isprave za izbjeglice i strance pod supsidijarnom zaštitom

Stranci kojima je priznat izbjeglički status – priznate izbjeglice u BiH kao i stranci na supsidijarnoj zaštiti imaju, pored ostalog, pravo na identifikacioni dokument.

Shodno odredbama člana 35. Pravilnika o azilu u BiH Sektor za azil, po pravosnažnosti rješenja kojim se strancu priznaje izbjeglički status u BiH, podnosi Ministarstvu civilnih poslova zahtjev za određivanje i dodjeljivanje jedinstvenog matičnog broja (**JMB**). Po određivanju i dodjeljivanju JMB Sektor za azil priznatom izbjeglici izdaje izbjeglički karton.

Strancu sa izbjegličkim statusom koji nema važeću putnu ispravu ili nije u mogućnosti dobiti putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka, na njegov zahtjev, se može izdati putna isprava za izbjeglice radi putovanja u inozemstvo 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 boraviti u BiH jednu godinu. Odobrenje boravka se na zahtjev stranca produžava dok traju uslovi 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 dobiti putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka, na njegov zahtjev može se izdati putni list radi putovanja u inozemstvo 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.

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 uslovom 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 privremena zaštita neće odobriti strancu.

Istim zakonom propisani su razlozi prestanka privremene zaštite, prava i obaveze stranaca na privremenoj zaštiti te obaveza Ministarstva sigurnosti da podzakonskim aktima podrobnije reguliše pitanja vezana za privremenu zaštitu stranaca u BiH.

Potrebno je istaći da se BiH već ranije susretala sa ovim vidom međunarodne zaštite. Naime, prvi propis koji je regulisao 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 24.09.1998. 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 9 odluka o privremenom prihvatu dok su nadležna ministarstva usvojila 5 uputstava kojima se regulisao 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, od strane nadležnih organa, bile registrovane i istima su izdavani 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 01.07.2004. 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, shodno zakonskim rješenjima, bilo zaduženo za donošenje propisa kojima se uređuju pitanja vezana za masovni priliv 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 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 propisanih članom 91. (koji definiše princip zabrane vraćanja, "non-refoulement") istog 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 stavljanje pod nadzor, shodno odredbama istog zakona.

SARADNJA SA UNHCR-om

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

Zakonskim odredbama definisana 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 definisano 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 definisan način učešća UNHCR-a u postupcima po zahtjevima stranaca za međunarodnu zaštitu u BiH.

CENTAR ZA PRIHVAT I SMJEŠTAJ TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE 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 po zahtjevu, potrebno je obezbjediti odgovarajuće uslove za smještaj, ishranu, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. Dakle, odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilniku o azilu u BiH propisano je da Ministarstvo sigurnosti obezbjeđuje odgovarajuće uslove 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 za prihvat i program.

Shodno 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 po pitanjima vezanim za postupak, socijalnu zaštitu u skladu sa ovim pravilnikom, odjeću, obuću i sredstva za higijenu.

Ukoliko je tražitelju međunarodne zaštite potreban smještaj Sektor za azil, Minisatrstva sigurnosti koji je zaprimio zahtjev određuje se, shodno smještajnim kapacitetima, prema pitanju smještaja tražitelja i o tome obavještava menadžment centra. Tražitelj međunarodne zaštite dužan je svoj dolazak u centar prijaviti ovlaštenoj osobi u azilantskom centru u smislu njegove registracije i smještanja.

Ukoliko tražitelj međunarodne zaštite, koji je prihvaćen i smješten u centar, namjerava napustiti azilantski centar dužan je dokazati da raspolaže sredstvima za vlastito izdržavanje ili predočiti garanciju državljanina BiH ili stranca na stalnom boravku u BiH kojom se navedeni obavezuje da će izdržavati tražitelja međunarodne zaštite, te predočiti adresu na kojoj ima nemjeru 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 osnivanja specijalizovanih ustanova za prihvatanje stranaca u šta spadaju i centri za smještaj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Odredbama navedenog Zakona definisano je da nadzor nad radom specijalizovane ustanove za prihvatanje stranaca obavlja Ministarstvo sigurnosti. Zakonom je propisano da će specijalizirane ustanove za prihvata stranaca ispunjavati zahtjeve koji proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih standarda za postupanje s korisnicima specijaliziranih ustanova.

Dakle, radi provođenja ovog zakona osnivaju se imigracioni 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 prihvata stranaca.

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

Bosna i Hercegovina nema specijalizovanu ustavu za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite. Za smještaj tražioca međunarodne zaštite koriste se kapaciteti IPC-a (izbjegličko prihvatni centri) koji su formirani za prihvata 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 2 (dva) IPC i to u Rakovici i Salakovcu.

IPC-om u Rakovici upravlja Ministarstvo sigurnosti i isti 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 smješteni su 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) iz razloga što do produženja statusa privremenog prihvata u Bosni i Hercegovini osobama iz Srbije i Crne Gore sa posljednjim prebivalištem na

Kosovu nije došlo, nakon 30. septembra 2007. godine. Iz razloga prestanka statusa privremenog prihvata Ministarstvo sigurnosti BiH, Sektor za azil se veoma brzo suočio sa problemom koji je za posljedicu imao manjak smještajnih kapaciteta za tražitelje međunarodne zaštite u BiH. Ilustracije radi Sektor za azil je u 2007. godini zaprimio 149 zahtjeva za međunarodnu zaštitu sa 572 osobe što, u odnosu na predhodni period (od 01.07.2004. do 31.12.2006. godine gdje 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 pitanja smještaja tražitelja međunarodne zaštite u BiH. U tom smislu određena je lokacija, na području općine Trnovo, na kojoj postoje objekti (3 objekta za smještaj i restoran) koje je potrebno, u narednom periodu, prilagoditi namjeni i potrebama tražitelja međunarodne zaštite u BiH. Isto tako ta 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 specijalizovana ustanova za mještaj ove kategorije stranaca mogla kvalitetno odgovoriti svrsi, potrebama i zadacima. Aktivnosti na rješavanju ovog problema poduzimaju se od kraja 2007. godine, i biće aktivno nastavljene u narednom periodu, a prema planu aktivnosti koje 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 ("Sl. glasnik BiH", broj: 05/03, 42/03, 26/04, 42/04 I 45/06) definisano je da je Ministarstvo sigurnosti nadležno da kreira, stara 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. stav 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 regulisati podzakonskim aktima koje će donijeti Ministarstvo sigurnosti, odnosno Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, iz djelokrugu nadležnosti propisanih odredbama istog zakona.

PRAVA I OBAVEZE TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu i Pravilnik o azilu daju pravo tražiteljima međunarodne zaštite da u BiH borave u BiH 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 po pitanjima vezanim za postupak, socijalnu zaštitu u skladu sa Pravilnikom, odjeću, obuću i sredstva za higijenu.

Tražiteljima međunarodne zaštite, koji nemaju na neki drugi način obezbjeđen smještaj, obezbjeđit će se smještaj u IPC, od strane Sektora za azil.

Istovremeno obezbjeđenje drugih potreba tražitelja međunarodne zaštite (ishrana koja zadovoljava međunarodne nutritivne standarde, zdravstvenu zaštitu, osnovno obrazovanje, socijalna zaštitu, odjeća, obuća, sredstva za higijenu idr.) 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 proizilaze iz odredbe člana 9. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kojom je propisano da stranci u BiH moraju poštovati javni poredak BiH-poštivati zakone i druge propise u BiH te se pridržavati odluka tijela vlasti u BiH. Istovremeno je odredbom člana 33. Pravilnika o azilu u BiH propisano da su obaveze tražitelja međunarodne zaštite da poštuju ustavni poredak, zakone i odluke koje donose nadležni organi, da aktivno surađuju sa nadležnim organima tokom cijelog postupka po zahtjevu, da se pridržavaju kućnog reda u azilantskom centru, ako tokom postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu boravi izvan centra da prijavi svoje boravište na način propisan odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, te da o svakoj promjeni svoje adrese na kojoj se sa njim može stupiti u kontakt obavijesti Sektor za azil.

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 u cilju omogućavanja pristupa ostvarivanju prava zagarantovanih 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 omogućavanja pristupa ostvarivanju prava priznatih izbjeglica i osoba sa statusom supsidijarne zaštite u BiH, u obavezi da poduzme sve aktivnosti kako bi se navedenim kategorijama stranaca omogućio nesmetan pristup svim zagarantovanim pravima.

Oblast prava i obaveza stranaca na privremenoj zaštiti definisana je odredbom člana 131. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu a kojom je definisano da stranac kojem je odobrena privremena zaštita u BiH ima pravo na boravak, osnovne uslove 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 shodno odredbama navedenog zakona.

Oblast prava osobama kojima je odobren izbjeglički status ili status supsidijarne zaštite u BiH definisana je odredbom člana 120. i 121. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Dakle, osobi sa priznatim izbjegličkim statusom u BiH pripadaju prava definisana 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 uslovima kao i državljanima BiH. Takođe se, u istom članu, navodi da ove odredbe neće imati uticaja 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 definisano 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. Takođe, definisano 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 identifikacioni dokument, a po potrebi i putna isprava.

Odredbom člana 35. Pravilnika je propisano da se osobama sa priznatim izbjegličkim statusom, po pravosnažnosti rješenja o odobrenju istog, izdaje identifikacioni dokument – izbjeglički karton. Istovremeno je propisano da, shodno 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 obrazca zahtjeva i obrasca putnog dokumenta za izbjeglice regulisati podzakonskim aktom. Navedeni podzakonski akt još uvijek nije donešen.

Stranac kojem je priznat status supsidijarne zaštite ima pravo boraviti u BiH jednu godinu. Odobrenje boravka se na zahtjev stranca produžava dok traju uslovi 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 uslovima kao i državljanima BiH.

Strancu sa izbjegličkim statusom i strancu na supsidijarnoj zaštiti u BiH izdaje se identifikacioni 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 propisanih članom 91., koji definiše princip zabrane vraćanja, "non-refoulement" istog 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 stavljanje pod nadzor, shodno odredbama istog zakona.

PRINCIP NON - REFOULEMENT

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu u članu 91. definiše princip "*zabrane vraćanja*" i na takav način u potpunosti usvaja princip *non-refoulement* - a 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 skupini 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-refoulement* – a definisan je na isti način.

U slučajevima kad stranac navede razloge, definisane 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. Stav 1. i 2. istog zakona, a radi iskazivanja namjere podnošenja zahtjeva za pokretanje postupka utvrđivanja osnovanosti navoda i postojanje uslova za odobrenje međunarodne zaštite u BiH.

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

DOKUMENTI

Odredbama Pravilnika o azilu u BiH propisane su vrste i oblici identifikacionih dokumenata koji se izdaju osobama koje traže azil ili su dobile azil ili neki drugi vid međunarodne zaštite u BiH, u cilju definisanja njihovog prava na boravak i slobodu kretanja. Pravilnikom su definisane vrste i svrha ličnih dokumenata koje 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 identifikacioni dokument. Stranac sa izbjegliškim statusom ima pravo boraviti u BiH za vrijeme važenja međunarodne zaštite, u koju svrhu mu se izdaje odobrenje boravka za izbjeglice.

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

Po zaprimanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i nakon obavljene registraciji tražitelja, i članove njegove obitelji, Sektor za azil izdaje kartone tražitelja međunarodne zaštite (azila) u BiH.

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

Strancu sa izbjegličkim statusom koji nema važeću putnu ispravu ili nije u mogućnosti dobiti putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka na njegov zahtjev može se izdati putna isprava za izbjeglice radi putovanja u inozemstvo 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 dobiti putnu ispravu iz zemlje uobičajenog mjesta boravka, na njegov zahtjev može se izdati putni list radi putovanja u inozemstvo 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, definisana je obaveza vođenja službenih evidencija u skladu sa principima zaštite podataka koji važe u Bosni i Hercegovini. Zakonom je definisano da službenu evidenciju vodi organ koji je, prema ovom zakonu, nadležan za postupanje u određenoj stvari. Istovremeno je određeno da nadležni organ, pored službenih evidencija, vodi i druge evidencije radi efikasnosti rada ili obrade, ukoliko one ne uključuju lične podatke. Pored obaveze o vođenju službenih evidencija, shodno 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 izdatim 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, podnosiocima 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 takođe definisano da se u Ministarstvu uspostavlja centralna baza podataka o strancima radi evidentiranja i praćenja ulazaka, boravaka i izlazaka 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 po svakoj promjeni, 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, boravaka i izlazaka stranaca iz BiH koje vodi Granična policija.

Zakon je definisao 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. Izuzetno 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. Istog 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 vođenja centralne baze podataka o pitanjima iz oblasti međunarodne zaštite, od strane Sektora za azil u Ministarstvu sigurnosti, propisane su u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu te u odjeljku VIII Pravilnika o azilu u BiH, od čl. 41. do 45..

U segmentu međunarodne zaštite definisana je obaveza vođenja službenih evidencija 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. Takođe je potrebno voditi baze podataka o izdatim ličnim dokumentima i putnim ispravama za strance.

U Sektoru za azil postoje slijedeće 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,
- izdatim ličnim dokumentima tražiteljima azila i priznatim izbjeglicama u BiH.

1.1. Zaštita podataka

Pod zaštitom osobnih podataka podrazumjevaju se naročito: osobni podaci koji podrazumjevaju informacije 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 identifikovati neposredno ili posredno, na osnovu matičnog broja ili jednog ili više podataka karakterističnih za fizički, fiziološki, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet te osobe.

Posebne kategorije, trebaju se tretirati kao strogo povjerljivi podaci, a to podrazumjeva sve osobne podatke koji se odnose na: rasno porijeklo, državljanstvo, nacionalno ili etničko porijeklo, političko mišljenje ili stranačku pripadnost ili članstvo u sindikatima, religijsko ili drugo vjerovanje, zdravstveno stanje, seksualni život ili kaznene presude. Podaci, a posebno posebne kategorije podataka, štite se od neovlaštenog pristupa, izmjene, prenosa, brisanja, oštećenja ili uništenja.

Shodno 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 definisano 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 prikupljenim u postupku po zahtjevu vrši se u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti osobnih 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, trebaju biti 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 reguliše na način koji će u potpunosti odgovarati standardima propisanim međunarodnim dokumentim iz oblasti izbjegličkog prava. BiH je na ovom polju, potpuno svjesna činjenice da samo sveobuhvatan, sistemski rješen postupak međunarodne zaštite može donijeti najbolje rezultate na polju pružanja pomoći osobama koje traže ovaj vid zaštite. Istovremeno, ovakav pristup će omogućiti BiH lakše uključenje u tokove EU, u ovoj oblasti.

S tim u vezi, BiH aktivno prati propise donesene od strane Vijeća Evrope (direktive, uredbe i sl), koje nisu obuhvaćene Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine i pokušava ih ugraditi u domaće zakonodavstvo te iste, ukoliko je moguće i ukoliko su se za to stvorili uvjeti, implementirati. Stalno i permanentno praćenje ovih tokova će, u krajnjem, omogućiti BiH što uspješnije uključanje u sistem međunarodne zaštite EU i istovremeno energično suprotavljanje zloupotrebi instituta međunarodne zaštite u zemlji i šire. Dakle, samo aktivno uključanje 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 promicanje 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 prihvata 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 dodjeljuje odredbe člana 26. Konvencije o primjeni sporazuma iz Šengena od 14. juna 1985. godine.
- Uredba Vijeća (EZ) br.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) br. 1560/2003 od 02. septembra 2003. godine kojom se uređuju iscrpna pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 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 Vijeća (EZ) br.2725/2000 od 11. decembra 2000. godine o uspostavi „Eurodac“ za uspoređivanje otisaka prstiju radi 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 predhodno prikazanoj tabeli dat je pregled po godinama (od 01.07.2004. do 31.12.2007. 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
Ukraina	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 inkorporisanim 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 inkorporisanim 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 sadržanih u Strategiji u oblasti imigracije i azila u BiH očekujemo potpunu realizaciju postavljenog cilja "Razvijanja kvalitetnog sistema međunarodne zaštite na nacionalnom nivou, sa inkorporisanim međunarodnim izbjegličkim pravom i standardima Evropske Unije, koji će omogućiti integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju". Kompletna realizacija ove Strategije podrazumjeva realizaciju svih aktivnosti koje će biti preciznije definisane u Akcionom planu u oblasti imigracije i azila sa definisanim planovima aktivnosti, nosiocima i utvrđenim rokovima za njihovu realizaciju, a na način da su: vremenski usklađene, dobro pripremljene, profesionalno implementirane od strane nosioca aktivnosti uz postojanje direktne saradnje u implementaciji 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 definisani cilj neophodno je realizovati kumulativno sledeće preuslove:

- Implementirati i / ili dopuniti postajuću pravnu legislativu

U skladu sa odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu nadležni organi su u obavezi, u tačno utvrđenim rokovima, donijeti definisane 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 po zahtjevima donosi konačne odluke, u upravnom postupku.

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

- Obezbjediti kvalitetan sistem identifikacije osoba koje traže međunarodnu zaštitu

Obezbjeđenje kvalitetnog sistema identifikacije osoba koje traže međunarodnu zaštitu je jedan od veoma složenih postupaka iz razloga 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 obezbjediti kvalitetan sistem informacija o zemljama porijekla tražitelja međunarodne zaštite s ciljem lakšeg i bržeg identifikovanja potencijalnih osoba kojima je ovaj vid zaštite potreban.

- Saradnja u oblasti međunarodne zaštite

U oblasti međunarodne zaštite SUD BiH se pojavljuje kao organ nadležan u postupanju po sporovima pokrenutim protiv odluka Sektora za azil donesenih po zahtjevima stranaca za međunarodnu zaštitu u Bosni i Hercegovini.

Posebnu pažnju potrebno je usmjeriti ka edukaciji uposlenika SUD-a BiH, koji rade po tužbama stranaca kojima nije dodijeljena međunarodna zaštita u BiH iz razloga što su nova rješenja u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu, kao leks specijalis zakonu 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, članom 137., utemeljena je obaveza Ministarstva sigurnosti da podzakonskim aktom reguliše pitanja uređena poglavljem VII Zakona – međunarodna i privremena zaštita (azil), nakon što pribavi mišljenje Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstva civilnih poslova. Rok za donošenje ovog podzakonskog akta je propisan članom 161. istog zakona te određen kao rok od 6 mjeseci, od dana stupanja na snagu zakona.

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

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

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

Dakle, u ovom segmentu potrebno je:

- formirati jedan takav centar kako bi se obezbjedili odgovarajući uslovi za prijem i smještaj stranaca koji u BiH traže ovaj vid zaštite,
- zaposliti neophodan broj osoblja potrebnog profesionalnog zvanja te isto dodatno obučiti u postupanju sa korisnicima centra, po standardima EU.
- obezbijediti neophodna finansijska sredstva za nesmetano funkcionisanje centra.

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

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

Ovaj postavljeni cilj podrazumjeva uspostavljanje saradnje sa svim relevantnim organima u zemljama regiona što podrazumjeva: 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 uključenih u segment međunarodne zaštite, u saradnji sa UNHCR-om, kroz organizovanje okruglih stolova, radionica, seminara i sl.. To podrazumjeva edukaciju:

- uposlenih u Sektoru za azil, Ministarstva sigurnosti
- uposlenih u Terenkim centrima Službe za poslove sa strancima, Graničnoj policiji pri Ministarstvu sigurnosti
- uposlenih u Centrima za prihvata 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

DIO B: Eksterna evaluacija –

Procjena sistema upravljanja migracijama

BiH je počela sa aktivnostima izrade migracijske strategije i akcionog plana, 2008. godine. 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 slijedećem: kreiranje pregleda cjelokupnog stanja u migracijama u BiH te davanje preporuka za izradu Strategije i Akcionog plana u polju migracija i azila.

Poglavlje I. Istraživanje – Pregled migracijskih trendova u BiH, prošlost i sadašnjost

1. Uvod

➤ *Geopolitička situacija u BiH*

Potpisivanjem Opšteg 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 stvoren je Distikt Brčko odlukom specijalnog arbitražnog tribunala.

Dejtonski sporazum je uspostavio međunarodne granice Bosne i Hercegovine i stvorio je novi koncept podjele vlasti između države i entiteta. Dejtonski sporazum je sačinjen od 11 aneksa koji definišu slijedeća područja: vojne aspekte uspostavljanja mira, regionalnu stabilizaciju, unutarnje 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 sprovođenje 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 opština, dok je Republika Srpska podijeljena na 62 opštine. Svaki entitet i kantoni u FBiH imaju cijeli niz upravljačkih funkcija, dok državna vlada (Vijeće ministara) ima odgovornost za spoljnu politiku, sigurnost (uključujući i migracije i azil), odbranu i fiskalnu politiku.

Veoma često se izjavljuje da je politički sistem i struktura vladinih institucija izuzetno komplikovana i zamršena, i da se značajan dio prihoda koje ostvaruje Bosna i Hercegovina (država i entiteti) raspoređuje na održavanje postojeće strukture kakva jeste. Analiza trenutne situacije-izvršne, legislativne i sudske- pokazuje 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- Republika Hrvatska, Republika Crna Gora i Republika Srbija. 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%)⁹.

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 prelaza, uključujući 4 međunarodna aerodroma. Od ovog broja 55 prelaza je ozvaničeno kao međunarodni granični prelazi. 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 i konzularno predstavništvo u inostranstvu.

⁹ Federacija Bosne i Hercegovine, federalni zavod za statistiku, www.fzs.ba

Zvanični statistički podaci za bruto društveni proizvod po glavi stanovnika (BDP) za 2007. godinu (posljednji podaci) iznose 5 633 KM¹⁰, sa 489 730¹¹ nezaposlenih lica u junu 2008. godine. Potrebno je naglasiti da se zvanični ststistički podaci za BiH uvijek osporavaju pri čemu različiti eksterni činioici 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 najsiromašnijim zemljama u regionu.

Međunarodni programi pomoći u zemlji nastavljaju da predstavljaju značajan faktor u ekonomiji BiH. Iako je predominantan rezultat kroz direktnu pomoć (samo SAD¹² procijenjuju da su plasirale više od milijardu američkih dolara kroz stranu pomoć od potpisivanja Dejtonskog sporazuma), ekonomski uticaj koji se ostvaruje od prisustva stranaca kao i povećanje zaposlenosti stvoreno u raznim međunarodnim oraganizacijama bi se također trebalo računati. S obzirom da se ovakva vrsta pomoći smanjuje za očekivati je da se i njen uticaj na ekonomiju države smanji.

➤ *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 mjeseci¹³.

Glavne odgovornosti Predsjedništva BiH su:

- Sprovođenje 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 biti odobreno od strane Predstavničkog doma. Predsjedavajući Vijeća ministara nominira ministre čije imenovanje odobrava Predstavnički dom.

¹⁰ Agencija za statistiku BiH

¹¹ Agencija za statistiku BiH

¹² Agencija SAD-a za međunarodni razvoj (USAID) (www.usaid.ba)

¹³ Opšti okvir sporazuma za mir u BiH, Aneks 4 Ustav BiH-član V:Predsjedništvo, www.ohr.int, www.oscebih.org

Vijeće ministara je sastavljeno od slijedećih ministarstava¹⁴:

- Ministarstvo vanjskih poslova,
- Ministarstvo sigurnosti,
- Ministarstvo odbrane,
- Ministarstvo pravde,
- Ministarstvo finansija i trezora,
- 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 poslova 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 RS¹⁵.

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 po 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 na entitetske/kantonalne institucije po potrebi.

¹⁴ Zakon o ministarstvima i drugim organima administracije BiH, Službeni glasnik BiH 5/03

¹⁵ Opšti okvir sporazuma za mir u BiH, Aneks 4-Ustav BiH-član IV: Parlamentarna skupština, www.ohr.int, www.oscebih.org

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 će preuzeti ovlasti nakon zatvaranja Ureda visokog predstavnika, što će se desiti kada vlasti BiH ispune obaveze iz postavljenih uslova od strane Vijeća za implementaciju mira.

Mandat ¹⁶ Visokog predstavnika je da:

- Nadgleda implementaciju uspostavljanja mira;
- Održava bliske kontakte sa akterima sporazuma kako bi promovisao 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 uticaju njihovih aktivnosti na uspostavu mira;
- Podržati, ukoliko Visoki predstavnik nađe potrebu za takvim djelovanjem, rješavanje bilo kakvih poteškoća u vezi sa implementacijom koju sprovode civili;
- Participira na sastancima donatorskih organizacija;
- Izvještava periodično o progresu Ujedinjene nacije, Evropsku uniju, Sjedinjene Države, Rusku Federaciju i ostale zainteresovane 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 on/ona uvidi da su bosansko-hercegovačke 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 razvijanja kapaciteta upravljanja migracijama, aktivno naglašavajući nalaze i ciljeve koje je postavila Evropska komisija (EC).

➤ *Opšti trendovi migracija*

¹⁶ Opšti okvir sporazuma za mir u BiH, Aneks 10- Sporazum o civilnoj implementaciji.

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

-Osnovni podaci i statistike kao prvo nisu uvijek raspoloživi i kao drugo 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 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. Ovi podaci su assemblirani od strane Ministarstva sigurnosti za njihovo periodično izvještavanje, ali bilo kakvi standardizovani zahtjevi o vrsti, formatu ili detaljima o podacima koji će se obuhvatiti nisu načinjeni niti Ministarstvo dalje analizira dostavljene podatke.

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

- Nepostojanje učinkovite kontrole u BiH, nakon ulaska u zemlju, ozbiljno narušavaju sposobnost procjene stvarne migracijske prijetnje BiH. Prijetnja nastala iregularnim migracijama je konačno determinisana brojem i aktivnostima stranih državljana koji su uspjeli izbjeći kontrole pri ulasku i u unutrašnjosti države, a 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 nastalu državi (npr. iregularna kretanja preko granica mogu ukazivati na rutinsko krijumčarenje i sl., ali pri tome ne moraju obavezno ukazivati na iregularnu migracijsku prijetnju unutarjem državnim uređenju). Kao rezultat ovoga prethodne procjene su se u velikoj mjeri oslanjale na nejasne i dvosmislene podatke. Kreiranje Službe za poslove sa stracima je unaprijedilo situaciju, iako podaci obezbjeđeni od njihove strane i njihov stepen učinkovitosti još uvijek nisu dostigli standard.

-Kada je podatak raspoloživ on se više ne nalazi u svojoj osnovnoj formi, nego je već analiziran od strane odgovarajuće agencije ili službe. Nažalost, učinkovita analiza nije dostigla potrebne standarde (i generalno je ograničena na Graničnu policiju i SIPA-u). Ovo urokuje nepouzdanost i tokom procijenjivanja specifičnih podataka u izolaciji, ali također i prilikom njihovog poređenja sa podacima sa drugih strana ili iz drugih perioda. Naročita pohvala bi trebala da se uputi 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 državljani smatraju građanima BiH pri prelasku granica.

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

- Značajan broj (u poređenju sa veličinom populacije) stranih državljana koji borave u BiH u diplomatskim ili međunarodnim misijama također vještački povećavaju 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, sprovedeni zakoni i itd.).

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

Najveći uticaj na migracione trendove u bliskoj prošlosti za BiH je ratni konflikt koji je trajao od marta 1992.godine do novembra 1995. godine, čije posljedice se osjete u regionu i danas. Od prijeratne populacije od 4.4 miliona osoba procijenjuje se da su do kraja konflikta oko 1.3 miliona Bošnjaka interno raseljeni 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 se vratilo svojim domovima. Povratak i održiva integracija za izbjegla i interno raseljena lica još uvijek ostaje jedno od ključnih migracionih 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. Istorijski pregled migracija u BiH

Istorijski gledano BiH je područje sa značajnim kretanjem populacije kako u 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 uticaj na migracije je počeo nakon 1946. godine kada je započela industrijalizacija zemlje. Od tada demografski i ekonomski uticaji postaju evidentni. U to vrijeme dolazi do očigledne promjene strukture populacije-kroz opadanje stope rađanja i smrtnosti. 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.¹⁷

Uopšteno, mogu se identifikovati dvije glavne migracijske karakteristike u Bosni i Hercegovini u periodu 1944-1989. 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 visoko obrazovane ljude koji su migrirali u BiH iz drugih krajeva Jugoslavije sredinom prošlog stoljeća i doprinjeli ekonomskom, socijalnom, kulturnom i obrazovnom napretku države.¹⁸

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 razvijeniye republike SFRJ i u treće zemlje.

Pored ekonomskog dinamički faktor, tj. rast populacije, je također imao uticaja. 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 u opadanju kako broja zaposlenih u sektoru poljoprivrede tako i u relativnom udjelu poljoprivrednog sektora u ekonomiji države u poređenju sa drugim privrednim sektorima.¹⁹

¹⁷ Ilijas Bošnjović, Migracije stanovništva Bosne i Hercegovine od 1940. i ranije do 1980. godine, I Migracije u Bosni i Hercegovini str. 357.

¹⁸ Muhamed Filipović, migracija i duhovna situacija u bosni i Hercegovini, I Migracije u Bosni i hercegovini, str. 475

¹⁹ 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.

U toku perioda 1971-1981 BiH je zajedno sa Hrvatskom imala najveći rast ekonomskih migranata u proporciji sa svojom populacijom.²⁰ 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.²¹

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 njihovom rasnoj, religijskoj, 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 pronalaska skloništa 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 opština koje su kao rezultat administrativnog sporazuma postale druge teritorijalne jedinice.

Prvi sveobuhvatan i zvaničan popis interno raseljenih osoba u BiH je sproveden krajem 2000. godine i identifikovano je 556 214 interno raseljenih osoba (183 355 porodica²²). Iako je značajan broj interno raseljenih osoba poslije registracije pronašlo trajno rješenje kroz povratak i repatrijaciju njihovo sistematsko deregistrovanje nije nikada sprovedeno.

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.²³ Procijene kažu da oko

1 300 000 Bosanaca i Hercegovaca različitih nacionalnosti živi u 110 zemalja svijeta.

²⁰ Janez Malačić, Selektivnost migracije, I Migracije u Bosni i Hercegovini, str. 491.

²¹ Milena Davidović, Etnički aspekti migracija: rezultati jednog istraživanja, I Migracije u Bosni i Hercegovini, str. 519.

²² Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH

²³ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH: Izvještaj o interno raseljenim osobama, januar 2008. godine.

3.Opšti migracioni pokazatelji

3.1. Dostupni podaci i statistički izvori

Tokom dugog niza godina u BiH nisu se radile pripreme za prikupljanje statističkih podataka za stanovništvo i upravljanje informacijama. Posljednji popis je sproveden 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 uslove 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 podržanog od strane OHR-a 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 prelaza i azil.²⁴

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 u njegovom unaprijeđenju.²⁵

Agencija za statistiku BiH nije u mogućnosti da osigura pouzdane podatke o populaciji stranaca i tokovima migracija jer nijedna od pomenutih strana ne osigurava njihove podatke ovom statističkom birou.

Što se tiče stanovništva BiH podaci o sveukupnom broju građana BiH nisu dostupni zbog nepostojanja baze podataka i nesprovođenja popisa stanovništva u posljednjih 17 godina. Jedina baza podataka koja može pružiti 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 migracionim 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 identifikacione dokumente BiH sa „stalnim“ rezidencijalnim statusom i adresom u BiH.

²⁴ Intervju sa predstavnikom OHR-a u Sarajevu 5. juna 2008. godine

²⁵ 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 BiH državljana zaposlenih u trećim zemljama. Agencija za zapošljavanje u BiH ima veoma ograničene podatke o BiH 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 bosansko-hercegovački radnici samostalno traže posao u inostranstvu i ne registruju se u sistemu BiH onda kada se zaposle.²⁶

Tokom procjene migracija u BiH jedini izvori podataka i vrsta podataka koji se odnose na migracije u i iz BiH su obezbjeđeni od slijedećih državnih institucija: statistika Granične policije koja prikazuje i legalne i ilegalne prelasc granica od strane ljudi i roba; Državna agencija za zapošljavanje je obezbjedila podatke o zaposlenju stranaca u BiH kao i ograničene podatke o zaposlenosti državljana BiH u inostranstvu; Centralna izborna komisija BiH je obezbjedila podatke o broju registrovanih birača u inostranstvu; Služba za poslove sa strancima je obezbjedila podatke o broju stalnih boravaka, privremenih boravaka i deportacijama.

Statistika obezbjeđena za kretanja o prelascima graničnih prelaza ne pokazuje tačan broj prelazaka putnika preko granica BiH, ali oisgurava indikatore o međunarodnoj mobilnosti. Trenutno BiH ima veoma siromašnu infrastrukturu na graničnim prelazima što onemogućava efikasnu kontrolu tokova i građana BiH i stranaca. Potrebno je imati na umu da trenutno od 55 međunarodnih graničnih prelaza 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 prevoza. Ovo povećanje u tokovima putnika se može vidjeti na svim graničnim prelazima u BiH indicirajući stvarni porast bez nekih posebnih anomalija.

Detaljni pokazatelji pokazuju da se brojevi ulazaka u zemlju i izlazaka van 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 prevoza gdje je broj stranih državljana duplo veći od broja državljana BiH. Najdominantnija granica je sa Hrvatskom na koju otpada 79.01% svih prelazaka putnika.

²⁶ Intervju u Agenciji BiH za statistiku, dokument u Zakonu o zapošljavanju i radnim dozvolama

U 2007. godini FBiH je zabilježila 209 007 turista, a RS je imala 90 672. 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 proteklim 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 stopi istih podnesenim od strane Ministarstva 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 i van zemlje.

Analiza pokazatelja opšteg toka kretanja putnika trenutno pokazuje da su putovanja lokalnog/regionalnog karaktera i uglavnom kopnenim putevima (povećanje vazdušnim transportom je samo 0.40% u odnosu na prethodnu godinu dok se broj morskih putovanja i ne pominje u brojkama za 2007. godinu). Ovaj pokazatelj nije neočekivan imajući u vidu činjenicu da do relativno nedavno vanjske granice BiH nisu postojale, te je njihovim stvaranjem izazvana vještačka podjela familija, 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 prevozom. Nastavak lokalizovanog prelaska granica se prema tome može očekivati u u budućim trendovima.

Registar o prelascima putnika u i van zemlje se vodi od strane Granične policije. Od 2005-2007 godine zabilježen je porast od 9.96% u broju prelazaka putnika preko granice.²⁷

Prelazak granica-strani državljani iz zemalja sa visokim rizikom koji se odnosi na migracije²⁸											
2004			2005			2006			2007²⁹		
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

²⁷ Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnik Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. juni 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije 2007

²⁸ 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.

²⁹ U 2007. godini brojevi se odnose na sve granične prelaze. U 2004, 2005 i 2006 godini podaci se odnose na četiri međunarodna aerodroma.

Granična policija sada osigurava podatke koji se odnose na ulaz i izlaz državljana zemalja sa “visokim rizikom koji se odnosi na migracije” za sve granične prelaze (prije su ovi podaci osiguravani 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 3 120 nije napustilo istu. Ovo predstavlja 9.12% od ukupnog broja. Naravno ovim brojkama je potrebno dati i određeni stepen fleksibilnosti za mogućnosti kao npr. putnici koji pristižu u zemlju neposredno prije perioda izvještavanja (kraj 2007. godine) i napuštaju zemlju početkom slijedeće (početkom 2008. godine), te prema tome ne predstavljaju iregularne, ili kada je riječ o tome da Granična policija nije uspjela da zabilježi izlaz (za ovo posljednje, iako je uobičajenije da se izlaz 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 dispritet (manje od 1%) i prema tome se mogu smatrati neupotrebljivim za izvođenje zaključaka.

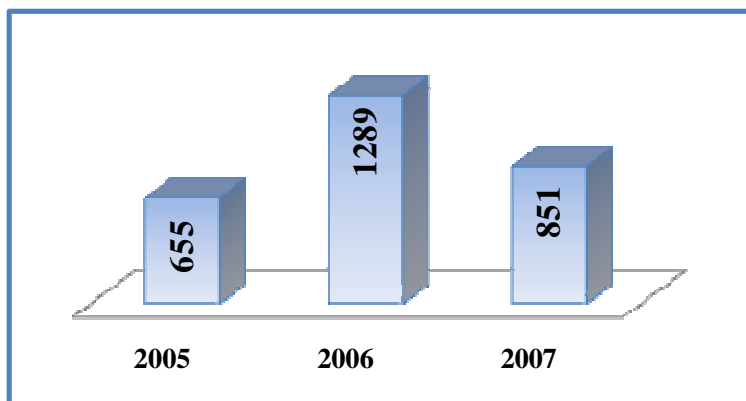
Državljanstvo	Četiri zračna granična prelaza			Kopneni granični prelazi		
	2006			2007		
	ulaz	izlaz	razlika ulaz/izlaz	ulaz	izlaz	razlika ulaz/izlaz
Armenija	124	100	24	58	53	5
Afganistan	5	4	1	4	2	2
Alžir	20	29	-9	20	20	0
Bangladeš	14	12	2	3	2	1
Kina	856	871	-15	1,013	947	66
Indija	346	298	48	413	340	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

Siriya	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

Statistika Granične policije o ulazu u i izlazu iz BiH³⁰

3.2.2 Nezakoniti prelasci državne granica

Prema informacijama osiguranim od strane Granične policije u periodu od 2005. godine do 2007. godine broj ilegalnih pokušaja prelazaka granice je varirao.



Broj identifikovanih ilegalnih prelazaka granice

Na osnovu istih podataka prikupljenih od strane Granične policije može se vidjeti da broj identifikovanih pokušaja ilegalnih prelazaka granice i na ulazu i na izlazu iz zemlje također varira.

³⁰ 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

Identifikovani 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%

Identifikovani 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 identifikovano u pokušaju ilegalnog prelaska državne granice sa Hrvatskom (sjeverni i sjevero-zapadni dio), što znači da ilegalni migranti biraju te rute kako bi napustili BiH. Ove činjenice su potkrepljene i brojem osoba koje su vraćene u BiH u skladu sa Sporazumom o readmisiji sa Republikom Hrvatskom.³¹

Podaci o spriječenim ilegalnim prelascima iz BiH pokazuju označeni trend prema Hrvatskoj (79.1% svih spriječenih ilegalnih prelazaka se dešava na granici sa Hrvatskom). Dodatno, Granična policija je identifikovala da se većina ovih pokušaja desila u zapadnim i sjevero-zapadnim dijelovima granice.

Kretanja prema Hrvatskoj također predstavljaju i karakteristiku iregularnih migracija počinjenih od strane državljana 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). Državljeni BiH su najzastupljenija nacija identifikovana 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 riješavale zaostale slučajeve bosansko-hercegovačkih državljana i da je sada taj problem stavljen pod veću kontrolu. Porast povrata iz Hrvatske implicira da 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 moguće dodatne faktore u vezi sa ovim kao što je 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.

³¹ Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnik Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije 2007

Logična implikacija je da je odgovarajuća ulazna tačka prema tome na istoku. Podaci o ilegalnim ulascima u BiH za 2007. godinu ipak pokazuju određene promjene u odnosu na prethodne trendove. Godišnji izvještaj Granične policije za prethodni period pokazuju da je glavni ulazak u BiH bio na granici sa Srbijom i predstavljao je 61.25% registrovanih ilegalnih prelazaka granice u 2006. godini. Ovaj broj je opao na 12.27% u 2007. godini. S druge strane porast broja ilegalnih prelazaka sa granicom sa Crnom Gorom u iznosu od 36.62% je evidentan. Kao rezultat se može reći da indikacije bazirane na raspoloživim informacijama ukazuju da je prethodna ključna tačka ulaska u BiH iz pravca istoka (Srbija) pomjerena na graničnu zonu prema jugu/jugo-istoku (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 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.

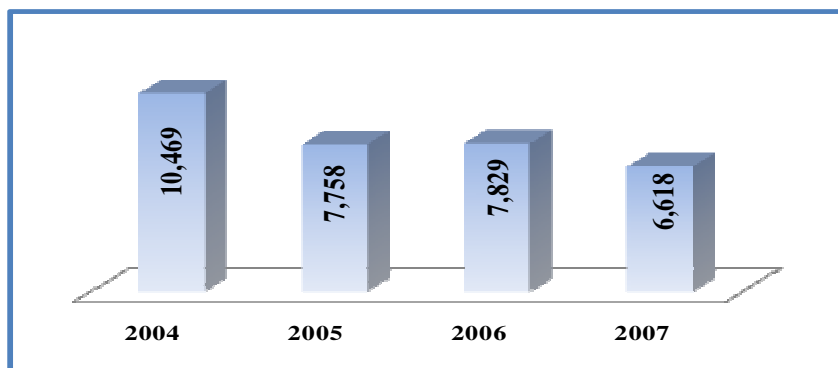
U periodu 2005-2007 najveći broj građana uhvaćenih pri ilegalnom prelasku granica su bili iz Srbije i Crne Gore/UNMIK, Albanije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

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 ulaza je bio veći za 15.47% (7 829 osoba). Osobe kojima je odbijen ulaz u BiH su državljani 88 država.³² 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.³³



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 procijenjuje 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.³⁴

³² Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnik Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije 2007

³³ Godišnji izvještaj Granične policije za 2007. godinu; sastanak sa g-đom Azrom Popović, Ministarstvo vanjskih poslova, Sarajevo, 19. jun 2008. godine

³⁴ Bilten o migracijama i doznakama , www.econ.worldbank.org

Tokom 2007. godine izdato je ukupno 735 viza na graničnim prelazima. 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 prelazima je nerazvijenost diplomatske mreže BiH i nepostojanje konzularnih predstavništava u tim zemljama.

Broj izdatih viza na graničnim prelazima 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 prelazima.³⁵ U 2004. godini ukupan broj međunarodnih graničnih prelaza na kojima su se izdavale vize je bio sveden na 14 i nove procedure za izdavanje viza su bile ustanovljene.³⁶

Istovremeno novi propis i uslovi za izdavanje viza su uspostavili stroga pravila o izdavanju viza na graničnim prelazima. Novo pravilo je predstavljeno prema kojem viza može biti izdata na graničnom prelazu samo ako postoji opravdani zahtjev od strane diplomatsko-konzularnog predstavništva BiH ili akreditovane međunarodne organizacije u BiH, kao i u iznimnim slučajevima sa odobrenjem ministara.³⁷ Smanjenje broja izdatih viza na graničnim prelazima 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 10³⁸ 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 prelazima.³⁹

Informacija o broju izdatih viza od strane Granične policije i Ministarstva vanjskih poslova pokazuje da očigledno postoji trend smanjivanja broja viza izdatih na graničnim prelazima, dok je broj viza izdatih 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.

³⁵ Intervju sa g-đom Azrom Popović, Savjetnik, Ministarstvo vanjskih poslova, sarajevo, 19. jun 2008. godine; Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnik Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine

³⁶ Službeni glasnik BiH, 60/07; Odluka Vijeća ministara o određivanju međunarodnih graničnih prelaza na kojima se mogu izdavati vize.

³⁷ Pravilnik o vrstama i procedurama izdavanja viza, Ministarstvo vanjskih poslova

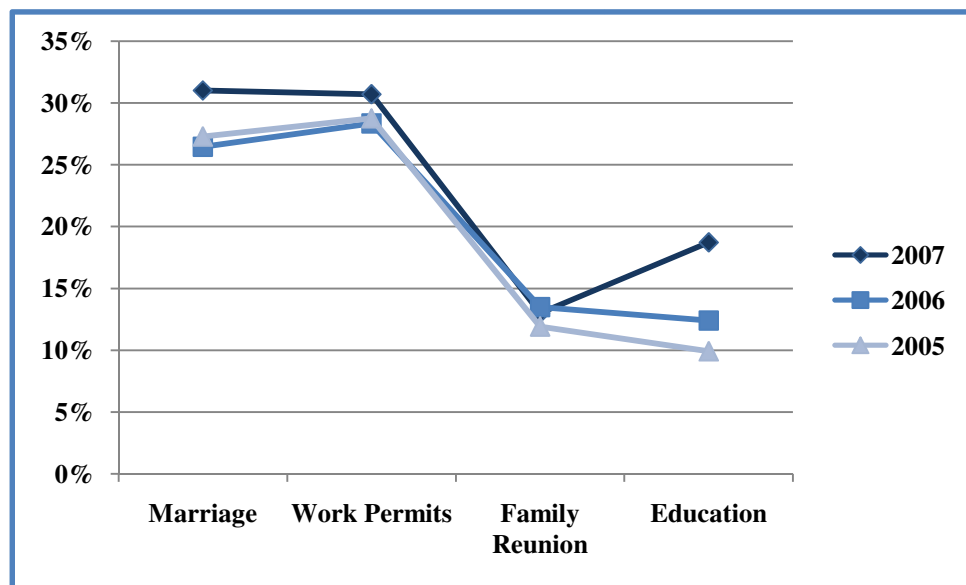
³⁸ Preciznije govoreći riječ je o 9 članica jer je Slovenija od ranije uživala u vrsti bezviznog režima.

³⁹ Radni dokument osoblja Evropske komisije, Bosna i Hercegovina, Izvještaj o napretku za 2007. godinu

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%).⁴⁰ 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 razmatranju molbi od strane vlasti BiH. 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

⁴⁰ Služba za poslove sa strancima, Izvještaj o radu za 2007. godinu

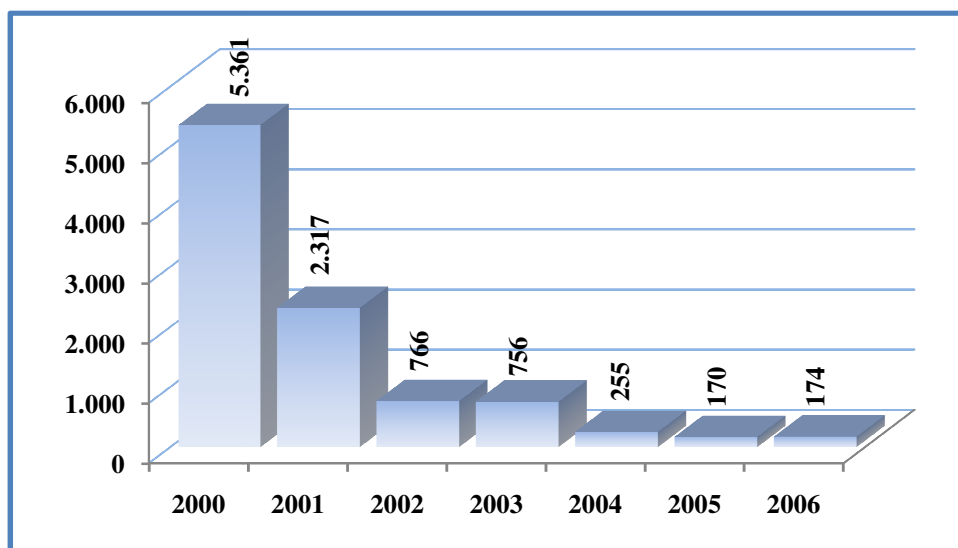
Uzimajući u obzir da je Služba za poslove sa strancima prikupila podatke za dva mjeseca u 2006. godini, cijelu 2007. godinu i prvih šest mjeseci u 2008. godini, tako kratak period prikupljanja podataka od jednog organa BiH ne omogućava procjenu za kategorije privremenog boravka u BiH ili objašnjenje za porast/opadanje. Eventualno kada Služba za poslove sa strancima objavi rezultate za 2008. godinu biće moguće procijeniti ograničene trendove područja interesovanja za boravak stranaca u BiH. Podaci skupljeni o odobrenim privremenim i stalnim boravcima u BiH prije uspostavljanja Službe za poslove sa strancima su prikupljeni od strane Ministarstva sigurnosti, Sektor za imigracije, koji je bio krovni organ za prikupljanje tih podataka od entitetskih i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, i Odjeljenja za strance policije Brčko Distrikta. U svakom slučaju evidentno je da je u periodu od 2005-2007 došlo do smanjenja broja izdatih dozvola za boravak izdatih 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 Srbije⁴¹ i Crne Gore, Kine, Hrvatske, Turske i Makedonije. Dozvole za stalni boravak su izdane 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 državljanina BiH je vraćeno u BiH što predstavlja porast od 114% u poređenju sa 2006. godinom (89 vraćenih državljanina). Nadalje, tokom 2007. godine broj stranih državljanina vraćenih u BiH je bio 240 ili 37.93% više u odnosu na 2006. godinu kada su vraćena 174 strana državljanina.⁴²



⁴¹ Do sredine 2006. godine Srbija i Crna Gora su bile u zajedničkoj državnoj zajednici i podaci prikupljeni se odnose na državnu zajednicu. 3. juna 2006. godine Crna gora je proglasila nezavisnost.

⁴² Ured državnog koordinatora za suzbijanje trgovinom ljudskim bićima i ilegalnu imigraciju, Godišnji izvještaj za 2006. godinu.

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 ⁴³ 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

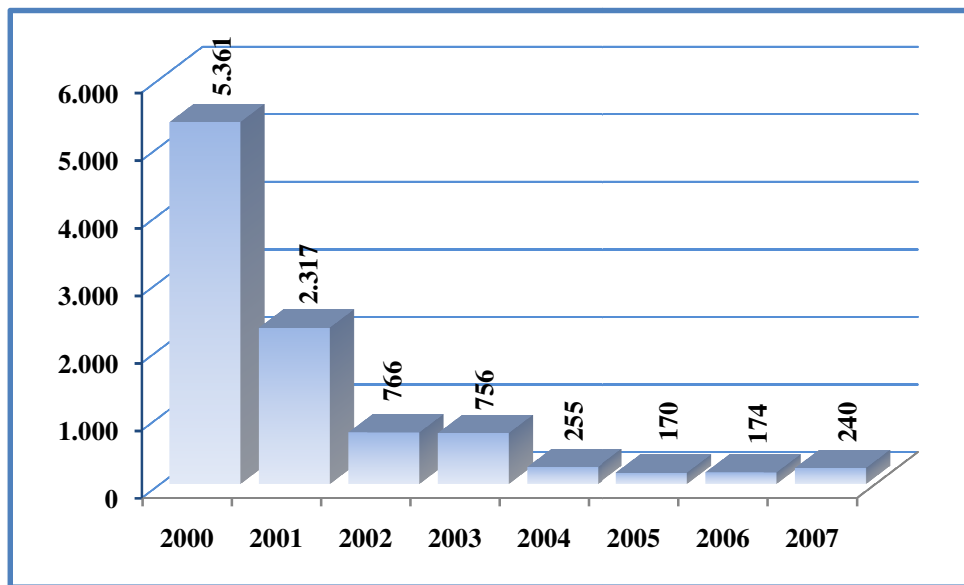
Povratak (readmisija) stranih državljana iz Hrvatske u 2006. i 2007. godini⁴⁴

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 zahtjeva 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.

⁴³ Do sredine 2006. godine Srbija i Crna Gora su bile u zajedničkoj državnoj zajednici i podaci prikupljeni se odnose na državnu zajednicu. 3. juna 2006. godine Crna gora je proglasila nezavisnost.

⁴⁴ Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnik Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije za 2007. godinu



Broj osoba vraćenih na osnovu Ugovora o readmisiji sa Republikom Hrvatskom u periodu 2000⁴⁵-2007 godina

Na osnovu informacija osiguranih od strane Granične policije u periodu 2004-2007 registrovano je značajno smanjenje ukupnog broja deportovanih lica iz zemalja EU i drugih država. U većini slučajeva građani BiH su bili deportovani zbog ilegalnog boravka ili rada u trećim zemljama.

Godina	Broj deportovanih 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 deportovanih građana BiH i glavni razlog deportacije⁴⁶

⁴⁵ Broj osoba vraćenih po osnovu Ugovora o readmisiji u 2000 godini (5 361) pokriva period između 27. jula i 31. decembra 2000. godine.

Iz gore navedenog može se zaključiti da je broj deportovanih građana BiH u stalnom opadanju. No, primjetan je trend porasta broja deportovanih građana iz Hrvatske, što se može objasniti nepostojanjem viznog režima između Hrvatske i BiH i relativno lakog ulaska u Hrvatsku od strane državljana BiH. S druge strane trend opadanja odstranjivanja građana BiH iz zemalja EU se može objasniti teškom dostupnošću zemalja EU za državljane BiH ilegalnim kanalima zbog stroge kontrole Šengenskih granica i striktnog viznog režima za legalna putovanja u zemlje EU.

Država	2005		2006		2007	
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%
Švajcarska	/	/	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 deportovano. Jedan od glavnih identifikovanih razloga za odstranjivanje u tom periodu je bio ilegalan boravak u BiH.

Godina	Broj deportovanih državljana trećih zemalja iz BiH	Razlog deportacije ilegalan boravak	
2007	329	240	72.95%
2006	95	17	17%
2005	60	5	8.33%

Tabela 12: Deportacije građana trećih zemalja

⁴⁶ Intervju sa gosp. Jovom Đurica, načelnik Operativnog odjela Granične policije, Ministarstvo sigurnosti, Sarajevo, 30. jun 2008. godine, Godišnji izvještaj Granične policije za 2007. godinu

Tokom analiziranog perioda 2005-2007 godina, najveći broj udaljenih državljana iz trećih zemalja je bio iz Srbije⁴⁷ i Crne Gore, Albanije i Hrvatske.

Država	Broj deportovanih 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 uspostavom 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 5 osoba deportovano. U svakom slučaju biće interesantno komparirati ove podatke sa podacima koji će se prikupiti tokom 2008. godine kako bi se vidilo da li će se ovaj trend nastaviti. Može se zaključiti da je BiH unaprijedila kontrolu legalnih rezidenata u BiH 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 Ministarstvo sigurnosti BiH, Služba za poslove sa strancima, je otvorila prvi objekat u BiH koji je namjenjen 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 primjeniti. Objekat je sagrađen po odgovarajućim standardima za takav tip objekata. Cjelokupan proces uspostave centra je bio nadgledan od strane relevantnih međunarodnih organizacija, kao što je Međunarodna organizacija za migracije (IOM), koja je osigurala preko implementacije projekta EC CARDS 2005 ekspertizu o menadžmentu, organizovanju 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.

⁴⁷ Do sredine 2006. godine Srbija i Crna Gora su bile u zajedničkoj državnoj zajednici i podaci prikupljeni se odnose na državnu zajednicu. 3. juna 2006. godine Crna gora je proglasila nezavisnost.

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 proizilaze 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 za izvršenje mjera deportacije stranaca iz BiH. Od otvaranja centra u julu 2008. godine 45 stranih državljana je bilo smješteno u njemu, od kojih je najveći broj (17) bilo turskih i albanskih (15) državljana.⁴⁸

Uprkos napretku koji je država ostvarila u izgradnji institucionalnih i operativnih kapaciteta radi bolje kontrole migracijskih procesa još uvijek postoje značajni izazovi:

- 1) Granice BiH se redovno narušavaju kada govorimo o iregularnim migracijama;
- 2) Građani pojedinih država (npr. Srbije) pokušavaju da tajno prelaze granice (zelena/plava granica) bez namjere trajnog ostanka 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) Državljeni 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 krajnjom destinacijom za iregularne migracije.

U cilju bolje ilustracije trendova migracija u BiH dva slučaja o državljanima Kine, Turske i Albanije će biti predstavljani.

a) Slučaj-Kina

Potrebno je spomenuti da je broj državljana Kine koji potpadaju pod gore navedenu tačku 3 mali (ukupno 62 slučajeve državljana Kine su identifikovani od strane Službe 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 ulazu ili izlazu 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 prelaza, „pravi“ putnici, i da onda ovi iregularni miranti odlučuju da ostanu u BiH. Uprkos broju od 1000 slučajeva Kineza koji su registrovani pri ulazu u BiH u 2007. godini nije zabilježen niti jedan slučaj odbijanja ulaza. Od strane Granične policije (prema ovome se može zaključiti da su svi kineski

⁴⁸ Intervju sa zaposlenima Službe za poslove sa strancima

državljeni imali „ispravne“ dokumente). Ovo zauzvrat indicira dvije mogućnosti: kineski iregularni migranti dobijaju „ispravne“ vize i ovi slučajevi se ne uspijevaju identifikovati (ili pravilno obraditi) na graničnim prelazima.

Granična policija BiH tradicionalno ne sprječava ulazak osobama sa „ispravnim“ vizama. Ovo u kombinaciji sa prilično labavim procedurama za izdavanje viza od strane 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 opšte 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 nije potkrepljeno sa pravim podacima o ovom pitanju. 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 osobine im navlače opštu 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 organizovani 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. Prijetnja BiH (zasnovana 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 poduzeti 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 i državljani drugih zemalja naruše. Sa razvojem obavještajnih sistema i učinkovitog upravljanja migracijama u BiH potrebno je pronaći i modus za racionalnije identifikovanje rizika.

b) Slučaj-Turska/Albanija

Za razliku od slučaja Kineza situacija u pogledu turskih iregularnih migracija nije privukla dovoljno pažnje od strane određenih organa BiH.

Državljeni Turske se pojavljuju u svim fazama statistike BiH o iregularnim migracijama: odbijeni zahtjevi za ulaz (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 (1036 slučajeva-33.2% slučajeva od ukupnog broja). Kada se porede podaci za Albance (102 slučaja -71.54% od onih kojima je odbijen ulaz, 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 ulaza u zemlju gdje je 163 slučaja Albanaca bilo otkriveno (19.83%) u poređenju sa samo 32 slučajeva (3.89%) državljana Turske otkrivena tokom kontrola nakon ulaska. Ovo implicira da kontrola nakon ulaza možda fokusira svoje djelovanje isključivo prema svojim ubjeđenjima u odnosu na određene nacije kao prijetnju umjesto da se fokusiraju na stvarne prijetnje identifikovane 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“ ulaza).

Regionalni državljani (Srbija/UNMIK itd.): Način ulaza: kopnenim putem, tajno. Način izlaza: kopnenim putem, tajno. Uloga BiH: tranzit/mjesto spajanja. Modus operandi: izbjegavanje sistema.

Slučajevi kineskih državljana: Način ulaza: vazdušni putevi, prevarom dobijeni valjani dokumenti. Način izlaza: vazdušni putevi, prevarom dobijeni valjani dokumenti. Uloga BiH: destinacija. Modus operandi: organizovano narušavanje sistema.

Narušavanje je u najvećoj mjeri ciljano na kopnenu granicu. Ovo je normalno imajući u vidu upletenost regionalnih državljana u kretanja, neometan prevoz i činjenicu da su aerodromi opšte poznati kao sigurniji i učinkovitiji u identifikovanju iregularnih migranata nego kopneni granični prelazi. Kopnene granice BiH su pretjerano porozne zbog reljefa i po svojoj prirodi teške za kontrolisanje. Granična policija prosto nema dovoljnih resursa da pokriva cijelu nereguliranu granicu. Čak i zvanični granični prelazi predstavljaju problem u pogledu pokrivenosti resursima u određenim periodima, kao npr. u ljetnim mjesecima kada dođe do velikog povećanja saobraćaja preko graničnih prelaza.

Prema tome, nakon razmatranja raspoloživih podataka i njihovog međusobnog poređenja, kada je to moguće, može se ustanoviti da su iregularne migracije uglavnom odvijaju kopnenim putem i to iz pravca jugo-istoka prema sjevero-zapadu. 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 počinjene od strane državljana 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 registrovanih pokušaja ilegalnih prelazaka granice i iznosi 79%. Isti 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% registrovanih 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 modusu operandi ilegalnih migranata i/ili onih koji organizuju ilegalne prelaske. Ova promjena se eventualno može objasniti činjenicom da je granica BiH sa Crnom Gorom teža za kontrolisanje nego granična linija sa Srbijom zbog svoje pozicije i geografskih karakteristika.

3.4. Emigracija: stalna i privremena migracija

Prema raspoloživim statističkim pokazateljima osiguranim od strane Visokog komeserijata 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.⁴⁹

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 identifikovanih interno raseljenih osoba je izgubilo taj status jer se nisu vratili u svoja predratna prebivališta iako su uslovi 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 za očekivati je bilo 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 preduslove za interno raseljena lica da ostanu u svojim novim sredinama i da izbjeglice van BiH kupe imovinu izvan mjesta njihovih predratnih prebivališta. Prema informaciji koju je objavio Helsinški komitet za ljudska prava u BiH procijenjuje se da je 50% vraćene imovine (stanovi, kuće, zemljišta) već promijenilo svoje vlasnike i 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 uslove u sredinama u koje su se trebali vratiti, kao što su mogući napadi na povratnike od određenih grupa ljudi motivirani na etničkoj osnovi. Također se pretpostavlja da je značajan broj ljudi započeo biznise u novim sredinama, familijarne i prijateljske veze i uopšteno započelo novi način života u njihovim 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.⁵⁰

⁴⁹ UNHCR Statistički izvještaj o migracijama za 2007. godinu, www.unhcr.ba, pristupljeno 12. jula 2008. godine

⁵⁰ Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, Analiza za period januar-decembar 2006. godina, Helsinški komitet za ljudska prava u BiH

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 prezentovane na 4. kongresu dijaspore BiH.

Prva zvanična registracija interno raseljenih lica u BiH je sprovedena u 2000. godini i registrovano je 556 214 lica u 183 355 porodica.⁵¹ Kao što je već pomenuto prema informaciji UNHCR-a od 31. decembra 2007. godine BiH ima 130 984 interno raseljenih lica koja čekaju da riješe svoj status.⁵²

Nažalost, kao što je već ranije pomenuto 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.

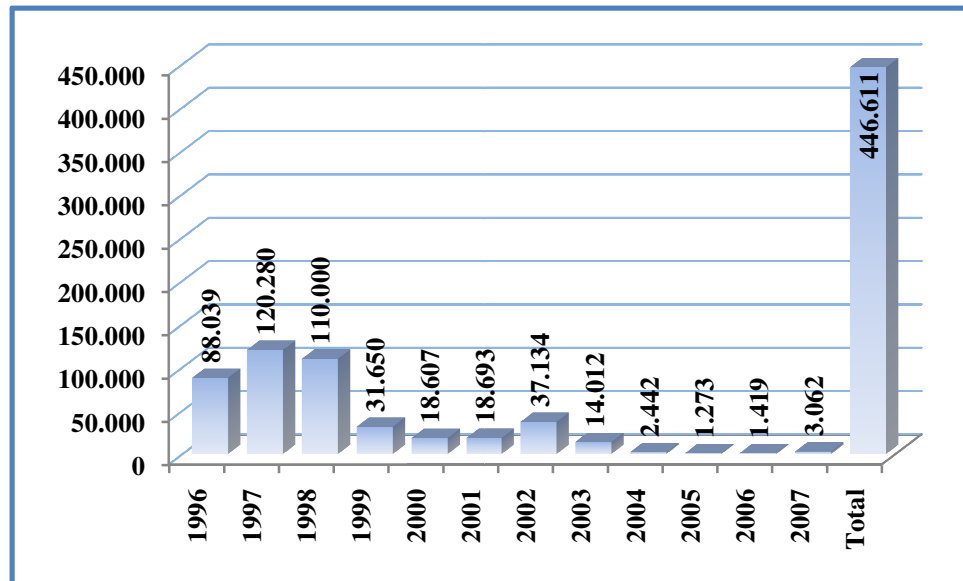
Prema raspoloživim izvještajima identifikovano je „da su 10 najznačajnijih zemalja za emigraciju državljana BiH slijedeće zemlje: Hrvatska, Njemačka, Austrija, Sjedinjene države, Slovenija, Švedska, Švajcarska, Kanada, Francuska i Australija. Analiza grupa građana trećih zemalja je pokazala da su građani BiH zastupljeni od broju od preko 300 000 osoba u EU“.⁵³ 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 napustiti 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 povratnika su rezultat dobrovoljnog povratka koje je dogovoreno između BiH i zemalja koje su pružile utočište i veoma često je bilo finansijski potpomognuto od strane tih zemalja. Na primjer, do oktobra 2005. godine u BiH se vratilo 12 000 izbjeglica. Ovi povratci su uglavnom bili potpomognuti i organizovani. Do danas je registrovano dodatnih 11 300 povrataka iz Švajcarske. Neophodno je naglasiti da je Vlada Švajcarske Konfederacije pružila značajnu finansijsku pomoć kako bi stimulisala dobrovoljni povratak. S druge strane, građanima BiH koima je privremeno odobrena zaštita, koja je važila za period od 1992. godine do 14.12.1995. godine, je istekla i oni su bili dužni da napuste Švajcarsku što se odnosi i na one čiji zahtjevi za azil su bili odbijeni.

⁵¹ Intervju sa gosp. Medžidom Lipjankićem, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, 27. jun 2008. godine

⁵² UNHCR Statistički izvještaj o migracijama za 2007. godinu, www.unhcr.ba, pristupljeno 12. jula 2008. godine

⁵³ Bosna i Hercegovina, Migracioni profil, IOM, Republika Slovenija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, http://www.iom.hu/PDFs/BiH_Migration%20Profile.PDF stranica 16.



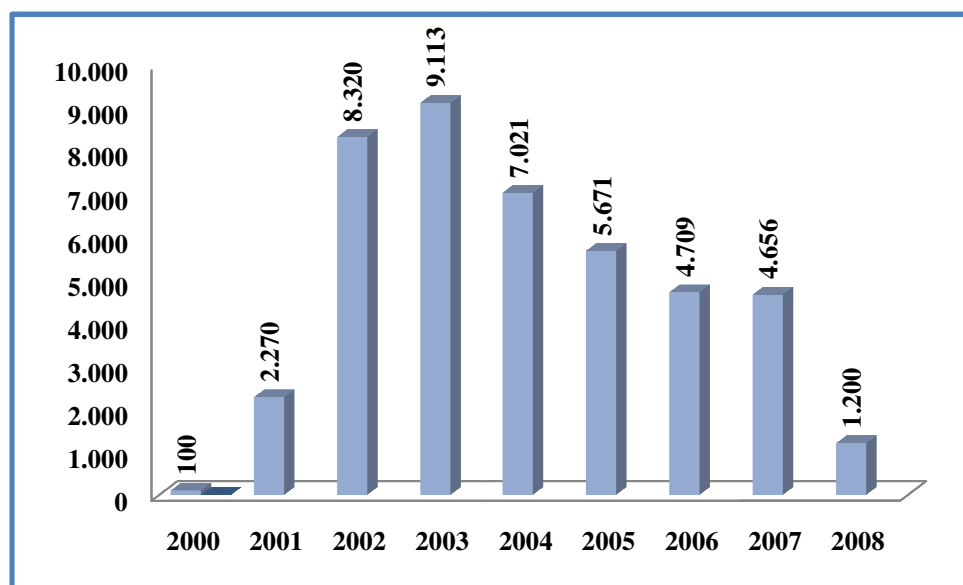
Povratak izbjeglica

Pretpostavka je da je velika većina bosansko-hercegovačkih izbjeglica u stranim zemljama ispunila uslove 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 imajući u vidu da su 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 državljani BiH će izgubiti državljanstvo BiH ukoliko on/ona dobrovoljno stekne državljanstvo zemlje s kojom BiH nema bilateralan sporazum. Zakon o državljanstvu je usvojen u 1998. godini i prema prelaznim i završnim odredbama svaki onaj državljani BiH koji je stekao drugo državljanstvo prije donošenja Zakona o državljanstvu će izgubiti 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 s ciljem sticanja državljanstva tih zemalja. Kao rezultat ovoga do juna 2008. godine ukupno 43 000 državljana BiH se odreklo svog državljanstva.⁵⁴



Broj osoba koje su se odrekle državljanstva BiH s ciljem sticanja državljanstva druge zemlje
Preko 50% državljana BiH koji su se odrekli državljanstva BiH je to učinilo s namjerom sticanja državljanstva Republike Austrije ili SR Njemačke, dok je ostalih 50% to uradilo radi sticanja državljanstva Švedske, Norveške, Danske, Holandije, Luksemburga, Češke, Italije, Švajcarske, Slovenije, Hrvatske i drugih zemalja.

⁵⁴ www.mladi.info, Izjava za javnost nevladine organizacije „Front“

Migracioni 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. Na primjer, 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. Ukoliko se uzme u obzir da od 1991. godine ne postoji popis koji bi odredio porast veličine populacije, a na čijem osnovu bi se potkrijepile činjenice koje objašnjavaju porast i imajući 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 000⁵⁵ građana poginulo tokom posljednjeg rata i da su mnogi državljani BiH dobili državljanstva drugih zemalja i nikada im nije reizdato državljanstvo BiH. Ovo su pitanja na koje zaista mali broj institucija ima odgovore. Imajući u vidu sve gore navedeno bilo kakva procjena migracionog balasa bi bila neadekvatna i pružila bi lažan prikaz o migracionom balansu u BiH.

Zaključci i predviđanja

Nedostatak pouzdanih podataka o migracionom balansu ima uticaj na sposobnost BiH da razvije jasnu viziju svoje migracione politike, što je esencijalno za buduće planiranje tokova migracija tj. za potrebe ekonomskog razvoja.

BiH još uvijek nije uspjela uspostaviti zadovoljavajuću infrastrukturu na graničnim prelazima s ciljem postizanja njihove učinkovite kontrole. Dodatno, samo 14 graničnih prelaza ima pristup relevantnim bazama podataka o pasošima, izdatim vizama i dozvolama boravka. Pored toga, većina od 55 graničnih prelaza ne ispunjava uslove za njihovo funkcionisanje. 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. Identifikovana su 432 mjesta gdje se ilegalni prelasci mogu desiti. Službenici Granične policije ponekad nailaze na poteškoće u smislu legalnosti njihovih 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 povjerena 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 uslovi za konačnu demarkaciju granice BiH.

Evidentno je da kada su u pitanju legalne migracije ne postoji povećanje interesa u BiH i za očekivati je da tako ostane i u budućnosti kako se zemlja približava mogućnosti članstva u EU. BiH će postati interesantna destinacija za mnoge državljane zemalja čije zemlje po svoj prilici uskoro neće postati članice EU. Daljnji ekonomski razvoj BiH će također doprinjeti tom trendu.

⁵⁵ Nevladina organizacija Centar za istraživanje i dokumentovanje IDC

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 podkontinenta 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 se trebao 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 po 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 bez informacija za vlasti BiH 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 povratka državljana BiH veći nego što je on u stvarnosti. Može se pretpostaviti da su mnogi od njih registrovani u biroima za zapošljavanje kao nezaposleni, dok oni zapravo borave i rade van zemlje. Ovo ima značajan uticaj 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 legilativni, operacioni i tehnički kapaciteti s ciljem učinkovitijeg praćenja svih kretanja populacije stranca 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 implementacija procedura o stavljanju pod nadzor i protjerivanju budu učinkovito sprovedene od strane BiH 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 produžetka postupka 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 će imati direktan uticaj na BiH.

Napredak BiH prema članstvu u EU će također imati uticaj 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 migraciona kretanja⁵⁶

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 000⁵⁷ se još uvijek nalazi u trećim zemljama. Posljedice rata, spora rekonstrukcija industrije i infrastrukture i slabo razvijena privreda su dodatno uticali na odliv stanovništva BiH u treće zemlje. Uslovi zapošljavanja i otvaranje novih radnih mjesta su još uvijek na nezadovoljavajućem nivou. Prema posljednjoj procjeni iz maja 2008. godine⁵⁸ u BiH je nezaposleno 493 765 lica. Pored toga prosječna mjesečna primanja u maju 2008. godine su bila 751.82KM (€ 384.39) u FBiH, a u RS su bila 758KM (€ 387.56) što predstavlja još jedan motivacioni faktor za građane BiH da napuste zemlju i potraže bolje plaćeni posao. Pored ovoga mlađa populacija u BiH vidi migraciju u ekonomski razvijenije zemlje kao priliku za ispoljenje potreba za obrazovanjem, prihvatanjem novih tehnologija kao i za napredak u profesionalnom i edukacionom smislu.

Slijedeći 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 koje su dobijene od međunarodne zajednice.

Još je potrebno pomenuti da je jedan od značajnih faktora koji utiču na građane BiH u donošenju odluke da migriraju u zemlje Evropske unije i druge zemlje na 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.

⁵⁶ Služba za poslove sa strancima, Godišnji izvještaj za 2007. godinu, Agencija za zapošljavanje BiH; intervjui obavljani sa pojedinim osobama

⁵⁷ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

⁵⁸ Agencija za zapošljavanje BiH

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 nastanem u tim zemljama na trajnoj osnovi, ali zbog nepostojanja popisa (posljednji je sproveden 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 ispunjenja zahtjeva za članstvo u EU. Republika Crna Gora 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 će doprinjeti 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 i činjenica, na što građani ukazuju, da je veoma teško naći siguran i dobro plaćen posao, BiH i dalje predstavlja destinaciju koja privlači specifične grupe stranih državljana. Mogu se identifikovati tri glavne grupe imigranata: prva grupa su građani susjednih država (Hrvatska, Srbija i Crna Gora), drugu grupu predstavljaju državljani Kine i treću grupu čine građani zemalja EU zaposleni u BiH u diplomatskim predstavništvima i stranim kompanijama.⁵⁹

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 imigranata 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 registrovati na dokumentu (stavljanje pečata na lične karte nije moguće). Dodatno, zahvaljujući činjenici da je većina međunarodnih graničnih prelaza BiH slabo opremljeno, nije moguće izvršiti unos informacija o ulazu u BiH u informacioni sistem. Iako postoji zakonska obaveza za ova lica da

⁵⁹ http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2003-05.pdf stranica 37

prijave svoj boravak u BiH u većini slučajeva oni to izbjegavaju kako bi osigurali duži boravak u BiH. Prema podacima osiguranim od Službe za poslove sa strancima o broju izdatih dozvola za boravak u BiH, od ukupnog broja dozvola u 2007. godini izdatih za kratki rok njih 36.77% je bilo izdato građanima Srbije i Kosova, dok se dozvole za duži boravak ne pominju (Pregled nije uključen u izvještaj Službe. Preporučeno je da se ovaj pregled uključi u budućnosti).

U svakom slučaju iz raspoloživih podataka se može viditi 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.⁶⁰

Informacije osigurane od strane Agencije za zapošljavanje BiH pokazuje da gore pomenute 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 ovo omogućuje kretanje populacije.

⁶⁰ Izvještaj o situaciji o krijumčarenju ljudima 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 ljudima i ilegalne migracije u Bosni i Hercegovini

Drugu najveću grupu imigranata u BiH čini Kineska dijaspora (već pomenuta u Podpoglavlju 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 je populacija 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 stadijumima imigracije, te otvorene prodavnice i restorani služe za tranzit još više kineskih imigranata po osnovama ponovnog okupljanja porodica. Takođe, još jedan metod dovođenja Kineza u BiH je upošljavanje radne snage iz Kine, koja ispunjava uslove koje ne mogu ispuniti oni na lokalnom tržištu rada, npr. poznavanje kineskog jezika ili upoznatost sa pripremom tradicionalnih kineskih jela. Kineski će imigranti, kao grupa, ubrzo prerasti u veliku i ujedinjenu zajednicu. Po dostupnim podacima iz BiH Agencije za zapošljavanje, kineskim je državljanima izdato 183 radnih dozvola.

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 izdatih dozvola u BiH te godine. Ukupan broj Kineza sa odobrenim privremenim boravkom u 2005. je bio 866 (18,23%), a u 2006. 823 (15,7%). Ovo kineske imigrante svrstava na drugo mjesto, poslije državljana Srbije, a po osnovu broja izdatih privremenih boravaka⁶¹.

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 deportovana. Godine 2006. BiH Ministarstvo vanjskih poslova je izdalo samo 200 viza.

Vrijedi pomenuti da se analizom podataka i pokazatelja može zaključiti da kineskim državljanima BiH predstavlja konačno odredište, a ne tranzitnu zemlju. Ovaj zaključak proizilazi iz informacije da u protekle tri godine, na graničnim prelazima, nije bilo registrovanih slučajeva odbijanja ulaska kineskim državljanima, nije bilo ni pokušaja ilegalnog prelaska granice od strane Kineza, a kao rezultat dogovora o readmisiji, u toku 2005. godine bio je samo jedan slučaj admisije kineskog državljanina, dok je 2004. bilo devet⁶². Isto tako, kao što je već rečeno, Kinezi su, poslije Srbijanaca druga najveća grupa po ukupnom broju izdatih boravišnih 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. visoko-stručnih 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 faktor podstreka za ovu grupu jeste prirodna posljedica konflikta u BiH okončanog 1995. Većina tih visoko-stručnih međunarodnih uposlenika došla je u BiH rane 1996. kao članovi mirovnih i misija za implementaciju mira da bi dali podršku razvoju institucija u BiH. Većina tog stručnog i ekspertnog kadra se preobrazila iz mirovnih misija u privatni sektor. Drugi talas interesovanja 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 podstreknih faktora brojnim stručnjacima i kvalifikovanim 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

⁶¹ BiH Agencija za zapošljavanje; 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.g, Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u Bosni i Hercegovini

⁶² Izvještaj granične policije 2007

stranim ulagačima, a kao posljedica toga biće i povećan broj visoko-stručnih imigranata u istoj. Još jedan značajan faktor podstreka za ovu grupu imigranata jeste i mogućnost dobijanja ugovora finansiranih od strane 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 upoređenih sa njihovom godišnjom dobiti.

4.2.2 Trgovina i krijumčarenje ilegalnih imigranata⁶³

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 organizovanog kriminala, poslije rata BiH se suočila ne samo sa ovim već i sa novim fenomenom organizovanog kriminala, odnosno trgovinom ljudima i krijumčarenjem ilegalnih imigranata.

U periodu poslije rata, BiH je uložila veliki trud u razvoj mehanizama neophodnih 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 uspostavljati saradnju među svim relevantnim BiH institucijama (agencijama za sprovedbu zakona, tužilaštvima, itd.), nevladinim sektorom, sa susjednim zemljama i zemljama u regiji, kao i sa zemljama odakle dolaze žrtve trgovine i krijumčarenja ilegalnih imigranata.

U cilju zaštite žrtava, BiH je definisala mogućnosti davanja privremenog boravišta žrtvama trgovine ljudima iz humanitarnih razloga, 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 razloga⁶⁴. Istim se zakonom definiše i odgovornost Ministarstva sigurnosti u obezbjeđivanju posebne zaštite i podrške 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, Švajcarska, 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,

⁶³ 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.g. Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u Bosni i Hercegovini

⁶⁴ Godišnji izvještaj Agencije za pitanja stranaca 2004, 2005, 2006

Moldavijom, Belgijom, Danskom, Norveškom, Švedskom, Holandijom, Saudijskom Arabijom, Alžirom, Tunisom, Marokom, Albanijom, Ukrajinom i Francuskom⁶⁵. Nema sumnje da će se, kroz uspostavljanje saradnje između BiH i ostalih zemalja, izgraditi bolji uslovi za efikasniju borbu protiv svih oblika organizovanog kriminala, uključujući trgovinu ljudima i krijumčarenje ilegalnih imigranata.

2006. godine BiH je potpisala «Konvenciju Savjeta Evrope o akcijama protiv trgovine ljudima», koju je i ratifikovala 2007. Uz to, kao dio BiH strijmljenja ka postizanju boljeg okvira zaštite i pomoći domaćim žrtvama trgovine ljudima, BiH Savjet Ministara je u julu 2007. usvojio «Pravilnik o zaštiti žrtava-svjedoka trgovine ljudima koji su državljani BiH»⁶⁶. Ovaj Pravilnik je uspostavio obaveze, definisao procedure rada BiH institucija 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. godine⁶⁷ primijetila napredak u ovoj oblasti, ali je u isto vrijeme preporučila da BiH treba uložiti više napora da bi obezbijedila efikasnije krivično gonjenje ovih djela. Takođe, Izvještaj Evropske komisije o napretku u BiH za 2007. kaže da BiH i dalje biva zemljom za tranzit i izvor trgovine ljudima⁶⁸.

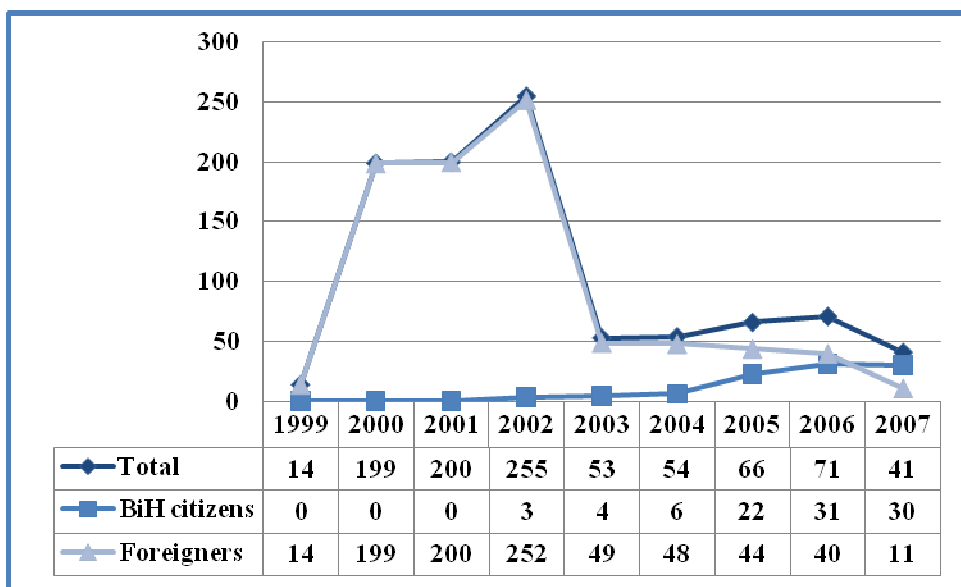
U skladu sa informacijom ustupljenom od strane Ureda Državnog koordinatora, u toku 2007. godine bila je 41 žrtva trgovine ljudima, od kojih je 30 državljana BiH ili 73,17%, te 11 stranih državljana ili 26,83%. Od ovog broja, 18 ili 43,9% su djeca (mlađa od 18 godina).

⁶⁵ Ministarstvo sigurnosti

⁶⁶ www.vijeceministara.gov.ba

⁶⁷ Izvještaj o napretku BiH 2006, www.ec.europa.eu

⁶⁸ www.europa.ba; EC Izvještaj o napretku BiH 2007



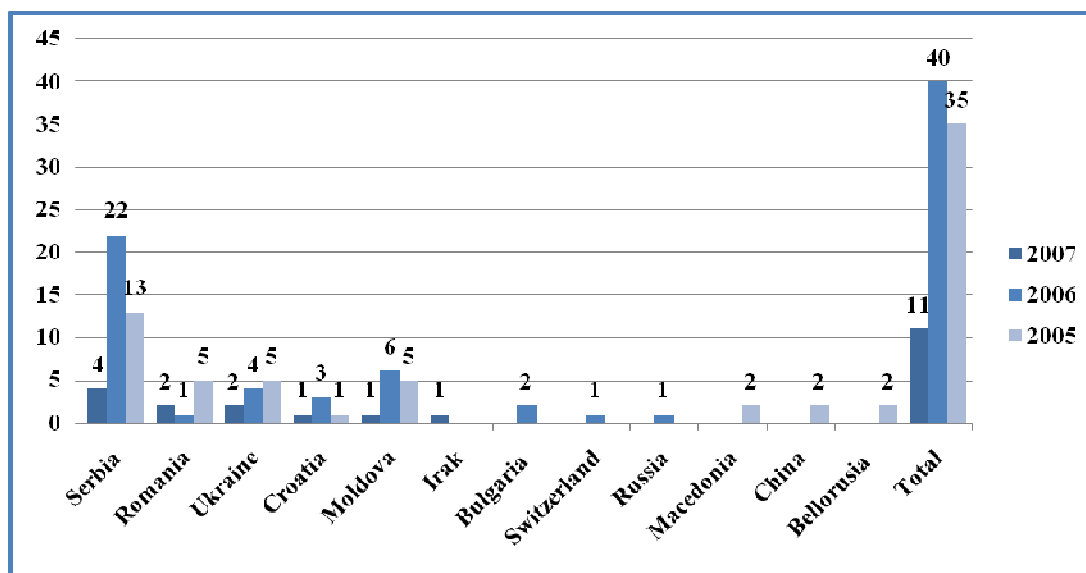
Iz komparativne analize za period 2005-2007 može se zaključiti da postoji sporo, ali konstantno smanjenje broja stranih državljana koji su žrtve trgovine ljudima u BiH. Jedan od osnovnih razloga za to se možda naći u doprinosu boljim i efikasnijim radom Granične policije, te u kontroli graničnih prelaza i graničnih linija. Takođe se može pretpostaviti da je uspostavljena saradnja kroz sporazume o policijskoj saradnji sa drugim zemljama doprinijela boljoj razmijeni informacija o organizovanju 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 organizovane kriminalne grupe orijentisale na BiH i njene državljane zbog bolje kontrole granica i otežanog prelaska istih. Uz to, ovaj trend upućuje i na činjenicu da se odgovorne institucije u BiH moraju dodatno angažovati na otkrivanju organizovanih kriminalnih grupa u BiH. Stopa rasta je takođe primijećena i među djecom, koja su žrtve trgovine ljudima⁶⁹.

Daljnje analize podataka pokazuju da je doprinos državljana Srbije i Crne Gore u totalnom broju identifikovanih žrtava trgovine ljudima opao.

⁶⁹ 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.g. Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u Bosni i Hercegovini

Ipak, ukupan broj žrtava trgovine ljudima se značajno smanjio.



Struktura stranih državljana žrtava trgovine ljudima u BiH

Na osnovu Izvještaja Granične policije, primjećeno je da je u 2007. bilo 55 izvještaja (122 osobe) o krijumčarenju podnesenih od strane Granične policije, 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 podstreka i povlačenja i za imigrante i za emigrante jesu kombinacija socio-ekonomskih faktora. Obje su grupe gonjene relativno sličnim interesima, naprimjer, potragom za boljim prosperitetom njih i njihovih porodica, dok BiH 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. BiH će postati sve privlačnije odredište takvoj grupi imigranata u predstojećem periodu, kako se približava mogućnosti svog ulaska u EU.

Nažalost, očekivanja za bolji život van svoje države se mogu zloupotrijebiti od strane dobro organizovanih kriminalnih grupa koje koriste vjeru za 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), BiH Granična policija i Ured Državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u BiH, trendovi pokazuju da postoji značajno smanjenje broja stranaca identifikovanih kao žrtve trgovine ljudima. Takođe, smanjen broj žrtava trgovine ljudima je rezultat poboljšane saradnje između agencija za sprovođenje zakona i tužilaštava. S druge strane, trendovi pokazuju da je broj žrtava trgovine ljudima koji su državljani BiH u stalnom porastu. U 2002. godini, bile su tri, a 2006. bila je 31 žrtva trgovine ljudima sa BiH državljanstvom.

Očigledno je da, u periodu proteklih nekoliko godina, kao rezultat uspostavljanja dostatnih kapaciteta za kontrolu granice, broj žrtava trgovine ljudima je značajno smanjen, pa bi se moglo utvrditi da je *modus operandi* kriminalnih grupa promijenjen i okrenut odabiru žrtava iz BiH.

5. Uticaj migracionih kretanja na društvo u BiH

5.1. Uticaj imigracije

5.1.1. Ekonomski uticaj

U odsustvu vjerodostojnih statistika i ekonomskih indikatora ne postoje pouzdani podaci koji bi pokazali da li imigracija ima bilo kakav ekonomskih uticaj. 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, otvorene od strane kineskih imigranata, a u kojima se obično prodaju jeftini kineski proizvodi što ne doprinosi uveliko ekonomskom razvoju Bosne i Hercegovine. Konkretno u ovim slučajevima kineski imigranti koriste pogodnosti opisane u odredbama o osnivanju malih preduzeća u BiH na osnovu kojih je moguće registrirati kompaniju sa 1.000 EUR osnivačkog kapitala.⁷⁰ Ovaj iznos osnivačkog kapitala može biti raspodijeljen među osnivačima na minimum od 50 EUR po osnivaču. Kineski imigranti u većini slučajeva koriste ovu praksu 'finansijskih investicija' kako bi dobili dozvolu boravka 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 stvarna vrijednost ovih investicija u BiH mogla odrediti, naročito imajući 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 uslov za zaposlenje. To, opet, otvara vrata za uvoz

⁷⁰ www.fipa.gov.ba

niskokvalificirane strane radne snage. Prema mišljenju Centra za imigracije Bosne i Hercegovine, ovaj šablon otvara legalna vrata 'ilegalnim migracijama'.

5.1.2. Izbjeglice⁷¹

Broj aplikacija za azil od strane stranih državljana je konzistentno mali sa brojkama koje rijetko dostižu trocifrene brojeve, a aplikanti dolaze uglavnom iz regiona.

Oštar porast primjećen je 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 4 aplikacije predate na mjestu ulaska u zemlju, a ostalih 145 unutar zemlje.

Detaljniji podaci nisu dostupni, ali vjerovatno su faktori uticaja na ovo slijedeći:

- 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. Komisija je pregledala oko 1200 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, opšti profil tražioca azila u BiH nije onaj novih došljaka koji traže azil nego su to procedure implementirane da se pozabave postojećim situacijama unutar zemlje.

Do 1. jula 2004. godine aplikacije za azil su dostavljane UNHCR-u. Od tog datuma, odgovornost leži u rukama Ministarstva sigurnosti.

Uočeni porast broja tražioca azila u 2007. godini (naročito u periodu između juna i oktobra) je je uglavnom rezultat otkazivanja privremenog prijema u BiH za državljane Srbije i Crne Gore sa Kosova. Odluka o otkazivanju privremenog prijema usvojena je od strane Vijeća 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 biti očekivan u narednom periodu. Većina tražioca azila su Romi sa Kosova.

Ministarstvo sigurnosti je odgovorno za smještaj tražioca azila u BiH. Dosad nije osnovan prihvatni centar za pružanje skloništa tražiocima azila u BiH. Ministarstvo sigurnosti trenutno radi na izgradnji takvog objekta. Ministarstvo sigurnosti je odredilo lokaciju za budući prihvatni centar za

⁷¹ Godišnji izvještaj UNHCR-a

tražioce azila, a očekuje se da će izgradnja centra biti podržana finansijskim sredstvima putem programa Instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA). U ovom trenutku dva objekta (Rakovica i Salakovac) služe kao prihvatni centri za privremeno primljene osobe sa Kosova i tražioce azila.

Godina	Broj zahtjeva za azil	Broj osoba/tražioca azila
2004	46	97
2005	97	145
2006	37	68
2007	149	572

Zahtjevi i tražioci 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 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 od strane građana BiH naporima bh. vlade da obezbijedi uslove 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 493,765⁷². Također, strana ulaganja bi imala direktan utjecaj na smanjenje stope siromaštva i porast životnog standarda. Trebao bi se imati na umu i broj stranih državljana koji borave u BiH kao članovi npr. vojnih, civilnih ili stranih trgovačkih predstavništava, što je prisutna 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 otvorenih od strane kineskih migranata. 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. Uticaj emigracije

5.2.1. Pozitivni uticaj – rastuća novčana sredstva iz inostranstva

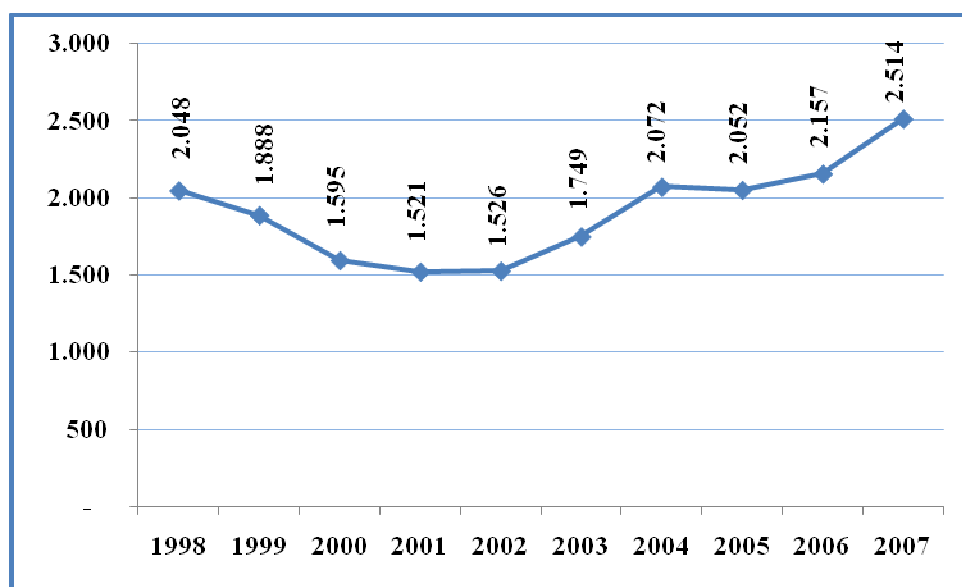
Novčane pošiljke iz inostranstva su jedan od najvažnijih finansijskih priliva za mnoge zemlje u razvoju. Novčane pošiljke, kao takve, imaju snažan utjecaj na ekonomski rast kao i na sredstva za život onih koji ih primaju. Svjetska banka je 2007. godine ubrojala BiH među prvih deset zemalja prijema novčanih 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%.⁷³ Veliki dio pojedinačnih novčanih pošiljki je najočigledniji kroz viši životni standard bh. građana čiji rođaci žive i rade u inostranstvu.

⁷² Agencija za zapošljavanje Bosne i Hercegovine

⁷³ Migracije i novčane pošiljke-knjiga podataka, Svjetska banka, www.worldbank.org pristupljeno 18. jula 2008.

Centralna banka BiH priznaje da novčane pošiljke igraju 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.



Priliv novčanih pošiljki izražen u milionima američkih dolara

Grafik iznad pokazuje nivo novčanih pošiljki primljenih u BiH putem zvaničnih bankarskih kanala u periodu 1998 - 2007.⁷⁴

⁷⁴ www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances

5.2.2. Emigracija kvalifikovanih stručnjaka: odljev mozgova

Kao jedna od posljedica rata u BiH tokom perioda 1992-1995, slaba ekonomska situacija, a istovremeno globalizacija svjetskog tržišta rada, BiH se suočava sa pojavom odlaska visokokvalificirane radne snage, poznatijeg pod nazivom 'odliv pameti'. Visokokvalificirana radna snaga odlazi u potrazi za zaposlenjem, za boljim radnim uslovima, boljom platom i prilikama za unaprijeđenje 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. Putem jasno definisane institucionalne politike, BiH bi trebala identificirati načine kako zaustaviti 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 milenijumskim ciljevima iz 2001. godine procjenjuje da je 92.000 mladih ljudi napustilo BiH tokom perioda između januara 1996. do 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.⁷⁵

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 radi privremenog angažmana i posla, 49% zbog obrazovanja, a 48% bi voljelo trajno napustiti zemlju, dok njih 36% želi napustiti zemlju radi sklapanja braka.”*⁷⁶ Ovaj najnoviji rezultat pokazuje hitnu potrebu za poduzimanjem mjera s ciljem smanjenja odljeva pameti.⁷⁷

*“Stopa nezaposlenosti mladih ljudi je 58.5% i skoro je četiri puta veća nego u zemljama Evropske unije.”*⁷⁸ Nadalje, u većini slučajeva mladi ljudi u BiH nemaju priliku pronaći zaposlenje u svojoj struci. Prema izvještaju UNESCO-a 'Nauka, tehnologija i ekonomski razvoj u Jugoistočnoj Evropi', od 1995. godine ukupno 79% inženjera-istraživačkih radnika, 81% magistara i 75 doktora nauka su napustili BiH.

⁷⁵ www.undp.ba

⁷⁶ Analiza položaja mladih u BiH, Komisija za koordinaciju pitanja mladih u Bosni i Hercegovini, 2007

⁷⁷ www.mladi.gov.ba i intervju sa Mujagic Muhamedom, Komisija za koordinaciju pitanja mladih u Bosni i Hercegovini

⁷⁸ Analiza položaja mladih u BiH, Komisija za koordinaciju pitanja mladih u Bosni i Hercegovini, 2007

5.2.3. Emigracija nekvalifikovanih radnika: depopulacija, negativna slika

Između dva posljednja sukoba, u periodu 1945 – 1991, BiH je bila jedan od glavnih izvoznika niskokvalificirane radne snage, te ostavila takav dojam u regiji i nekim dijelovima Evrope sve do danas.

Prema podacima predočenim 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.⁷⁹ Jedini indikatori dostupni putem 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 obučanim 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.⁸⁰ Agencija nema informacije za prethodne godine.

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 razvijena 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 slijedi trend nekih drugih zemalja u smislu starenja. Prema predviđanjima američkog Biroa za popis stanovništva ukupan broj stanovnika BiH će za 17 godina opasti za otprilike 60.000 ljudi.⁸¹ 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 period smanjio za oko 315.000 u poređenju sa 777.000 - rezultatom popisa stanovništva iz 1991. godine.⁸²

⁷⁹ Richard P.T. Ots, IOM BiH

⁸⁰ Agencija za zapošljavanje Bosne i Hercegovine

⁸¹ www.census.gov, pristupljeno 18. jula 2008. godine

⁸² www.mladi.gov.ba i Analiza položaja mladih i omladinskog sektora u BiH

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 prevencije budućeg odljeva pameti ili da definira novu imigracionu 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 poduzećima koja ne vrše zapošljavanje radne snage 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 glavi⁸³ u 2007. godini⁸⁴). 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 putem saradnje 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 zaposliti. S tim u vezi, BiH bi trebala bez ikakvih odlaganja definirati prioritete za procjenu ekonomske izvodivosti specifičnih vrsta stranih ulaganja od strane imigranata, 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 poduzetništva samo u svrhu sticanja zakonite dozvole boravka i mogućeg spajanja porodica.

⁸³ GDP/C je samo procjena zbog nedostatka pouzdanih podataka o stanovništvu u BiH – nije bilo popisa stanovništva od 1991. godine

⁸⁴ www.bhas.ba, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine

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.

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 bila 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 jugoslovenskih 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 ljudima, 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 uticaj 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 umješane u organiziranje trgovine i krijumčarenja ljudima, 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. dijaspor je značajan jer, prema raspoloživim podacima za posljednjih nekoliko godina, novčane pošiljke primljene od bh. dijaspor 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 dijaspor, pored mogućnosti sticanja njenih finansijskih sredstava i stručnosti u slučaju povratka. S druge strane, nivo direktnih stranih ulaganja, podržan od strane multinacionalne saradnje ili 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 dijaspore i relevantnih državnih službi je putem povremeno organiziranih konferencija i sastanaka.

S ciljem bavljenja svim problemima vezanim za pitanja 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 spriječavala 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 migracionih propisa u BiH. Pored toga, BiH je također uvela informacijski 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. migraciona politika nikad nije zvanično razrađena i usvojena od strane Vlade BiH.

Zakonodavstvo BiH je prepoznalo potrebe tražioca azila, priznatih izbjeglica i povratnika te u tom smislu pruža svim ovim grupama neograničen pristup sistemu socijalne skrbi, obrazovanje, pravo na rad i mogućnost izbora svog mjesta boravka.

Ovim istraživanjem postalo je jasno da glavni jaz predstavlja/o nedostatak komunikacije između relevantnih državnih i entitetskih službi razmjenu podataka relevantnih za određivanje trendova migracije. Nadalje, bh. službe koje prikupljaju određene podatke o migracionim tokovima ne dostavljaju svoje nalaze Agenciji za statistiku Bosne i Hercegovine. To značajno potkopava mogućnosti BiH da prikupi pouzdane statističke podatke kao i da ima određen utjecaj vezano za obaveze prema EUROSTAT-u.

Istraživanje, s ciljem određivanja pouzdanih podataka o trendovima migracija u BiH, identificiralo je slijedeće praznine:

- Nedostatak podataka iz popisa stanovništva – posljednji je napravljen 1991. godine;
- Nepostojanje migracione politike BiH;
- Nema raspoloživih podataka o cjelokupnoj dijaspori;
- Nema dostupnih podataka o tome koliko pripadnika dijaspore posjeduje dokumente i iz BiH i 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, visokokvalificirani)
- Nema dostupnih podataka o obrazovnim podacima o obrazovnom profilu bh. imigranata (nisko, srednje, visokokvalificirani)
- 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.

Odstvo gore navedenog predstavlja najveću prepreku BiH da odredi svoj migracioni profil, trendove migracije kao i budući profil ukupnog stanovništva BiH. Bez svega toga, BiH neće biti u poziciji da definiše svoje ekonomske i društvene potrebe, poput toga da li joj je ili ne 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 izraziti 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 uzalodno troši svoje finansijske resurse na razvoj određenih kapaciteta s ciljem zadovoljenja potreba bh. društva tj. stvaranja boljih uslova za zaposlenje nezaposlenih osoba iako nema opipljivih dokaza o tome koliko je državljana BiH zaista nezaposlena i koliko su obrazovani.

Pored toga, strani investitori će biti neskloni nastavku investiranja svojih sredstava i resursa u BiH ukoliko nema dovoljno informacija o njenoj demografiji, koja ima značajan uticaj na ekonomski rast.

Dio II Pravni okvir- Monitoring izvještaj u vezi implementacije EU Acquis

Od juna 2004 g. do oktobra 2005, IOM je zajedno sa svojim partnerima realizovao EU CARDS Regionalni program za uspostavljanje kompatibilnog pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira na polju azila, migracija i viza (CARDS AMV).⁸⁵ 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 poduzme kako bi bila usaglašena sa EU Acquis

⁸⁵ Dvije druge agencije su bile UNHCR i ICMPD koji su implementirali pojedinačno modul viza i azila

Communitaries⁸⁶. Napisana jednostavnim i pragmatičnim jezikom, Strategija je dobro prihvaćena od strane organa vlasti koji se bave migracijama. Shodno ovome, BiH institucije su odlučile da poduzmu 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.g. Potvrdu 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. Na ovaj način, BiH se obavezala da realizuje 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 obezbijediti ocjenu stanja napredka koji je BiH do danas ostvarila u vezi implementacije 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 izmjenjene kako bi bolje odgovorile izazovima u sferi migracija. Međutim, činjenica je da i EU Acquis nije konstantna kategorija će također biti uzeta 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 ista organizuju 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 zahtjevaju više operativnog djelovanja (na primjer stvaranje baze podataka o krivotvorenim putnim ispravama).

⁸⁶ 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.

Bitno je napomenuti da su prije ugrađivanja pitanja i preporuka u strategiju, ista stavljena na dnevni red i diskutovana sa bh. predstavnicima institucija koje se bave migracijama na regionalnim seminarima I posebnim sastancima u okviru CARDS AMV Programa.

Iz tog razloga može se rezimirati da strategija predstavlja zajedničke zaključke, konsenzus, o daljim potezima zasnovanim na diskusijama oko različitih otvorenih pitanja koja su zahtjevala neku vrstu akcije – bilo zakonodavne ili operativne. BiH 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 procijeniti da li su preporuke prihvaćene i realizovane od strane domaćih organa vlasti i u kojoj mjeri. Ovo će biti primarni cilj izvještaja. Sa druge strane, izvještaj će pokazati postignuća koja je BiH napravila u cilju usaglašavanja svog zakonodavstva sa EU propisima u sferi migracija. Oznake uključujući: usaglašeno, djelomično ili nepotpuno usaglašeno, neusaglašeno ili usaglašeno uz komentar će biti navedeni uz svaku od preporuka. U određenim rijetkim primjerima, gdje informacije nisu postojale ili su bile nedovoljne, uz preporuku se neće nalaziti nikakav komentar. Numeracija i označavanje podnaslova će biti identično onima koji su koji su već korišteni u strategiji radi lakše uporedbe. Međutim, potrebno je obratiti pažnju na “ namjerno preskakanje”, na primjer iz preporuke 2.1. do 2.4, to će značiti da preporuke navedne pod 2.2. i 2.3 su već prihvaćene i realizovane od strane BiH.

Postojeći pravni okvir

Izvještaj 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 2008⁸⁷ 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 koristiti u monitoring izvještaju također. 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 isti 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, entitski zakoni o zapošljavanju stranaca će također biti razmotreni. Gdje je potrebno, izvještaj će se osvrnuti na prethodne propise ili planove za izradu novih, ako je takva informacija bila dostupna.

⁸⁷ When referring to the Law on Movement and Stay of Alliens and Asylum, adopted in May 2008, for easier refference an acronym „2008 LMSAA“ will be used.

Namjera ovdje nije da se opisuju detaljno odredbe novog Zakona iz 2008. Izvještaj će ići kroz svaku od pojedinačno navedenih preporuka iz strategije i pri tome izvršiti poređenje da li su odredbe iz strategije prihvaćene u potpunosti ili djelomično u postojećem bh. zakonodavnom okviru.

1. ULAZAK I PRIHVAT STRANIH DRŽAVLJANJA

1.1. Uslovi ulaska

Transparentnost

BIH je poboljšala svoju transparentnost omogućavanjem pristupa svom zakonodavstvu putem interneta: u vrijeme izrade strategije samo Ministarstvo vanjskih poslova je imalo svoju web stranicu, dajući određene informacije o zahtjevima za izdavanje viza ovim putem. Danas, osim već pomenutog MVP-a, informacije u vezi sa migracijama se mogu naći na web stranicama većeg broja institucija kao što je Ministarstvo sigurnosti (MoS), Služba za poslove sa strancima (Služba), Granična policija (GP), Ured državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalnu migraciju. Ovo je zaista pohvalan napredak!

Međutim, neki od propisa i procedura na internetu trebaju biti ažurirani. Ovo se prvenstveno odnosi na prethodni Zakon o strancima kojeg je potrebno zamjeniti novim Zakonom iz aprila 2008. god. Iako web stranice imaju uključenu jezičku opciju za engleski jezik, dodatni naponi 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 uslova ulaska i boravka u BiH. Na primjer, web stranica Službe za poslove sa strancima sadrži dokument pod nazivom

“Vodič za strance koji žele privremeni boravak u BiH” na BHS jeziku. On 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 autor ga trebao prilagoditi korisniku-strancu u smislu lakšeg razumjevanja: izbjeći korištenje pravne komplikovane terminologije i jezika, te obezbijediti prevod 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 oblika za ovaj dokument ili izradu posebnog dodatnog štampanog materijala za strance (na pr. brošure) prema preporuci iz Strategije. Iako su evidentni pomaci u sferi transparentnosti /dostupnosti informacija (za ulazak i boravak stranaca), još uvijek treba raditi na istom. → NIJE USAGLAŠENO U POTUPUNOSTI

Individualno i grupno putničko zdravstveno osiguranje

Prethodni Zakon o strancima (čl. 11) propisivao je da se strancu može dozvoliti ulazak u BiH pod uslovom da ima dovoljno sredstava za izdržavanje, uključujući i sredstva za zdravstvenu zaštitu. Zakon o strancima iz 2008.g (čl. 23, para 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 zdrav. zaštitu kako bi sebe zaštitila od plaćanja velikih iznosa liječenja za neosigurane strance → USAGLAŠENO.

Javno zdravlje

Zakon o strancima iz 2008 (čl. 19) navodi da stranac mora imati potvrdu o vakcinaciji ako dolazi iz zemlje u kojoj vlada epidemija zaraznih bolesti. Međutim podzakonski akt bi trebao definisati koji se instrumenti koriste da bi se definisala epidemija ili bolest sa epidemiološkim potencijalom širenja (na primjer instrumenti Svjetske zdravstvene organizacije WHO). → USAGLAŠENO uz komentar za pravilnik.

Posebne procedure za maloljetnike

Novi Zakon po prvi put definiše stranog maloljetnika bez pratnje u odjeljku definicija (čl. 5). Nadalje se navodi da maloljetni stranac mora biti u pratnji roditelja, staratelja ili oponomoćenog 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 (čl. 17 Zakona) → USAGLAŠNO

Putne isprave

Tri preporuke su sadržane u ovoj grupi uključujući Listu priznatih putnih dokumenata; Razmjena informacija/izvještavanje i sistem arhiviranja lažnih dokumenata; i Tehnička oprema/Obuka za pregled lažnih (krivotvorenih) dokumenata su jasno operativno mjere. U svakom slučaju, Zakon o strancima iz 2008 (čl. 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 g. 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 drugih institucija u ovim poslovima, kada je istra tražena. 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-box-a (uređaji za detekciju). Svi policijski službenici GP se redovno obučavaju, gdje obuka pregleda dokumenata je jedna od

osnovnih. Međutim, treba napomenuti da iako su službenici GP vrlo specijalizovani 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 garantuje povratak

Preporuka predlaže obraćanje posebne pažnje i uključivanje preventivnih mjera za migrante koje predstavljaju visoki imigracioni rizik po BiH, uspostavljanjem metoda ocjene imigracionog rizika. Evidentno je da se radi o operativnoj mjeri. Međutim Zakon o strancima iz 2008 (čl 25 c) daje diskreciono pravo službeniku GP da odbije ulazak u zemlju i kada stranac ispunja opće uslove ulaska „ ako postoji osnova sumnje da stranac neće koristiti svoj boravak u skladu sa navedenom svrhom“. Osim toga, GP vodi posebnu evidenciju o odbijenim ulasima kao i o broju prelazaka od strane državljana zemalja visokog migracionog rizika. → USAGLAŠENO

1.2. Odbijanje ulaska

Opće smjernice

Uključivanje zahtjeva iz čl. 5 Schengenske Konvencije

Prethodni Zakon o strancima uključivao je sve uslove za odbijanje ulaska strancu, iz čl. 5 Schengenske konvencije, izuzev uslova da ulazak može biti odbijen ako osoba predstavlja „opasnost javnom zdravlju tj. zdravlju drugih osoba“. Novi Zakon (čl. 19) je uveo i ovaj zahtjev za odbijanje ulaska. → USAGLAŠENO

Konkrete smjernice u vezi odbijanja ulaska

Obezbijedivanje osnovnih standarda za osobe kojima je odbijen ulazak

I prije većina procedura propisanih Zajedničkim priručnikom za graničke službenike (eng. Common Manual) su bile implementirane 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 navedene u čl. 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 standardizovanom obrascu gdje će biti jasno navedeni razlozi odbijanja. Ova odluka je osnova za ulaganje žalbe od strane stranaca. Međutim, žalba ne odlaže izvršenje odluke. Osim toga, štambilj „odbijen ulazak“ ili druga odgovarajuća oznaka će biti navedena u putnoj ispravi. → USAGLAŠENO

Transparentnost odredbi izuzeća u vezi odbijanja ulaska

Novi Zakon iz 2008 god. nije uključio nove odredbe koje bi dozvolile izuzetke u vezi pravila odbijanja ulaska, a ti bi se izuzeci temeljili na humanitarnim razlozima, razlozima državnog interesa ili međunarodnim obavezama. Jedini izuzetak se nalazi u čl. 20 (Ulazak pod posebnim uslovima) gdje stoji da se strancu može dozvoliti izuzetno ulazak i kada ne ispunjava opće uslove za ulazak, ako je propisano međunarodnim ugovorom ili odlukom Vjeća Ministara. Međutim postojeći i novi nacrt Zakona o kontroli i nadzoru državne granice (čl. 6,7) 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 GP.

→ DJELOMIČNO USAGLAŠENO.

1.3. Ulazak utemeljen na konkretnim razlozima

1.3.1. Opće smjernice vezano za ulazak iz specifičnih razloga

Strategija je preporučila da informacije o općim procedurama ulaska uključujući prijave tj. zahtjeve za različite tipove boravka, bi trebale biti dostupne strancima prije dolaska u BiH. Ovo bi se moglo postići putem obezbjeđivanja informacija preko interneta ili na osnovu određenih štampanih materijala (brošura). Stanje u vezi dostupnosti informacija na internetu je već izloženo u poglavlju I Ulazak i prihvata (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 takv pisani informativni materijala (u bilo kojoj formi) do danas. → NIJE USAGLAŠENO

Procedure

- Postojanje ponude za posao i garancije poslodavca

Strategija je istaknula da sigurna ponuda za posao i garancija poslodavca moraju postojati prije izdavanja radne dozvole i ulaska stranca u BiH. Novi Zakon iz 2008.g. je stavio snažan akcenat na postojanje ova dva uslova. Ovo proističe iz čl. 80, tačke b. i f. koje određuje 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 uslovima 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 sklapanja istog, stim 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 (čl. 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 insitucije koje su nadležne za zapošljavanje. Proces je slijedeći: 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 će morati 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, dostaviti svoj prijedlog kvota. Do 31. oktobra, Vijeće Ministara je dužno odrediti broj kvota za narednu godinu. Međutim, otvoreno pitanje ostaje kako će ovaj proces procjene za potrebnom radnom snagom biti realizovan. 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 stranca, cijelokupan sistem kvota može biti doveden u rizičnu situaciju. Informacije od većeg broja insitucija uključujući Federalni Biro za zapošljavanje, Agenciju za rad i zapošljavanje i Ministarstvo civilnih poslova navode da još uvijek nisu primili zadzženja ove vrste do sada. → USAGLAŠENO sa pravne tačke gledišta, ali postoji operativna zabrinutost.

- Harmonizacija zakona

Strategija naglašava činjenjcu da je država odgovorna za poslove u vezi imigracija, izbjeglica i politike azila, dok je odgovornost za politku zapošljavanja i zakonodavstvo u sferi zapošljavanja nadležnost entiteta, koje je pravno je uređeno entitskim zakonima uključujući Zakon o zapošljavnja stranaca u Federaciji BiH i RS Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica bez državljanstva. U ovoj situaciji, oba entiteska zakona trebaju biti harmonizirana što je prije moguće sa novim Zakonom o strancima. Ovo je gorući

prioritet 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 su već poduzete od strane Federacije BiH, konkretnije Ministarstva rada i socijalne politike koje je već donijelo u formi nacrtu Izmjene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca (prijedlog Zakona o zapošljavanju), kao odgovor na novi Zakon o strancima. Prije davanje 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 informišu jedni druge i da poduzimaju konkretne međusobno koordinirane aktivnosti u procesu izdavanja i ukidanja radnih dozvola u pogledu boravka stranca.

Konkretno, harmonizacija se odražava u značajno izmjenjenom redoslijedu izdavanja radnih dozvola i dozvola boravka. Ovo je vidljivo iz čl. 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 odredbe kojom obe i radna i dozvola boravka moraju biti izdate prije zaključivanja ugovora o radu (3). Odredbe u vezi poništavanja/prestanka važnosti radne dozvole su usaglašene također.

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 (čl. 84, para 1, tačke 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 regulišu 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 ostavljanje mogućeg prostora za različito tumačenje člana 84. (riječ *„ne moraju“*) Zakona o strancima, što bi moglo rezultovati različitim praksom na terenu. Bez sumnje, zakonodavac je imao ispravnu zamisao, ali jezička formulacija treba biti precizna i prilagođena stanju u BiH kako bi se eliminisala bilo koja nejasnoća u primjeni zakona.

Nadalje, kako bi se izbjegla 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 pribavljanja radne dozvole. Ovim bi se obezbijedila usklađenost sa Direktivom EU o Državljanima kojim je odobren stalni boravak i našim Zakonom o strancima (čl.85) kojim se izjednačavaju strani državljani sa stalnim boravkom sa BH državljanima u pogledu prava na zapošljavanje.

Zakon o zapošljavanju stranaca i lica bez državljanstva RS je bio dva puta predmetom izmjena i dopuna. (u 2005. g i 2006. g), ali treba biti ponovo izmjenjen kako bi bio harmoniziran sa novim Zakonom o strancima. Prvenstveno, amandmani trebaju 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 RS Zakona o zapošljavanju stranaca i osoba bez državljanstva trebaju da imaju jasne i precizne odredbe kojim će se osigurati puna saradnja i koordinisane aktivnosti između Službe i Biroa za zapošljavanje u vezi izdavanja i poništavanja radnih dozvola. Zakon o zapošljavanju stranaca i osoba bez državljanstva RS također treba da slijedi odredbe Zakona o strancima BiH u vezi izuzeća određenih kategorija stranaca od pribavljanja radne dozvole koji imaju privremeni boravak (čl. 84 BiH Zakona o strancima); da označi kategorije profesija/ izuzeci koja se ne uračunavaju u kvote (čl. 79 BiH Zakona o strancima); da se uskladi sa odredbom da stranci sa odobrenim stalnim boravkom ne trebaju radnu dozvolu (čl. 85 BiH Zakona o strancima), odnosno da su izjednačeni u pogledu prava na zapošljavanje sa BiH državljanima; da uskladi svoje odredbe sa odredbom iz čl. 6 kojom se određuje nova klasifikacija viza (čl. 28 BiH Zakon o strancima).

- Regisar radnih dozvola

Neka druga dodatna pitanja se čine neregulisana, kao što je kretanje stranih državljana iz jednog entiteta u drugi ili iz jednog kantona u drugi u pogledu validnosti radnih dozvola. Niti jedan od pomenutih zakona ne reguliše ove specifične situacije. U realnosti, svaki od kantona u Federaciji BiH predstavlja svojevršno tržište rada za sebe. Na primjer, ovo bi značilo da stranac koji se preseljava iz Sarajevskog u Goraždanski kanton, mora proći novu proceduru izdavanje 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 (putem provjere spisa takvog stranca) obzirom da već ima svojevrсну ulogu više instance: on zaprima sve pojedinačne zahtjeve za radne dozvole od svake kantonalnog ureda za zapošljavanje. Situacija je više komplikovana 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.

Na primjer, kako bi organ koji izdaje radnu dozvolu u Banja Luci (RS), koji je upavo primio zahtjev za radnu dozvolu, znao da je radna dozvola stranca koju je izdala kancelarija u Tuzli (Federacija BiH) bila poništena/ prestala da važi zbog lažnih izjava 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, bi omogućio jednostavniju razmjenu informacija i neophodne provjere, ali bi također pomogao BiH u procjeni i planiranju potreba za stranom radnom snagom. BiH Agencija za rad i zapošljavanje je započela određene aktivnosti u ovom pravcu i trenutno očekuje očitovanje entiteskih 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 koji su uključeni 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 će se zabraniti rad ako inspekcija rada ustanovi da on ne posjeduje radnu dozvolu ili da ne zadovoljava druge uslove propisane uslove za rad (čl. 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 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 nevaljnosti radne dozvole iz bilo kojeg razloga u Zakonu o zapošljavanju stranaca RS-a .

Prijedlozi izmjena i dopuna zakona o zapošljavanju stranaca Federacije BiH su istakle da zabrana rada strancu nije postigla svrhu kažnjavanja. Iz ovog razloga, predloženi amandmani su prepoznali i sankcionisali odgovornost poslodavca na novi način. Predloženi član sada glasi ” Poslodavcu se zabranjuje dalje angažovanje stranca.” Slična odredba bi se trebal uvesti i u Zakon RS-a. USAGLAŠENO→ Federacija BiH; NIJE USAGLAŠENO→ RS

1.3.2 Konkretno smjernice vezano za ulazak u svrhu samo-zapošljavanja

Strategija je istakla da termin samo-zapošljavanje treba definisati jasnije i odvojiti ga od zapošljavanja, kojim bi se definisala osoba koja započinje nezavisnu ekonomsku aktivnosti i donosi ekonomsku korist za državu. Ovo prvenstveno uključuje investitore i poduzetnike. Iako termin samo-zapošljavanje nije eksplicitno definisan u Zakonu o strancima iz 2008 g. očito je da postoji razlika između zapošljavanja i samo-zapošljavanja. Na primjer, čl. 11, para 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 “samo-zapošljavanje” nedostaje ovdje, ona se može shvatiti samo kao samo-

zapošljavanje. Dalje, radna dozvola i odluka o registraciji pravne osobe⁸⁸ su jasno odvojena dva osnova za zahtjevanje dozvole boravka u dijelu zakona koji govori o ispunjavanju opštih uslova za privremeni boravak (čl. 53). Ovo ponovo upućuje na razliku između zapošljavanja i samo-zapošljavanja.

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 stoga bi bilo poželjno pobliže je definisati u odgovarajućem pravilniku i entiteskim zakonima o zapošljavanju stranaca. → USAGLAŠENO uz komentar

Transparentnost

Strategija navodi da bi buduća⁸⁹ državna radna grupa za pitanja zapošljavanja stranaca bi trebala biti angažovana 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. Intervjuisani predstavnici insitucija nisu mogli potvrditi da je takva radna grupa ikada osnovana. U vezi sa promotivnim materijalom, BIH 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.i dr. Međutim primjećeno je, na osnovu dostupnih internet izdanja istih, da posebne informacije u vezi regulisanja statusa samog stranca- poduzetnika 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 predložena poslovna djelatnost stranaca će doprinijeti stvaranju dodatnog kapitala i radnih mjesta u zemlji. Osim toga, strategija je predložila stvaranje sistema za praćenje, kojim bi se mjerio uticaj takvih stranih investicija u periodu od 6-12 mjeseci od početka aktivnosti. Novi zakon o strancima (čl. 53, opšti uslovi ulaska) uvodi test ekonomske koristi. Ovom se odredbom traži od BIH Ministarstva trgovine i vanjskih odnosa da izda potvrdu kojom će se konstatovati da je aktivnost pravnog/poslovnog subjekta od ekonomske koristi za BIH u smislu otvaranja radnih mjesta, razmjene tehnologije, inovacija ili investicija. Međutim, nema daljih pomena o sistemu praćenja odnosno informacije nisu bile

⁸⁸ 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 istu izda Ministarstvo trgovine i ekonomskih odnosa

⁸⁹ Odnosi se na period izrade strategije, ljeta 2005.

dostupne u smislu da li i jedna institucija vrši dalje praćenje/testiranje poslovanja subjekta u skladu sa gore navedenim kriterijima. → USAGLAŠENO sa komentarom

Zloupotreba

Kako bi se izbjegao tzv. “poslovanje na papiru”, drugim riječima preduzeća koja postoje samo iz razloga da bi se obezbijedila dozvola boravka njihovim osnivačima, Strategija je ponovo naglasila važnost realizovanja 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, test ekonomske koristi je uveden. Međutim akcenat je na daljem praćenju rada poslovnih subjekta. Informacije o tome da li ijedna bh. institucija provodi ili će provoditi takav test nisu bile potvrđene. → NIJE USAGLAŠENO.

1.3.3. Konkretno smjerenice u vezi ulaska 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 uslova za odobravanje privremenog boravka stranim studentima u BH. Međutim, informacije nisu pokazale da li je ikakav štampani materijal u formi brošure, letka napravljen kojim bi se objasnile ove procedure prije dolaska u zemlju. Ovo bi mogla biti jedna koordinirana aktivnost Službe i univerziteta. → DJELOMIČNO USAGLAŠENO

Maloljetnici

Jedna od preporuka iz strategije je bilo uvođenje dozvole/saglasnosti roditelja (staratelja) kao uslova za prihvatanje maloljetnih stranih lica radi školovanja u BIH. Ova preporuka je uvrštena u nacrt Pravilnika o uslovima ulaska i boravka, koji navodi da je saglasnost oba roditelja ili staratelja u vezi školovanja i smještaja 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 isti je regulisan čl.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 period u dužini trajanja obrazovanja 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 nacрта pravilnika o uslovima ulaska i boravka (čl. 41, para 5 i 6). Tu je navedeno da se privremeni boravak odobrava za period trajanja školske godine, maksimalno do jedne godine, uz uslov 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 je student (učenik) nije položio razred/godine i da je dakle morao obnoviti školsku godinu. → USAGLAŠENO

1.3.5. Konkretno smjernice vezano za ulazak za naučno-istraživačke svrhe

Usaglašenost sa novijim nacrtima EU legislative

Kako nisu postojale konkretne odredbe u starom Zakonu o strancima koje bi se odnosile na istraživače, dvije preporuke u skladu Preporukom vjeća 2005/762/EC su date. One su se odnosile na uvođenje pojednostavljenih procedura za radne dozvole ili izuzeća za strane istraživače kao i na zahtjev preciziranja obaveza BIH institucija odgovornih za istraživače. Preporuke su prihvaćene i uključene u novi Zakon o strancima (čl. 84. navodi kategorije koje su izuzete od pribavljanja radne dozvole) i dalje elaborirana u nacrtu Pravilnika o uslovima ulaska i boravka (čl. 37 naučno-istraživački rad). Pravilnik jasno definiše naučno istraživačko radnike i precizira obaveze institucija-domaćina u BIH koje su odgovorne za njih. Ovo uključuje smještaj, troškove izdržavanja, 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 uslova za dozvole boravka

2.1.1.Format dozvola boravka i tehničke specifikacije

- Elementi dozvole boravka

Izgled (format) dozvole boravka je propisan nacrtom Pravilnika o uslovima ulaska i boravka stranih državljana (čl. 55). Svi elementi bh. Dozvole boravka za strance su u skladu sa Propisom Vjeća 1030/2002 kojim se uspostavlja uniformni format dozvole boravka.
→ USAGLAŠENO

- Podaci o sunosiocu

Odredbe u čl. 55 ne predviđaju da li stiker/naljepnica dozvole boravka sadrži odgovarajuće mjesto u koje bi se mogle uključiti informacije o sunosiocima dokumenta, kao što su djeca (poput stikera EU). Međutim, novi zakon o strancima iz 2008.g (čl. 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 svoj vlastitu dozvolu boravka u formi stikera koja se prema propisima postavljaju u pasoš osobe. Iz praktičnih razloga, moglo bi se razmotriti da odobrenje boravka djeteta se može biti pridodati u pasoš/boravak roditelja u situacijama nemogućnost dobivanja pasoša za dijete. → USAGLAŠENO uz komentar

- Samostalan dokumenat

Strategija je predložila uvođenje dozvole boravka i kao samostalnog dokumenta, pored forme stikera, u skladu sa Propisom Vjeća 1030/2002. Ovo bi moglo biti na primjer korisno za žrtve trgovine ljudima ili organizovanog kriminala koji nemaju u posjedu svoje putne isprave. Mogućnost izdavanja dozvole 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

Uslovi za izdavanje i obnavljanje dozvola privremenog boravka

- Zdravstveno osiguranje

Kako bi BiH bila u potpunosti usaglašena sa EU Acquis u vezi uslova 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 zdrav. osiguranje ne pokriva samo hitne slučajeve već sve redovne medicinske preglede i liječničke tretmane. Novi Zakon o strancima iz 2008 (čl. 53) je uveo obavezu posjedovanje zdravstvenog osiguranja kao jednog od općih uslova boravka. Iz praktičnih razloga, ovo pitanje bi se moglo još razraditi u pravilniku, obzirom na postojanje različitih kategorija stranih državljana i njihove specifičnosti (na pr. student, radnik ili član porodice). → USAGLAŠENO sa komentarom

- Podnošenje prijave vezano za promjenu promjenu statusa

Novi zakon iz 2008.g. (čl. 60) je uveo da prvi zahtjev za privremeni boravak mora biti podnšen iz inostranstva kao generalno pravilo. Izuzetak u odnosu na ovo pravilo predstavljaju državljani zemalja bezviznog režima i nosioci vize D. U vezi same procedure podnošenja zahtjeva za boravak, isti se podnosi lično putem diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH. Nadalje, ako stranac kome je odobren boravak po jednom osnovu želi promijeniti osnov boravka u BiH (na pr. iz studenta u radnika) on će biti u obavezi da napusti BiH kada njegov prvobitni razlog boravka prestane i potom ponovo podnose (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 putem konzularnih predstavništava) nije bila isključena ni u prethodnom zakonu, međutim stranci su „preferili” ulazak u zemlju kao posjetioци, 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 Acquis u vezi sa postupanjem spram stranaca koji imaju zaraznu ili infektivno oboljenje prema relevantnim standardima svjetske zdravstvene organizacije. Javno zdravlje ne može biti razlog za povlačenje dozvola nakon dobivenog boravka, drugim riječima ako je osoba oboljela dok se je nalazila u BiH. 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. → USAGLAŠENO

2.1.3. Status stranaca sa odobrenim stalnim boravkom

Uslovi za izdavanje stalnog boravka

U skladu sa prijedlogom iz strategije i odredbama Direktive Vjeća 2003/109/EC, BiH je isključila određene kategorije stranaca od sticanja statusa stalnog boravka. Ovo isključenje obuhvata studente, osobe na privremenoj i subsidijarnoj zaštiti i tražioce azila. → USAGLAŠENO

- Radne dozvole za strance sa stalnim boravkom

EU Acquis ne zahtjeva za strance sa stalnim boravkom posjedovanje radne dozvole. Nasuprot prethodnim rješenjima, novi Zakon iz 2008 (čl. 84 v., 85) su izjednačili strane državljane sa stalnim boravkom sa BiH državljanima u pogledu prava na rad i zapošljavanje. Slična odredba mora naći svoje mjesto i u entiteskim zakonima o zapošljavanju stranaca.

→ USAGLAŠENO uz obavezu za entitetske zakone

Prava i obaveze osoba sa stalnim boravkom

Direktiva Vjeća 2003/109/ EC navodi, između ostalog da stranci sa stalnim boravkom imaju jednak tretman kao i domaći državljani u pogledu slijedećeg:

- (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) Socijalna sigurnost, socijalna pomoć I socijalna zaštita (...),
- (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 angažovani u specifičnim zanimanjima, (...), i
- (h) Slobodan pristup/kretanje u svim dijelovima odnosno države članice, (...).

Zakon o strancima iz 2008.g. (čl. 85) navodi da su strani državljani sa stalnim boravkom izjednačeni sa bh. državljanima u pogledu prava na rad. Ovo znači da su uslovi iz tačke (a) Direktive zadovoljeni. Međutim, BiH bi trebala osigurati da se druga navedena prava od (b)- (h) za strance sa stalnim boravkom garantovana, putem pregleda i intervencije u drugim zakonima kojima se obrađuju socijalna zaštita, pitanja obrazovanja, oporezivanja i druga pitanja. Uzevši u obzir da većina od ovih nadležnosti i zakonodavstva su na entiteskom/kantonalmom nivou, ovo će zahtjevati koordinaciju sa drugim institucijama također. → USAGLAŠENO u pogledu zapošljavanja, NEUSAGLAŠENO u pogledu drugih prava.

3.5. Protjerivanje državljana sa stalnim boravkom

Prema Direktivi Vjeća 2003/109/EC, stranci sa stalnim boravkom mogu biti predmetom 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 (čl. 68 tačke a, b,c, d,e ,h) navode veći broj razloga za otkaz boravka/protjervianja stranaca. Svi navedeni osnovi potpdaju pod dva glavna razloga za otkaz stalnog boravka strancu koji su propisani pomenutom Direktivom. → USAGLAŠENO

2.2. SPAJANJE PORODICE

Strategija je navela da BiH mora izmjeniti svoje zakonodavstvo kako bi garantovala pravo na spajanje porodice bliskim članovima porodice uključujući bračnog druga i djecu prema odredbama Direktive Vjeća 2003/86/EC o pravu na spajanju porodice, uz ispunjavanje uslova uključujući obezbjeđivanje smještaja, zdravstvenog osiguranja i sredstva za izdržavanja. 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 (čl.57) je zadržala isti tekst: privremena dozvola boravka (u cilju spajanja porodice) se *može* odobriti. → NIJE USAGLAŠENO

2.2.1. Definisane člana porodice

Uključivanje usvojene djece

Strategija je preporučila uključivanje usvojene maloljetne djece stranca u situacijama gdje on/ona ima skrbništvo i djeca su ovisna o njemu. Ovo je određeno čl. 4 pomenute Direktive. Preporuka je prihvaćena u Zakonu o strancima iz 2008.g i ugrađena u čl. 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 2008g.. proširo listu članova porodice uključujući odraslu neudatu/neoženju djecu, izdržavane roditelje, nevjenčanog partnera što je u skladu sa čl. 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/njom živi, spajanje porodice neće biti dozvoljeno za drugog bračnog druga. Zakon o strancima (čl. 5, tačka r) definiše brak kao zajednicu života jednog muškaraca i jedne žene. Nadalje, 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

Čl. 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 uslove propisane zakonom za odobrenje privremenog boravka po nekom drugom osnovu osim spajanja porodice” Međutim, čl. 15 (1) Direktive o spajanju porodice navodi: “Neovisna dozvola boravka, nevezana za sponzora (člana porodice sa kojim je spajanje dozvoljeno) će biti izdata po traženju, ne kasnije od proteka pet godina boravka bračnog druga ili nevjenčanog partnera ili djeteta koje 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 zahtjevanje samostalne, nevezane dozvole boravka. Drugim riječima, drugi osnovi boravka i zadovoljavanje kriterija za iste se ne traži 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 uskladu sa Direktivom, čl, 16 (1). → USAGLAŠENO

2.3. NE-DISKRIMINACIJA/ 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. Čl. 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, vjeroispovjesti, političko ili drugo mišljenje, nacionalna 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 Vjeća 2000/43/EC i 2000/78/EC o oblicima diskriminacije, već garantovati 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 principa jednakog tretmana

BIH je usvojila preporuku da se formalno pravno preciziraju određena izuzeća/ograničenja koja se odnose na strane državljane. Čl. 10 Zakona navodi najveći broj takvih izuzeća uključujući: zabranu formiranja političkih partija, restrikciju u vezi posjedovanja oružja, ograničenja u vezi nošenja strane vojne, policijske ili carinske uniforme, i osnivanje udruženja prema posebnim propisima. Ograničenja u vezi sa nekvalificiranjem za državnu službu stranaca nisu navedena ovdje, ali ovo ograničenje može biti izvedeno iz činjenice da je opšti uslov za državnu službu BIH državljanstvo. → USAGLAŠENO

Pravni lijekovi

Strategija je preporučila analiziranje razloga o relativno malom broju pritužbi u vezi diskriminacije. Jedan od razloga može bit i taj da je diskriminacija raširena ili da osobe nisu voljne da je prijave. Informacije o postojanje takve analize nisu bile dostupne.

Javno mnjenje i promocija jednakosti

Preporuka se je odnosila na poboljšanje informisanosti javnosti i obezbjeđivanje obuke o principima nediskriminacije i promocije jednakosti. Informacije o organizovanju 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 informisani o svojim pravima i obavezama u BiH. Ovo pitanje obezbjeđivanja

informacija je već bilo pokriveno poglavljem I dio Transparenost. Međutim nisu potvrđene informacije o postojanju nekog orijentacijskog programa koji bi bio kreiran sa ciljem upoznavanja stranaca sa BiH.

Političko učešće

Moguće davanje prava glasa strancima sa stalnim boravkom je više političko pitanje nego pravno.

3. PROTJERIVANJE, DOBROVOLJNI POVRATAK I SPORAZUMI O READMISIJI

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. To je rezultiralo sa odbacivanjem takvih zahtjeva za preispitivanje drugostepenih odluka (upravni spor) od strane suda 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 organizacione jedinice ministarstva, što može biti predmetom osporovanja od strane stranca putem podnošenja redovnog pravnog lijeka, žalbe. U tom slučaju ministarstvo donosi drugostepenu odluku na osnovu žalbe ako je ista uložena. Do vremena kad odluka o protjerivanju postane izvršna, stranac se može staviti pod nadzor ili ograničiti kretanje na određenom području⁹⁰. U praktičnim uslovima, strani državljanin, koji je subjekt protjerivanja, će biti prisilno udaljen nakon isteka roka za dobrovoljno vlastito izvršenje navedeno u drugostepenoj odluci. Novi član 4 u zakonu o strancima dozvoljava pokretanje upravnog spora od strane Suda BiH 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 koje je donio drugostepeni organ- Ministarstvo), koje međutim ne odlaže izvršenje odluke Ministarstva. U praktičnim uslovima, ovo će značiti da će strani državljanin moći podići tužbu kojom pokreće upravni spor bilo iz svoje zemlje odredišta ili putem svog pravnog predstavnika u zemlji. → USAGLAŠENO uz komentar: Nadležne institucije trebaju razmotriti njihov dalji tok aktivnosti u vezi sa odnosnim strancem ako sud doneses presudu u njegovu korist.

⁹⁰ Odluka postaje izvršna protekom određenog roka, u ovom slučaju rok za dobrovoljno izvršenje, napustanje BiH je 15 dana.

3.1.2 Regionalna saradnja

Tranzit u svrhu protjerivanja

Iako EU Zaključci vjeća o tranzitu u cilju protjerivanja nisu obavezujući EU propis, preporučeno je bh. vlastima da ovom pitanju tranzita posvete pažnju, posebno sa zemljama sa kojima sporazumi o readmisiji nisu zaključeni. Ova pitanja uključuju traženje odobrenje od zemlje tranzita, pratnja, pitanje troškova, te odgovornosti zemlje zamolnice za završetak kompletnog procesa. Zakon o strancima iz 2008 ne elaborira pitanje tranzita. Međutim, postoje određene odredbe o tranzitu u nacrtu Pravilnika o nadzoru i udaljenju stranca uključujući: odredbu o traženju pomoći od zemlje tranzita za strance u pratnji i bez pratnje koji su predmet prisilnog udaljenja (čl. 16.e), i odredba o davanju samo neophodnih podataka za utvrđivanje identiteta stranca, kao što su podaci o putnoj ispravi (čl. 27 para 4). Procedure tranzita, uključujući troškove nisu posebno apostrofirani u pravilniku, osim generalnog upućivanja na odredbu iz Zakona o troškovima udaljenja (čl. 96, 97). Procedure tranzita, uključujući troškove su detaljno regulisani 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 organizovanja udaljavanja stranaca zračnim putem koji su predmet odluka o protjerivanju/udaljenju iz BIH i drugih zemalja regiona još uvijek nije izvodiva, vjerovatno iz finasijskih razloga.

3.1.4. Kompenzacija

Kao što je gore navedeno, neka pitanja vezana za tranzit u cilju udaljavanja stranaca su uključena u pravilnik o nadzoru i udaljenju, ali ne i pitanje kompenzacije. Ova pitanja su trenutno regulisana sporazumima o saradnji i readmisiji koja uključuju i tranzit. Odgovorna strana za plaćanje troškova mora uvijek biti identifikovana. → NIJE USAGLAŠENO

3.1.5. Obezbjedivanje neophodnih dokumenata

Saradnja između BiH i konzulata/ambasada u vezi obezbjeđivanja 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 regulisati 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 ne pokriva konkretno ovo pitanje takodjer osim u odredbi u čl. 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 čiju su državljanima bili predmetom protjerivanja iz BiH je korektna do danas.

Međutim sa druge strane, IOM-ov Finalni izvještaj o programu dobrovoljnog asistiranog povrtaka (AVR program) pokazuje da je broj nedokumentovanih migranata izuzetno visok, gdje posebno uočeno da broj maloljetnika raste. Dakle, dodatno posvećivanje pažnje ovom problemu je potrebno. Osim toga, bh. institucije trebaju pronaći rješenja za zemlje koje ne prihvataju BIH laizzare passer (putni list). Na primjer, 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 podnošenje žalbe protiv odluke o produženju pritvora, što nije bilo moguće prema rješenjima prethodnog Zakona iz 2003 g. Ovo pravo u vezi omogućavanja žalbe je dozvoljeno novim Zakonom (čl. 102). → USAGLAŠENO

Druga preporuka se je odnosila na obezbjeđivanje pravnog osnova u Zakonu o strancima kojom bi se omogućio 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 čl. 4 novog Zakona. → USAGLAŠENO

Proporcionalnost i princip poštivanja ljudskih prava u vezi procedura udaljenja

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 udaljenju sadrži sve garancije za poštivanje ljudskog dostojanstva stranca koji se udaljava (protjeruje). Ovo uključuje: davanje informacija o povratku (čl. 27), ocjenjivanje općeg zdravstvenog stanja za putovanje, posebno za transport zračnim putem (čl. 30), uvažavanje ličnosti osobe koja se udaljava i proporcionalna upotreba sile od obučene pratnje samo u neophodnim situacijama (čl. 32). → USAGLAŠENO

Povratak maloljetnika bez pratnje

Zakon iz 2008 g. (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 maloljetnik biti prihvaćen od strane člana porodice, staratelja ili druge ovlaštene osobe u zemlji prijema. Ovaj princip je dalje razrađen u Pravilniku o udaljenju i nadzoru (čl.25) → USAGLAŠENO

Kao što je već navedeno, BIH institucije bi trebale obratiti pažnju na porast 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 uzevši u obzir činjenicu da je AVR program trenutno suspendovan.

Monitoring prisilnih povratka/ Razmjena statističkih podataka

Kao i prethodni Zakon, novi Zakon o strancima iz 2008.g.sadrži odredbe da će voditi službene evidencije o strancima koji su predmet protjerivanja kao i o strancima koji su prisilno udaljeni iz BIH. Nadalje, 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 osigurava 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 poduzela određene aktivnosti. Na primjer, Granična Policija sastavlja svoj periodični “Pregled aktivnosti na državnoj granici” koji sadrži slijedeće statističke podatke o 1) saobraćaju putnika i vozila na graničnim prelazima; 2) zabrane ulaska u BiH; 3) Ilegalni prelazak državne granice; 4) Prihvat i povratak osoba na graničnim prelazima; 5) Falsifikovane putne isprave; 6) Otkrivne droge. Kako bi se poboljšala operativna saradnja, BIH Granična policija razmjenjuje ove podatke sa drugim susjednim zemljama. Nadalje, putem projekta „Razvoj komunikacionih sistema i razmjena informacija o ilegalnoj migraciji na zapadnom Balkanu“ dodatne kategorije informacija o nezakonitoj migraciji će biti razmjenjene na jedinstvenom obrascu na redovnoj bazi između pet zemalja. Osim statistika, osnivanje sistema ranog upozoravanja je također predviđeno kroz ovaj projekat. Memorandum o razumjevanju između zemalja partnera će biti uskoro potpisan. BIH međutim ne treba biti ovisna samo o stranim donatorskim inicijativama ove vrste.

3.2. Dobrovoljni povratka

3.2.1. Definicija dobrovoljnog povratka

Iako ne postoji obavezujuće zakonodavstvo EU u pogledu izbora načina povratka stranog državljanina (prisilni naspram dobrovoljnog) prioritet uvijek treba dati dobrovoljnom povratku iz većeg broja razloga. 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 dobrovoljni povratak se preferira i podstiče od strane organa vlasti. Međutim primjećeno je da 15-dnevni rok za dobrovoljno izvršenje činidbe može biti prekratak da bi se omogućilo strancu, koji se protjeruje/udaljava, dovoljno vremena da prikupi svu neophodnu dokumentaciju i novčana sredstva. Stim u vezi, čl.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 i iz tog razloga nije uvažio gore navedene praktične razloge.

→ DJELOMIČNO USAGLAŠENO sa slj. komentarem: dobrovoljni povratak je definisan, ali međutim vremenski okvir bi trebao dozvoliti određenu fleksibilnost i izuzetke.

3.2.2. Saradnja

Strategija je istaknula na saglasnost učesnika⁹¹ u vezi osnivanja regionanog 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 migracionu 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 dobrovoljno 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 provđenja ove odredbe u praksi. U pogledu prirode povratka, Pravilnik definiše dva načina povratka, neovisni (samostalni) povratak, koji je uvijek prefiran I podstican i potpomognuti dobrovoljni povratak. Ovi drugi povrsci se trenutno implementiraju na osnovu

⁹¹ Učesnici je termin koji se odnosi na predstavnike institucija koje se bave migracijama iz Albanije, BIH, Hrvatske, Srbije i Crne Gore, koji su učestovali u CARDS Regionalnom Programu

protokola o saradnji sa međunarodnim organizacijama. Ministarstvo sigurnosti BIH je zaključilo Memorandum o potpomognutom/asistiranom povratkom sa IOM-om. Dokument jasno navodi (čl. 3- korisnici) kategorije migranata koje su kvalifikovane 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 kvalifikovani za IOM 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 BH vlada treba da zaključi memorandum o razumjevanju sa međunarodnom organizacijom, poput IOM-a kako bi se regulisala implementacija ovog programa. U ovom smislu, IOM i Ministarstvo sigurnosti BIH zaključili su memorandum 2. septembra, 2007.g. koji je postavio obaveze i odgovornosti obje ugovorne strane
→ USAGLAŠENO sa komentarom: zbog finansijskih problema, program je suspendovan početkom 2008..

Druga preporuka se odnosi na informisanje stranih diplomatsko- konzularnih predstavništava o postojanju i prednostima korištenja AVR programa. IOM je informisao određene ambasade o ovom programu, uključujući one čiji državljani predstavljaju najčešće nezakonite migrante i to Kinu, Tursku, Makedoniju, Srbija 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 (čl.7) navodi da će Ministarstvo informisati iregularnog migranta o njegovom pravnom statusu i mogućnostima dobrovoljnog povratka u sklopu AVR program-a. Ministarstvo i IOM će zajednički razviti mehanizam za razmjenu informacija o AVR programu. Međutim, informacija iz Službe navodi da dosadašnji ilegalni migranti smješteni u imigracionom centru nisu bili korisnici AVR programa. (ukoliko predstavljaju prestupnike onda bi trebali svakako isključeni iz dobrovoljnog povratka) → USAGLAŠENO uz komentar

3.2.6. Održivost asistiranog dobrovoljnog povratka

BiH AVR Program nudi organizovanje 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 koji su jednom asistirani u

smislu povratka u zemlju porijekla, neće moći naredni put, ako ponovo ilegalno uđu/borave u BIH tražiti usluge programa (čl. 4 AVR sporazuma između Ministarstva sigurnosti BIH i IOM-a).

3.2.7. Pravne posljedice dobrovoljnog ili prisilnog povratka na slijedeći ulazak u zemlju

Prijašnji zakon je nametnuo zabranu ulaska u trajanju od 1-10 godina svim strancima kojima su dodjeljene odluke o protjerivanju. Strategija je preporučila smanjenje ili ukidanje zabrane ulaska u zemlju za ove osobe i shodno tome ova preporuka je prihvaćena u novom Zakonu (čl. 87, para 2). → USAGLAŠENO

3.2.8. Razmjena informacija

Razmjena informacija čini se još uvijek fragmentiranom i nekordinisanom aktivnošću. U svakom slučaju, određene razmjene se ipak obavljaju. Na primjer, 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 napuštanja 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. Priprmena faza za sporazume o readmisiji

3.1.1. Faza iniciranja

Strategija je preporučila održavanje inter-ministarskih sastanaka 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, značajan broj sporazuma je iniciran 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 potrebnog za zaključivanje sporazuma o readmisiji koji se kreće između nekoliko mjeseci do 2 godine. Vremensko trajanje procesa nije smanjeno zbog pravnih procedura koje uključuju Vijeće Ministara i BH Predsjedništvo, 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. Dana 1. januara, 2008, sporazum o readmisiji između BIH i EU je stupio na snagu. Ovaj sporazum (čl. 20) jasno navodi 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 navedenim u samim ugovorima i njihovim aneksima, pri čemu nije pomenuto 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 BIH Predsjedništva, 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 Schengenskog 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 validnim za postupanje. Lista ovih indikativnih dokaza, kojima se utvrđuje državljanstvo osobe, boravak ili tranzit preko zemlje se nalazi u prilogu ovog Sporazuma. Nadalje, sporazum (čl. 19, para 1 tačka c) daje pravo ugovornim stranama da izrade protokole o implementaciji kako bi se definisala dodatna sredstva i dokumenti, osim onih koji su već sadržani u aneksima.

Granična policija postupala 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 obezbjeđivanje svojevrsne pomoći za reintegraciju BIH 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. Prema informacijama Ministarstva⁹², njegova implementacija je pokazala probleme u vezi postojanja 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.

⁹² MoS document Strategija u oblasti Imigracije i Azila

Regionalna saradnja

Saradnja treba biti dalje intenzivirana u borbi protiv iregularne migracije. Zaključivanje sporazuma o readmisiji je bitan element. Programi poput razmjene migracijske statistike, osnivanje sistema ranog upozorenja I drugi su konkretni oblici saradnje u ovom polju.

4. NEZAKONITA (IREGULARNA) MIGRACIJA

4.1. Definicije

4.1.1. Krijumčarenje

U prethodno zakonskom rješenju, ilegalni ulazak je bio predmetom različitog tumačenja zbog nepostojanja odgovarajuće definicije. Novi Zakon iz 2008 g (čl. 16) definiše ilegalni ulazak u zemlju kao a) pokušaj prelaska ili prelazak državne granice mimo graničnog prelaza ; 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. 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 isto nije počinjeno u cilju finansijske korist takve osobe. Krivični zakon BiH navodi da je krivično djelo krijumčarenja lica počinjeno od strane lica koja “ da bi ostvarila finasijsku ili materijalnu korist, dozvoljavaju ili omogućavaju ulazak i boravak stranca”. Strategija je navela da kako bi se osigurala potpuna usklađenost sa Direktivom Vjeća 2002/90/EC, mala korekcija bi trebala biti unesena u čl. 189 krivičnog zakona, koje 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 puta bio predmetom izmjena I dopuna tokom perioda od 2003-2007 godine, čl. 189 nije bio predmetom izmjena.
NIJE USAGLAŠENO

Statistike iz 2007.g.pokazuju da je Granična Policija podnijela službena izvještaje za 83 krivična djela krijumčarenja osoba I identifikovala krivično djelo krijumčarenja protiv 118 identifikovanih osoba i četiri nepoznate osobe. Tokom prvih šest mjeseci u toku 2008. godine, Granična policija je podnijela izvještaj za 31 krivično djelo krijumčarenja protiv 42 identifikovane 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.g. 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 u cilju pojašnjavanja 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 samo isključivo iz razloga ulaska I boravka u BIH. Koncept je u potpunosti prihvaćen i obrađen u više dijelova zakona uključujući: definicije (čl. 5), odbijanje/odbacivanje zahtjeva za boravak (čl. 62) i otkaz boravka (čl. 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 krivičnog djela krijumčarenja. Iz toga razloga, preporučeno je 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 identifikovala ni jednu pravnu osobu u aktivnostima krijumčarenja tokom 2007. Informacija o postojanju takve analize nije bila dostupna.

4.2.2. Jurisdikcija

Strategija je navela da je bh. zakonski okvir već obezbijedio temelje za postavljanjem 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 mimo BIH, ali čije su aktivnosti krijumčarenja usmjerene prema ili preko BIH. Prema čl. 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 I sporazumima I međudržavnim ugovorima. Krijumčarenje bi po svojoj prirodi se ubrajalo u ovu kategoriju, pa bi shodno tome BiH mogla uspostaviti svoju nadležnost. Informacija nije potvrđena o postojanju nekog takvog konkretnog predmeta na osnovu koga bi se testirala/primjenila ova odredba.

4.2.3. Odgovornost prevoznika

Direktiva Vjeća 2001/51/EC i Schengenska Konvencija predviđaju da su prevoznici u obavezi da preduzmu sve neophodne mjere da osiguraju da stranac-putnik ima validne putne isprave. Ukoliko to nije slučaj, prevoznik je dužan vratiti takvog putnika. Na početku, predstavnici bh. organa koja se bave migracijom su bili rezervisani prema ovom konceptu, ali su poslije uvidjeli da njegova primjena može samo korisiti BIH i čak napraviti uštede budžeta. Novi Zakon o strancima (čl. 18) navodi da je obaveza prevoznika da obezbijedi prevoz i/ ili smještaj strancu kome je odbijen ulazak u BIH. Sva ova pitanja trebaju biti definisana u većoj mjeri pravilnikom koje treba da usvoji Vjeće Ministar 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 uvesti jednostavan sistem za praćenja izdatih radnih dozvola u zemlji. Trenutno, BiH Agencija za rad I zapošljavanje namjerava da ustanovi centralizirani sistem svih radnih dozvola. Međutim ovaj proces je uslovljen sa dobivanjem saglasnosti svih biroa/službi za zapošljavanje iz entitea koje su nadležne za izdavanje radnih dozvola. Čini se da odluka o ovom pitanju još nije donesena. Pitanje harmonizacije entiteskih 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 razmjene mišljenja i davanja određenih preliminarnih ocjena za uspostavljanje ili ukidanje viznog režima. U praksi, BiH slijedi u određenoj mjeri Bijelu Listu Schengena. Trenutno prijedlog je da se izuzmu državljani iz većeg broja zemalja južne Amerike. Osim toga, BiH je ukinula vize za državljane novih zemlje članica EU koji 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 organizovao četiri specijalističke obuke vođenja intervju i osnovne vještine otkrivanja falsifikovanih putnih isprava za konzularne službenike. MVP treba nastojati da redovito organizuje sve obavezne obuke za sve konzularne službenike prije njihovog odlaska iz BiH. Tokom 2007- juna 2008, MVP je samostalno organizovao tri takve obuke, od kojih su se dvije upriličine zemlji, a jedna u Peking, Kina. DJELOMIČNO USAGLAŠENO

Upravljanje granicom

Jednako važno kao što je “prije-granična kontrola” koju provodi MVP je i efikasna kontrola “na ulasku” koja može biti ostvarena samo ako službenici imaju redovit 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, U.S, Mađarske, 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 6 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 u skladu sa međunarodnim standardima, BIH bi trebala omogućiti svim osobama koje su migrirale ilegalno, posebno onima koje su predmet krijumčarenja određeni minimum prava. Ova prava su već garantovana odredbom zabrane vraćanja (*non-refoulement*) i odredbom o humanitarnom boravku. Zakon o strancima (čl. 54) navodi da se humanitarni boravak može odobriti strancu koji je: 1) žrtva ogranizovanog kriminala ili trgovine ljudima; 2) maloljetnom strancu bez pratnje; 3) osobi bez državljanstva; 4) strancu koji je zadovoljio uslove propisane principom non-refoulement 5) i zbog drugih opravdanih razloga koji se trebaju odrediti podzakonskim aktom.

Prema čl. 16 UN Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnenim, morskim ili zračnim putem, BIH ima obavezu da obezbijedi određenu medicinsku/psihološku pomoć migrantima koji su pretrpili 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

BIH centar za ilegalne migrante koji su pod nadzorom, IOM-vo 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 veliku regularizaciju statusa migranata u BIH, ali predlaže da domaći zakoni bi trebali dozvoliti regularizaciju statusa nezakonitih migranta na pojedinačnoj, od slučaja do slučaja osnovi. U sadašnjim prilikama, zakon iz 2008 (čl. 54) navodi da se privremeni humanitarni boravak može odobriti osobi koja općenito ne ispunjava uslove za regularan boravka, u situacijama kada stranac saraduje sa pravosudnim organima u istrazi krivičnih djela ili je njegovo prisustvo potrebno u sudskom postupku, ili je sam žrtva organizovanog 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, određena fleksibilnost ovim slučajevima pogledu bi trebala se razmotriti.

5. TRGOVINA LJUDIMA

5.1. Kazne i sankcije

Kazne za pravna lica I kompenzacija štete⁹³

BiH Krivični zakon 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. Ista će biti naložena u vezi sredstava koji su korišteni 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 konifiskacija (plijenidba) 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 u kojoj se mjera konfiskacije 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 navedeno između ostalog "...Skroman ili nikakv napredak je napravljenu u zaplijeni sredstava I kompenzaciji žrtava. Moraju se uložiti naponi 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

⁹³ These two recommendations are merged here due to their causality.

na ovaj način bi trebale biti oštećene 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 oštećenja žrtava. BiH zakonski okvir omogućava svi 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, 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 oštećenje. 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 konstatovano da su mnoge zakonske i operativne mjere poduzete kako bi se zaštitile strane žrtve trgovinom ljudima. Međutim, uzevši u obzir trend porasta domaćih žrtava trgovinom, Strategija je predložila kao prioriter stvaranje pravnog okvira kojim bi se omogućilo jedanko postupanje i prema domaćim žrtvama, BiH državljanima. Shodno tome, u 2007. g. BiH Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je izradilo Pravilnik o zaštiti žrtava trgovine ljudima i svjedoka- BIH državljana, koja su kasnije usvojena od strane BIH Vjeća Ministara. Pravila su regulisala veći broj pitanja uključujući principe i opće operativne standarde u vezi postupka identifikacije žrtve, zaštite i pomoći, kao i primarnu i sekundarnu prevenciju i druga pitanja. USAGLAŠENO

5.3. Repatrijacija

Slijedeća preporuka se je odnosila na pitanje identifikacije bh. budžetskih sredstava za repatrijaciju strane žrtve trgovine ljudima. Do danas, sredstva za repatrijaciju su isključivo bila obezbjeđena od stranih donatora. Akcioni plan državnog koordinatora je naveo da je 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 3 na 6 mjeseci. Novi nacrt pravilnika o zaštiti žrtava trgovine ljudima je prihvatio ovu preporuku i dozvolio duži boravak po humanitarnom osnovu u trajanju do 6 mjeseci pod uslovom da su ispunjeni i drugi uslovi (čl.6 pravilnika). USAGLAŠENO

5.5. Prevencija I borba protiv trgovine ljudima Obuka I identifikacija počinioca krivičnog djela I žrtava, te obuka

Strategija je ocijenila dobrom praksu ureda državnog koordinatora u pogledu koordiniranja/ obezbjeđivanja 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, primjećeno je da su za obuku određenih institucija (na pr. sudstvo) tri donatora pokazala interes, dok za većinu drugih sredstva za obuku su ostala neoznačena. O ovom pitanju bi se trebalo razgovarati sa donatorskom zajednicom kako bi se izbjegle ove situacije “preferiranja” i obezbjedio trening svima.

5.6. Istraživanje, informacije i medijske kampanje

Strategija je ocijenila da su značajne aktivnosti poduzete od strane bh. institucija kako bi se podstakla svijest o trgovini ljudima. Javne kampanje su koncipirane na takav način da efekat proizvedu 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 će biti upisivanje osoba u matične knjige rođenih (posebno romske populacije) koji nisu bili prije registrovani. Ove osobe ne postoje u pravnom smislu I zbog toga su izložene velikom riziku da budu vrbovane od strane trgovaca 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 važnost usvajanja podzakonskog akta o podacima iz domena migracija, tj. službenim evidencijama o strancima što je prije moguće kako bi se izradio 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. Formalno gledano, ova preporuka je ispoštovana od strane BIH. USAGLAŠENO, uz komentar da sami sistem još uvijek nije u funkciju u potpunosti.

6.1.2. Prikupljanje podataka i izrada migracijske statistike

Obrazac izvještavanja i kontakt osobe

Novi zakon o strancima iz 2008.g. sadrži iste odredbe o vođenju službenih evidencija o strancima, ali je lista u određenoj mjeri proširena kako bi uključila nove kategorije službenih evidencija na primjer prevoznike, izdavaoce pozivnih pisama, uložene žalbe I drugo. Prema Zakonu (čl. 145, para 2) centralna baza podataka sadrži sve podatke iz službenih evidencija. Nadalje pravilnik o centralnoj bazi podataka određuje niz pojedinačnih podataka koji se vode za svaku službenu evidenciju. Međutim, on ne definiše u kakvom formatu se takvi podaci vode/prikupljaju (na primjer da li samo tekstualni i/ ili numerički podaci, upotreba u određene svrhe I drugo). Ovo može dovesti do nekonzistentnosti u pogledu formata podataka, ovisno od toga koji organ dostavlja podatke. Međutim, na osnovu informacije iz Imigracionog sektora, ISM sistem koji je trenutno u fazi dorade, sadrži sve uniformirane jedinstvene obrazce 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 je odnosila da Ministarstvo sigurnosti treba da odredi kontakt osobu koja bi bila odgovorna za koordiniranje procesa prikupljanja podataka, izradu statistike i određivanje definicija i procedura koji će se koristiti. Sektor za imigracije je zadužen za cijelokupnu koordinaciju I planiranje migracijske politike. Međutim, u sektoru trenutno nedostaje osoblje koje bi provodilo ove poslove analitike. Iz tog razloga, predlaže se osnivanje tima koji bi se samo bavio analitikom I strateškim planiranjem. NIJE USAGLAŠENO

6.1.4. Izvori podataka I migracijska statistika

Radna grupa

Strategije 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 trebaju osnovati interagencijsku statističku radnu grupu koju bi činili predstavnici svakog tjela koji je uključen ili ima dodire sa poslovima migracije. Ova radna grupa bi bila odgovorna za iznalaženja koje statistike zahtjeva EU. Sada ne postoji takva radna grupa. Povremeno, sastanci između menadžmenta GP, Sektora za Imigraciju, Sektor za azil, I MiP –a se organizuju kako bi se razmotrila praktična pitanja, ali čini se da do sada migracijska statistika nije suviše bila prisutna na dnevnom redu. Strategija

Ministarstva predlaže formalizovanje saradnje putem osnivanja 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, vremeneke važnosti, uporedivosti, harmonizacije I odnošenja 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 mehanizami izvještavanja i vremenski okvir kako bi BIH mogla odgovoriti zahtjevima EUROSTAT-a. Ove preporuke još uvijek nisu ugrađene u podzakonski ili provebeni akt niti su prisutne u praksi. Očigledno da gledajući operativno, Služba ili Sektori mogu obezbijediti većinu statističkih podataka na primjer-ukupan broj boravaka u 2007. 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 u odnosu na zahtjeve EUROSTAT-a bi bile olakšane ukoliko bi procedure postupanja bile propisane (uzimajući u obzir tri navedne smjernice). Nadalje, 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 čim prije se uspostavi adekvatan sistem prikupljanja podataka, BiH treba početi izradu godišnjeg izvještaja o migracijskim statistikama kojim bi se adekvatno odgovorilo zahtevima 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, Služba izrađuju godišnje izvještaje koji sadrže statističke podatke u skladu sa njihovim zakonom određenim nadležnostima. Iako svi izvještaji nisu bili dostupni za analizu (ovo se ne odnosi na izvještaje Službe I GP) postoji praktična potreba da isti budu kompletirani u jedan te usklađeni sa kriterijima I definicijama EUROSTAT-a. Sektor za imigracije I BIH Agencija za statistiku imali su određene sastanke po pitanju izvještavanja EUROSTAT-u., 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, na primjer 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 u cilju razmjene i poređenja sa drugim zemljama. Određene aktivnosti se već odvijaju na ovom polju. Na primjer, 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.) između graničnih policija prvenstveno. Međutim, ovo se odnosi sam 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 (čl. 60), brisanju podataka (čl.62) i čuvanju podataka (čl .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 shodno tome da praktične prijedoge 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, a također i iako postoji od 2003. godine sa nadležnošću za “razvoj politike u oblasti azila” i “razvoj politike u oblasti

imigracije”⁹⁴, 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 prenešene 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 polazuje da iako je napravljen napredak u mnogim područjima upravljanja migracijama, ostaje dosta posla ukoliko se želi da održiv i efektivan sistem postoji u budućnosti.

BiH se suočava sa mnogim problemima koji imaju uticaja 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 koncepta 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.

Značajan 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/ministarstva uz malo napora da pristupi 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 pozabave ovim pitanjem u prošlosti. 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 migraciskog modela). S druge strane, to također znači da svobuhvatan i koherentan sistem za upravljanje migracijama treba dalje da se razvija u BiH. Shodno tome, agncije 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 shodno tome je u stanju provoditi inicijative

⁹⁴ “Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima uprave” BiH, 2003, član 14.

koje imaju uticaja 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 predmetom kontrole od strane države.

Okvir za funkcionalan model upravljanja migracijama generalno govoreći postoje; međutim on se ne prenosi na realnost te su napretci u oblastima poput legislative umanjeni nepotpunim strukturama i praksama za provedbu. Uopšteno, 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 konkretnog napretka i razvoja.

Glavni elementi koji negativno utiču na cjelokupnu efektivnost su slijedeći :

- **Koordinacija/Saradnja**

- Ministarstva, agencije i organi identificiraju i slijede sopstvene politike i ciljeve u odsutnosti centralno usvojene državne politike o upravljanju migracijama. Shodno tome, oni možda ne odslikavaju u potpunosti najbolje interese i ciljeve BiH;
- Ne funkcionišu svi organi vezani za pitanja migracija na istom nivou vlasti. Najdirektnija tijela za “kontrolu” migracija su na državnom nivou; međutim organi koji su zaduženi za pitanja poput zdravstvene zaštite, zapošljavanja, obrazovanja i ostalih postoje na nižim nivoima (entitet/kanton);
- Slaba cjelokupna koordinacija. Usprkos legislativi koja jasno identifikuje Ministarstvo sigurnosti kao organ nadležan za pitanja imigracije, azila i granice, ovo vođstvo 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 često nejasni i rijetko podržani konkretnim planom aktivnosti ;
- Nedovoljna međuagencijska komunikacija i saradnja. Agencije često funkcionišu u izolaciji jedne od drugih. Ovo se češće može primijetiti između policijskih i ne-policijskih agencija ;

- Ograničen opseg prikupljanja, analiziranja i raspodjele dostupnih informacija između svih migracijskih tijela ne dozvoljava realističan pregled situacije ili odgovor na istu. 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 imaju 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 ulaza (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 da malo istražnih pristupa).
- 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 zapošljavanja kadrova.

2.1. Politika

Ne postoji formalna migracijska strategija u BiH. Shodno tome, ova procjena je uzela u razmatranje različite indirektno ciljeve politike raznih bh. organizacija kroz njihove bilo 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 na napredovanje ka eventualnom članstvu u EU. Kao takva, obavezala se također dovesti u sklad sa relevantnim migracijskim standardima EU (koji se ogledaju u *EU Acquis*-u i ostalom) te je shodno tome određeni nivo migracijske politike već odlučan za BiH.

Ostali opšti ciljevi se mogu sažeti u slijedećem:

- 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 komplikovanim sistemom, uz podijeljenje 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 ulaza.

3. Metodologija

Ova procjena je provedena od 19. maja do 23. juna 2008. godine od strane Adriana Coopera, 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 » ilil « pravilima ». Politika je set principa po kojima se vode akcije i aktivnosti od strane države 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.⁹⁵

Proces kreiranja migracijske politike je iznimno složen, no on se međutim može sažeti u slijedećem:

- 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 definira proces koji prethodi. Ko će preuzeti odgovornost (državni koordinator i sl.) i ko je sve uključen u sam proces. Kreiranje politike zahtijeva veoma visok steepen koordinacije i kompromisa između različitih tijela (i iz vladinog i ne-vladinog 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 iz razloga nacionalne sigurnosti). U takvim slučajevima potrebno je donijeti odluku šta je najbolje za državu u cijelosti.
- Zatim je potrebno izraditi detaljno istraživanje da se razjasni sadašnja situacija (i vjerovatne buduće situacije) u zemlji s ciljem identifikacije očiglednih problema i pitanja. Ono treba uključivati analizu državne demografske, ekonomske, političke i socijalne situacije (u što će se uključiti statistike o imigraciji i emigraciji). Istraživanje trebaju raditi različite agencije koje su uključene, međutim potrebno je postojanje standardiziranog sistema prikupljanja i prezentovanja podataka (uz korištenje prethodno dogovorenih definicija i kriterija) kako bi se osigurao što precizniji rezultat.

⁹⁵ IOM, ‘Razvijanje politike migracija’, website <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/242>

- Razmotriće se slijedeća ključna pitanja:
 - Koliko je država sposobna da se brine o svojim državljanima i shodno 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.)?

Shodno tome, princip kreiranja politike je da se identificiraju ciljevi koji idu ka najboljem interesu države, ali i oni koji odslikavaju relevantne praktične elemente. U zavisnosti od prioriteta i situacije u zemlji, migraciona politika može biti “restriktivna” (na način da ograničava imigraciju) ili “otvorena” (potiče imigraciju). Nakon toga, potrebno je utvrditi praznine i potrebe da bi se ispunile obaveze te da se definiira akcioni plan o tome kako će se tačno provoditi politika.

4.2. Sadašnja politika

Ne postoji formalna migraciona politika (ni imigraciona ni emigraciona). 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 po pitanju migracione politike. Pojedina ministarstva i migraciona 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 migracionu politiku, ali u toj namjeri se suočava s određenim praktičnim izazovima:

- Ne postoji učinkovito vođstvo 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 migracionih agencija je da implementiraju politiku, a ne da o njoj unilateralno odlučuju;
- Nisu svi organi koji se bave pitanjima migracija (za potpunu migracionu politiku) na državnom nivou;
- Prikupljanje podataka i analiza nisu standardizovani;
- Opći kapaciteti državnih organa koji imaju ulogu “supervizora” (Ministarstvo sigurnosti, npr.) nisu adekvatni po pitanju potrebnih resursa;

- 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 ulaza, a ne automatskoj ulozi onih koji omogućavaju migracije.

5. Propisi u vezi sa migracijama

BiH je uspjela da usvoji najpotrebniju legislative 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 promoviranja vlastitih agenda. Sadašnja situacija po pitanju legislative u oblasti migracija može se okarakterisati 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 reguliše pitanja izbjeglica/tražitelja azila

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu

5.2. Pravni okvir koji reguliše 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 sprječavanju i kontroli zloupotrebe opojnih droga
- Zakon o upravi
- Zakon o upravnom postupku

5.3. Pravni okvir koji reguliše zapošljavanje:

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu
- Zakon o zapošljavanju stranaca FBiH
- Zakon o zapošljavanju stranaca i lica bez državljanstva RS
- Zakon o zapošljavanju stranaca Brčko Distrikta

5.4. Pravni okvir koji reguliše iregularnu migraciju:

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu
- Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu
- Zakon o sprječavanju 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 reguliše 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 reguliše zaštitu podataka:

- Zakon o zaštiti povjerljivih informacija
- Zakon o zaštiti ličnih podataka
- Zakon o centralnom registru podataka i razmjeni podataka
- Zakon o agenciji za identifikacione dokumente i razmjenu podataka

5.7. Ratificirani međunarodni pravni instrumenti:

- Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i njen Protokol iz 1967 (ratifikovano: 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 sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (Sukcesija:29/12/1992)
- Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (Sukcesija: 16. jul1993).
- Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (Pristupanje:01/06/2003)
- UN Konvencija protiv trans-nacionalnog organizovanog kriminala, sa Protokolom o sprječavanju, suzbijanju i kažnjavaju trgovine ljudima, a posebno žena i djece, i Protokol protiv krijumčarenja ljudi zemnim, zračnim ili pomorskim putem (Pristupanje: 24/04/2002)⁹⁶

5.8. Izazovi koji stoje pred pravnim okvirom

U prošlosti su u BiH napravljene brojne analize o migracionoj legislative sa ciljem identifikacije koraka potrebnih za postizanje usklađenosti sa standardima EU⁹⁷ te je napredak definitivno napravljen 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 EU⁹⁸, uključujući: odgovornost prevoznika; usvajanje “A, B, C, D” kategorija viza; pojačana mogućnost da se odbije ulaz strancu kome 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 osnovova (promjena osnove boravka dok su u zemlji).

⁹⁶ Izvor: EC Nacionalni CARDS 2005 ‘Podrška provedbi IBM strategije u BiH’ project, koji implementira IOM.

⁹⁷ 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 (ulaz i prihvata, boravak, protjerivanje, dobrovoljni povratak i readmisija, iregularne migracije, trgovina ljudima, migracijske statistike i zaštita podataka).

⁹⁸ 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 po 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 po pitanju kontrole 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 kvalifikovanja 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.

Usprkos svemu rečeno, BiH je uveliko postigla usklađenost sa legislativnim standardima.⁹⁹

Izazovi koji stoje pred BiH po pitanju migracijske legislativi su manje problem konkretne legislativi, nego više slabost procesa s tim u vezi kako bi se legislativa provodila.

BiH bi trebala usvojiti jasnije procedure revidiranja, kreiranja i dopunjavanja migracijske legislativi. Sadašnja situacija je zbunjujuća i uveliko se oslanja i podložna je uticaju međunarodne zajednice. Shodno tome, kapacitet BiH da izmijeni i dopuni legislativu mogao bi se pokazati slabim.

S obzirom na specifičnost zemlje, također je nepraktično za BiH da usvaja propise koja je u potpunosti usklađena sa svim traženim standardima i najboljim praksama odmah. 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 legislativi i ispunjavaju duh zakona a ne samo puko slovo zakona, razvoj situacije vezane za legislativu biće neuspješan.

⁹⁹ Vijeće Evrope i UNHCR također potvrđuju usklađenost bh. legislativi u području azila posebno. Ovo se potvrdilo ponovno u “Mapi puta” za liberalizaciju viznog režima.

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.

6.1.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 provođenja aktivnosti nadzora nad radom agencija za provođenje zakona na državnom nivou (Državna granična služba (GP)¹⁰⁰ i Državna agencija za informacije i zaštitu (SIPA)¹⁰¹) 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. godine¹⁰², kao:

- zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza i reguliranje prometa na graničnim prijelazima BiH;
- sprječavanje i otkrivanje činitelja kaznenih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih kaznenih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom;
- međunarodnu suradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva;
- zaštitu osoba i objekata;
- prikupljanje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH;

¹⁰⁰ Naziv Državna granična služba promijenjen je 2007. godine u Granična policija

¹⁰¹ Naziv Državna agencija za informacije i zaštitu je 2004. godine promijenjen u Državna agencija za istrage i zaštitu.

¹⁰² ‘Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima uprave’ BiH, 2003, član 14.

- organizaciju i usuglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutarnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH;
- provođenje međunarodnih obveza i suradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, i usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvaćaju teritorij BiH, i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja;
- provodi politiku useljavanja i azila BiH i uređuje procedure vezano za kretanje i boravak 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 vezana za upravljanje migracijama, međutim nedostaje mu operativnih i pravnih sposobnosti da samostalno provodi praktične mjere. Ove sposobnosti se umjesto toga mogu naći u ostale 3 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 structure MS. Čak niti ovaj zahtjev izvještavanja Ministra nije automatski za organizacione jedinice u svim slučajevima. Shodno tome, ova vrsta situacije daje dosta praktične kontrole koja se obično nalazi u rukama državnog ministarstva tijelima za implementaciju. S ciljem učinkovitog funkcionisanja 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.

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 (readminisije)
- Započelo se sa izvještavanjem o migracijama i provedbom ograničenih akcionih planova¹⁰³;
- 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 državnog budžeta iz za izgradnju Imigracionog centra, te je završena izgradnja istog ;
- Razvoj osnovne IT i komunikacijske infrastrukture.

¹⁰³ 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”.

Međutim, kada govorimo o operativnoj učinkovitosti, Ministarstvo je ispod očekivanog. Dosta progressa koji je gore spomenut bio je rezultat uticaja 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 definisani; interne komunikacije su nepovezane; te pozivanje na odgovornost nije prioritizirano 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 »¹⁰⁴, iako se odnosi na opće administrativne kapacitete BiH, bi trebao biti razmotren od strane MS.

▪ Sektor za imigraciju

Sektor za imigraciju je jedan od deset sektora MS. Sektor ima dva odsjeka: Odsjek za administrativno-upravne poslove te Odsjek za propise, nadzor i obuku.

Konkretne nadležnosti Sektora su da:

- vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na izvršenje i sprovođenje politike u oblasti imigracije u BiH,
- vrši poslove koji se odnose na izradu prednacrti i nacrti zakona i podzakonskih akata iz ove oblasti,
- te 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.¹⁰⁵

¹⁰⁴ 'BiH Izvještaj o napretku 2007' {COM(2007) 663}

¹⁰⁵ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva sigurnosti, član 11.

Kao takvi, konkretni zadaci Sektora su dvosmisleni i otvorni misinterpretaciji, a u osnovi im nedostaje pojašnjenje šta se 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 koncentrisanje 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 migracionim 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 očiglednim preklapanjima istih kod organizacionih jedinica Ministarstva.

▪ 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 prihvata i program.

Konkretna nadležnosti Sektora su da:

- vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na izvršenje i sprovođenje politike i postupka azila u BiH,
- koordinira radom nadležnih organizacionih jedinica,
- vrši poslove koji se odnose na izradu prednacrtu i nacrtu zakona i podzakonskih akata iz ove oblasti,
- obezbjeđuje prihvata, smještaj i podršku tražioca 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.¹⁰⁶

Ključne funkcije Sektora se dalje mogu razraditi kao:

- Procjenjuje zaprimljene zahtjeve za azil (međunarodnu zaštitu)
- Provođenje intervjua u vezi sa zahtjevima
- Rješavanje po zahtjevima
- Izdavanje rješenja o dozvoli privremenog boravka po osnovu humanitarne zaštite
- Revidiranje odluka (prestanak statusa)
- Odobravanje privremenog prihvata
- Saradnja/veza sa Sudom BiH
- Registrovanje tražitelja azila

¹⁰⁶ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva sigurnosti, član 12

- Izdavanje identifikacione karte za tražitelje azila
- Izdavanje kartona priznatim izbjeglicama
- Vođenje evidencija o azilantima
- Preduzimanje 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 poredi s mnogim sektorima u Ministarstvu. Ovaj jasni focus 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 BiH¹⁰⁷).

EU je relativno nedavno procijenila napredak kao “napori Bosne i Hercegovine u oblasti azila su uglavnom na dobrom putu”.¹⁰⁸

• Granična policija

Granična policija (GP) bila je prva agencija za sprovedbu zakona na državnom nivou u BiH kada je osnovana u junu 2000. godine (tada se zvala Državna granična služba). Kroz slijedeće 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 ulazu u Bosnu i Hercegovinu.

Nadležnosti Granične policije su slijedeći:

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:

¹⁰⁷ Državni sud funkcioniše kao organ za rješavanje po žalbama protiv odluka o azilu MS.

¹⁰⁸ BiH Izvještaj o napretku 2007 '{COM(2007) 663}'

- 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. Poduzima 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 vezano za vjerodostojnost 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.¹⁰⁹

GP provodi aktivnosti na svim graničnim prelazima BiH kao i u području od deset kilometara unutar teritorije (ovo područje se može povećati ukoliko se dužnosti obavljaju na zrakoplovu, vozu ili plovnim objektima). 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, oruzje, 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 broja¹¹⁰ i ostavlja nepopunjenim 458 pozicija (od čega je većina policijskih službenika – 442)¹¹¹

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 u postizanju postavljenih ciljeva, i iako 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 structure, administraciju, zapošljavanje, obuka i razvoj vještina osoblja, prikupljanje obavještajnih podataka – analiza i raspodjela, stručno ispitivanje dokumenata, strateško planiranje i analiza.

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 organizovanih prekograničnih kriminalnih aktivnosti”. Takvi akcioni planovi su dali svoje rezultate: u 2007. godini sva područja otkrivanja krivičnih djela od strane GP 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 kontinuirano smanjiti 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 prelaza 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).¹¹² 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 modusa operandi iregularnih migranata (prelazak na forme skrivenog ulaska uz izbjegavanje graničnih

¹⁰⁹ ‘Zakon o Državnoj graničnoj službi’, 2004 dopunjen ‘Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj graničnoj službi’, 2007

¹¹⁰ U skladu s definicijom iz “Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta GP”

¹¹¹ Izvor: Podaci GP korišteni u kreiranju “Strategije i Akcionog plana u oblasti migracija i azila’ May 2008

¹¹²Potrebno je spomenuti da je GP značajno povećala stopu otkrivenosti krivotvorenih putnih dokumenata (posebno ličnih karata) u toku ovog perioda.

prelaza). 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, sanitacija, 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 definisana 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**

2002. godine ustanovljena je Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) prije nego je bila rekonstruisana i reimenovana 2004. godine. Ova reforma je rezultirala usvajanjem značajnih novih 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 funkcioniranja 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: organizovanog 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;
6. sprovođenje 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.¹¹³

Često spominjana kao bh. jednadžba za FBI, SIPA je specijalizovana agencija za policijske istrage, a fokusira se na veća krivična djela, ratne zločine, terorizam i ostala ozbiljna kršenja Krivičnog zakona. SIPA također pružima vođstvo u inicijativama vezanim za veća krivična djela organizovanog 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 najkласičniju policijski orjentisanu od 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.

Rezultati su u početku sporo dolazili od SIPA-e, međutim to se počelo pozitivno mijenjati nakon uspješnih slučajeva koji su bili većinom u obalsti finansijskog kriminala. Važno je napomenuti da je SIPA efektivno pokazala svoj potencijal i spremnost da djeluje kao istražitelj krivičnih djela u državnim institucijama.¹¹⁴

▪ 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 premještanja kontrole nakon ulaza 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 se stoga donijela odluka o njegovom premještanju 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.

¹¹³ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu” 2004, član 3

¹¹⁴ Nedavno smo bili svjedoci obimnijih hapšenja od strane MUP-a RS za prekršaje u vezi sa lažnim izdavanjem državnih identifikacionih dokumenata.

Zvanične nadležnosti Službe za poslove sa strancima su:

(1) Upravni poslovi vezani za kretanje i boravak stranaca u Bosni i Hercegovini, propisani Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, i to:

- a) poništavanje viza strancima,
- b) izdavanje licnih i putnih isprava strancima, odnosno oduzimanje izdatih licnih 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.

(4) Vođenje predmeta i evidencija propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu i evidencija iz djelokruga Službe.

(5) Inspekcijски poslovi nad sprovođenjem 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 fizickim licima u vezi s boravkom i zapošljavanjem stranih državljana,
- c) podnošenje prijave i zahtjeva za postupanje protiv pravnih ili fizickih lica zbog nepridržavanja propisa kojima se regulišu 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 inspekcijским kontrolama I nalazima,
- f) redovni inspekcijски 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) pracenje, 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 vodenje 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 regulišu prava, obaveze i druga pitanja u vezi s kretanjem, boravkom i zapošljavanjem stranaca..¹¹⁵

Kao agencija za kontrolu migracija nakon ulaza u BiH, SPS je bila kreirana da identificira, privede i udalji iregularne migrante po potrebi iz BiH. Služba je također prvo tijelo u zemlji koje zaprima zahtjeve za međunarodnu zaštitu (prije nego što isti proslijedi Sektoru za azil u okviru MS), te vrši dodatne provjere s ciljem utvrđivanja detalja 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 imigracioni centar koji je pogodan za smještaj iregularnih migranata niti je imala potrebne mehanizme da rutinski vrši udaljavanje iz zemlje tih migranata. U 2007. i 2008. završena je izgradnja prvog imigracionog centra¹¹⁶ i donešen je potrebni zakonski okvir za njegovo funkcionisanje kao i pravni okvir za upravljanje prisilnim udaljenjima migranata. Treba napomenuti da niti jedan od ovih elemenata ne funkcioniše u potpunosti.

SPS je podijeljena na dva glavna segmenta:

1. Inspektore za strance
2. Imigracion centar

¹¹⁵ ‘Zakon o Službi za poslove sa strancima’ 2005, izmijenjen ‘ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Službi za poslove sa strancima’ 2008

¹¹⁶ Još se naziva i Imigracioni prihvatni centar

Inspektori za strance radu 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.

Službenici Imigracionog centra su nadležni za nadzor nad i udaljenje iregularnih migranata 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 i udaljenje osoba zbog administrativnih prekršaja zahtijevaju mnogo viši nivo osjetljivosti te različite standarde rada nego u krivičnim slučajevima. Iz razloga 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 (samo 50 inspektora za strance su planirani kao dopuna postojećim kapacitetima) ;
- Kapacitet/sposobnosti operativnog osoblja su niske. Većina sadašnjih inspektora za strance su zaposleni koji 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 visoko kvalifikovani 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 Imigracionog centra uposlano 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 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 ;
- Vezano 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 trenutno operacije planiraju na osnovu

informacija koje ili nisu uopšte analizirane ili nisu analizirane efikasno. Nije praktično da kontrola poslije ulaza u bilo kojoj zemlji aktivno ide za svim iregularnim migrantima – agencija treba da utvrdi prioritete koji su u 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 bez da se prethodno 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 gubicima¹¹⁷;
- Nedostatak jasnih Standardnih operativnih procedura dozvoljava mogućnost različitih tumačenja procedura, kao i zloupotrebu istih od strane osoblja ;
- Jedinica za unutrašnju kontrolu ne izgleda da funkcioniše na nivou standarda kada je u pitanju identifikacija neregularnosti ;
- Interne komunikacije i funkcionisanje izgleda da su više zasnovane na uticaju pojedinih ličnosti nego na strukturiranom sistemu ;
- Potreba za uvođenjem specijalističkih jedinica unutar organizacione strukture SPS, kao što je jedinica za putne dokumente, koordinator za udaljenja, eskorti za udaljenja, itd ;

6.2.2. Ministarstvo vanjskih poslova

Nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova su slijedeće:

- provedbu utvrđene politike BiH i radi na razvoju međunarodnih odnosa sukladno s stavovima i smjernicama Predsjedništva Bosne i Hercegovine;
- predlaže utvrđivanje stavova o pitanjima od interesa za vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj BiH;
- zastupanje BiH u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama, i za neposrednu komunikaciju sa diplomatskim i predstavništvima drugih država i misijama međunarodnih organizacija u BiH i obavlja stručne poslove u svezi s tim;
- praćenje stanja i razvoj međunarodnih odnosa BiH s drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa i o tome dostavlja izvješća Parlamentu Bosne i Hercegovine, Predsjedništvu Bosne i Hercegovine i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće ministara);
- predlaganje Predsjedništvu Bosne i Hercegovine uspostavljanja ili prekida diplomatskih ili konzularnih odnosa sa drugim državama;

¹¹⁷ npr. dovoljna finansijska sredstva koja su potrebna za rad Imigracionog 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 suposli toliko potrebno osoblje.

- suradnju s međunarodnim organizacijama, predlaganje Predsjedništvu Bosne i Hercegovine učlanjenje, odnosno učešće BiH u radu međunarodnih organizacija;
- organiziranje, usmjeravanje i koordiniranje rada diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH u inozemstvu;
- pripremanje i organiziranje međunarodnih posjeta i susreta;
- pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- vršenje poslova u svezi s boravkom i zaštitom prava i interesa državljana BiH na stalnom i privremenom boravku u inozemstvu i domaćih pravnih osoba u inozemstvu;
- da u suradnji s nadležnim ministarstvima i institucijama prati međunarodna ekonomska kretanja i odnose i izvještava nadležna tijela o tome, kao i o ekonomskim odnosima BiH sa pojedinim zemljama i regionima;
- podsticanje, razvijanje i koordinaciju suradnje s iseljeništvom iz BiH;
- pripremu dokumentacije, analiza, informacija i drugih materijala za potrebe Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara i drugih tijela mjerodavnih za provedbu vanjske politike .¹¹⁸

Kao takvo, MVP preuzima vodeću ulogu u provođenju vanjske politike, iniciranja i nadgledanja međunarodnih sporazuma, zajedničko savjetovanje 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 ulaza u zemlju, u obliku ureda za izdavanje viza u inostranstvu. Konkretno nadežnosti za razmatranje zahtjeva za vize i izdavanje viza zavisi od relativne veličine i kapaciteta ureda u inostranstvu; teoretski, postoji jedan službenik kome je dodijeljena ova dužnost.

MVP je dobro ustanovljeno ministarstvo koje ima funkcionalnu organizaciju. Kad se pogleda konkretno kontrola prije ulaza, može se reći da je potreban napredak ako BiH želi da posjeduje potpuni model upravljanja migracijama. Ministarstvo nije bilo fokusom 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:

¹¹⁸ Izvor: ‘Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima uprave’ BiH, 2003, član 8

- neadekvatan izbor i zapošljavanje osoblja koje se bavi izdavanjem viza. Osoblje tradicionalno pristupa MVP s ciljem građenja karijere u diplomatiji te kao takvi nisu prikladni za više policijski orijentisan posao izdavanja viza¹¹⁹, 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 pomoć¹²⁰ obezbijedila je početnu obuku za svo osoblje, međutim nakon toga nije iznađeno dalje održivo rješenje koje bi došlo nato mjesto. Shodno 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, što 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. Godine 2003., nadležnost za izbjeglice, azil i migracije su prebačeni na novoosnovano Ministarstvo sigurnosti.

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;
- promovisanje i zaštita ličnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda;
- koordinaciju i pripremu izvještaja nadležnim domaćim organima i institucijama i međunarodnim institucijama i organizacija o provođenju obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;
- kreiranje i provođenje aktivnosti n a ispunjavanju obaveza BiH u pogledu prijema u evroatlantske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima;

¹¹⁹ 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 “Zakon Zajednice o pravilima koja upravljaju kretanjem osoba na granicama EU (Schengen Zakon o granicama).

¹²⁰ EC Nacionalni CARDS 2003 i 2005 ‘Podrška kapacitetima upravljanja migracijama u BiH’, implementirao IOM

- 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, os tvačenjima 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/križom BiH i Međunarodnim komitetom Crvenog krsta/križa i humanitarnim organizacijama;
- staranje o pitanjima azila i o pravima izbjeglica koje dolaze u BiH;
- 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 uslova 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 cijeni relevantnim u skladu sa svim važećim standardima o zaštiti i podacima;
- saradnja sa nevladinim sektorom po pitanjima iz nadležnosti ministarstva;
- kreiranje politike useljavanja i azila u BiH;
- kreiranje politike Bosne i Hercegovine prema iseljeništvu;
- prikupljanje, sistematiziranje, publikovanje i distribuiranje svih podataka iz nadležnosti ministarstva.¹²¹

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.

E.2.4. Ministarstvo pravde

Nastalo 2003. godine, Ministarstvo pravde je nadležno za slijedeće:

- administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou;
- međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu saradnju (međusobna pravna pomoć i kontakti sa međunarodnim tribunalima);

¹²¹ Izvor: ‘Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima uprave’ BiH, 2003, član 12

- 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;
- općenito djelovanje kao centralno koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uslova 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.¹²²

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.¹²³

¹²² Izvor: ‘Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima uprave’ BiH, 2003, član 13 i 16

¹²³ USAID ‘Procjena rada menadžmenta i upravljanja ljudskim resursima Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine’ 2007

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, osobne 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 skrbi;

- mirovina;

- znanosti i obrazovanja;

- rada i zapošljavanja;

- kulture i sporta;

- geodetskim, geološkim i meteorološkim poslovima.

U sastavu ovog ministarstva je Direkcija za implementaciju CIPS projekta i Povjerenstvo za deminiranje u BiH kao samostalne službe čija su prava i dužnosti utvrđena posebnim propisima.¹²⁴

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 slijedeće nadležnosti:

- koordiniranje poslova na usklađivanju pravnog sistema BiH sa standardima za pristupanje Europskoj uniji (*acquis communautaire*);
- provjeru usklađenosti svih nacrti zakona i propisa koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa direktivama "Bijele knjige - Pripreme pridruženih zemalja Centralne i Istočne Europe za integraciju u unutarnje 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;
- učestvuje kao tehničko operativno tijelo za kontakte sa Europskim povjerenstvom;
- koordinacija nad provedbom odluka koje donose nadležna tijela i institucije BiH, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u odnosu na sve aktivnosti potrebne za evropske integracije;
- učestvuje u aktivnostima ili izrađuje nacрте zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršavanje poslova koje je BiH dužna poduzimati u procesu uključivanja u evropske integracije;

¹²⁴ Izvor: "Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima uprave" BiH, 2003, član 15

- djelovanje kao glavni operativni partner institucija Evropskog povjerenstva u procesu stabilizacije i pridruživanja;
- koordinacija pomoći Europske unije BiH.

Direkcija će uspostaviti funkcionalni odnos sa ministarstvima, upravnim organizacijama i entitetskim vladama po pitanjima koja se odnose na europsku integracionu strategiju i politike, usklađivanje zakona i koordinaciju pomoći.¹²⁵

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 postizanja pune usklađenosti 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 se praktično prebacilo 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 vođstva) kao i slabo definirane i pojašnjene nadležnosti i zadaci.

Jednostavni concept koji stoji iza struktura upravljanja migracijama je taj da vodeće ministarstvo kreira/revidira/ažurira politiku, ključnu legislative i koordinira između svih uključenih bh. organa koji se bave pitanjima migracija, dok organizacione jedinice implementiraju politiku i donešene 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 polu-autonomiju s ciljem učinkovite provedbe politike. Revizija Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva sigurnosti započela je 2007. godine u saradnji sa međunardnom 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. Shodno tome, ove veze moraju se racionalizirati da bi se dozvolilo svim organima, na svim nivoima, da funkcionišu koherentno.

¹²⁵ Izvor: ‘Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima uprave’ BiH, 2003, član 18

7. Provedba i operativni mehanizmi

7.1 Proces migracije

Kontrolu prije ulaza vrši MVP.

Kontrolu na ulazu vrši GP.

Strani državljani koji ulaze u BiH moraju se pridržavati uslova predviđenih Zakonom o boravku i kretanju stranaca i azilu, a konkretno moraju :

- posjedovati važeći putni document, vizu, dozvolu boravka, itd.
- Imati dovoljno sredstava kako bi se mogli izdržavati tokom boravka i odlaska iz BiH, uključujući i zdravstvenu zaštitu ;
- Posjedovati dokumentaciju/informacije koje podržavaju osnovnjihovog ulaska i boravka u BiH
- Posjedovati dokumentaciju potrebnu za ulazak u slijedeću zemlju ulaza
- Posjedovati certifikat o vakcinaciji, ukoliko dolazi sa teritorije na kojoj postoji epidemija ili zarazna bolest
- Da nije predmetom 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/njen 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 ulazu i na izlazu iz zemlje.

Zakonodavstvo pojašnjava osnov za moguće odbijanje ulaza. Odbijanje se jasno naznači u putnom dokumentu. Dozvoljena je žalba protiv odluke o odbijanju ulaza, 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 transit, 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 se izuzetno mogu izdati na granici od strane GP; ovo se radi samo u okolnostima gdje aplikant može na zadovoljavajući način dokazati da ispunjava opšte uslove 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)
- Stalni boravak – neograničen

Procedure za prvo izdavanje privremenog boravka su predmet državljanstva aplikanta:

Ukoliko se radi o državljaninu zemlje koja se nalazi na listi zemalja koje su predmetom viznog režima, zahtjev za dozvolu boravka mora biti podnesen i odobren dok je u inostranstvu i to putem 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 predmetom viznog režima, zahtjev za kratki boravak može biti podnesen u zemlji.

Zakonodavstvo pojašnjava posebne kategorije boravka i obaveze/procedure specifične za njih. Svi oblici dozvole boravka u BiH mogu biti otkazani u skladu sa odgovarajućim smjernicama¹²⁶.

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 protjerivanja.

Nakon identifikacije kršenja zakona o migracijama, Služba za poslove sa strancima će obaviti razgovor sa subjektom, sprovesti istragu i donijeti odluku. Neodgađajuće žalbe na odluku su dozvoljene.

¹²⁶ Detalje sadrži Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu 2008

Subjektu će biti uručena odluka o protjerivanju/deportaciji i imat će najviše petnaest dana da dobrovoljno napusti BiH (uz saglasnost Službe za poslove sa strancima vezano za detalje). BiH ima moć da prisilno protjera stranca ukoliko je 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.¹²⁷

Iregularni migrant također može biti stavljen pod nadzor u slučajevima kada se smatra da će se vjerovatno sakriti, da predstavljaju opasnost po javno zdravlje, red ili sigurnost, i/ili kada se sumnja u njihov identitet. Prvenstveno, stavljanje pod nadzor se koristi kako bi se osiguralo da protjerivanje bude izvršeno.

Koncept ‘odgovornosti prevoznika’¹²⁸ uveden je u bh. propise o migracijama. U slučajevima kada se ne radi o azilu, prevoznik odgovoran za ulazak stranca koji ne ispunjava uslove može biti prisiljen da ih 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 je vlasnika 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, pružaoca smještaja. Oni imaju dodatna ograničena ovlaštenja da vrše pretres, zaplijenu, privođenje i stavljanje u pritvor (sa odgovarajućim ovlaštenjem za upotrebu prisile) kako je definisano u relevantnim primarnim, sekundarnim i tercijarnim propisima.

Sve bh. agencije za sprovedbu zakona će obavijestiti Službu za poslove sa strancima ukoliko otkriju/lociraju sumnjive strane državljane.

¹²⁷ Detalje sadrži Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu 2008

¹²⁸ ‘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)

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 poduzetništvo stranih državljana

Svi stranci koji ulaze u zemlju s ciljem obavljanja plaćenog rada moraju imati radnu dozvolu izdatu od strane nadležne institucije (zavodi za zapošljavanje itd.). Izuzeci od ove obaveze navedeni su u Zakonu 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 distriktu Brčko 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 od strane stranog državljana je veoma spor i birokratski posao¹²⁹; ipak, pomoć u tom procesu od strane bh. institucija 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 slijedeći:

- 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 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 kontaktirati relevantne odjele za izdavanje viza radi više informacija.

¹²⁹ 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.

- 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 uslovima 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;
- 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 sprovode informativne kampanje sa određenom tematikom.

7.5. Postojeći izazovi u provedbi

Trenutno u okviru BiH postoje sve osnovne migracione strukture, upotpunjene poboljšanim primarnim zakonskim propisima koji pojašnjavaju pojedine uloge agencija provedbenih agencija i procedure koje treba slijediti. Osnovni izazov sa kojim se BiH suočava nije primarno pravne prirode, nego pitanje kapaciteta.. Uprkos izrazitom napretku primjećenom 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 implemenatcija slaba. Mnogo proaktivniji pristup se predviđa 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 prilagoditi se 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 neprimjećeni i/ili prihvaćeni te će praktični razvoj cijele sprovedbe migracija biti narušen.

8. Zaključci i preporuke

BiH je napravila značajna poboljšanja po 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 od strane 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 zadužene za kontrolu prije ulaza, na ulazu i poslije ulaza, kao i međunarodna saradnja po ovim pitanjima, pružaju sve od četiri predviđena nivoa u modelu upravljanja migracijama. Glavna legislativa sada uključuje mnoge standarde i procedure neophodne za funkcionisanje na prihvatljivom nivou, što uključuje definisan ulazak, boravak, udaljenje i procedure vezane za azil. Sve ovo je ocjenjeno da je općenito u skladu sa EU standardima. Što je još bitnije, BiH je nedavno poduzela 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 ulaza 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 definisanih 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 zahtjevano u tom procesu što ostavlja sektore izvan praktične uključenosti.

- Generalno, među-agencijska saradnja se razvija, međutim dosta toga je rezultat neformalnih dogovora i praksi nasuprot uspostavljenim strukturama za koordinaciju. Takođe operativna međunarodna komunikacija/saradnja se poboljšava (u čemu prednjači Granična policija), ali poput među-agencijske saradnje i ovaj vid saradnje često nije formaliziran.
- BiH ne posjeduje formalnu migracionu politiku niti je definisala 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 funkcionišu na standardima koji za njih ponekad predstavljaju potpuno nove koncepte i koji zahtjevaju 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 migracionim tijelima (posebno u Ministarstvu sigurnosti, Ministarstvu vanjskih poslova i Službi za poslove sa strancima), što za posljedicu utiče na sva migraciona 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 migracionim 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, selekcije i nedostatak poboljšanja osoblja smanjuje ukupne kapacitete. Ukoliko dođe do razvoja kvaliteta osoblja i njihovog funkcionisanja oni će dodatno biti ojačani, a samim time 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 moraju hitno biti poboljšane kao i metode koordinacije slučajeva pod nadzorom.
- Odgovornost prijevoznika je sada prisutna u legislativi koja će poboljšati efikasnost kontrola (podstičući prijevoznike da pažljivije izvrše pregled putnika koje primaju) kao i obezbjediti prihod koji bi pokrio troškove države. Uspješna implementacija odgovornosti prijevoznika će zahtijevati upošljavanje dodatnog specijalističkog osoblja, međutim do toga još nije došlo.
- Kontrola prije ulaza treba da bude ojačana. Poštivanje procedura i ispitivanje aplikacija za vize varira na različitim lokacijama a i kod osoblja; profesionalni standardi i očekivanja su nedefinisani; nedostaje odgovarajuća podrška i obuka osoblja koje radi na pitanjima viza. Došlo je do situacije u kojoj postoji mogućnost kršenja kodeksa ponašanja/ili nekompetentnost u izdavanju viza.
- Kontrola nakon ulaza 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 loše obavljanje posla i kršenje procedura od strane nekih osoba ne biva kažnjeno u nekim tijelima što omogućava ponavljanje ove situacije. 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 neangažovanosti značajno umanjuju gore navedene prednosti.

Preporuke

Predložene preporuke su podijeljene u kategorije radi lakšeg konsultovanja, osim u slučajevima gdje se izričito odnose na migraciona 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;
- Imigracioni 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 migracionih 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 ne-migracijskih 'kontrolnih' agencija poput Agencije za promociju stranih investicija (FIPA-e) bi trebala biti uključena kao dio ovoga;
- Detaljna procjena trenutne situacije sa migracijama, kao i moguće buduće situacije bi trebala biti urađena;
- Politika bi trebala biti osmišljena i formalno usvojena od strane BiH;
- Veća koordinacija vanjske pomoći bi trebala biti implementirana. Uloga Ministarstva sigurnosti je presudna u ovome 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 se trebao 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/tranzitnim 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 trebao biti poduzet će biti nabavka relevantne putne dokumentacije za osobe (povezivanje sa domaćim i stranim ambasadama/vlastima, itd.). Ova jedinica bi takođe 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

- Imigracioni 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 od strane Inspektorata Ministarstva sigurnosti. Rad Inspektorata bi time trebao biti nadgledan od strane ministra;
- Osnivanje 'jedinice za združenu analizu' koja bi bila zajednički popunjena osobljem i koja bi bila na raspolaganju svim migracijskim agencijama. Ovo bi moglo biti uključeno u inicijative integrisanog upravljanja granicama.

Srednjoročne do dugoročnih

- Implementacija strategije integrisanog 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

- Izmjenjena 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 Imigracionim sektorom koji bi usko saradivao 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 Acquis-a* 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 po pitanju izbora 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 trebala 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 uticaja 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 vezane za aktivnosti po pitanju odgovornosti prijevoznika;
- Završiti sve radove na Centru za nadzor nad iregularnim migrantima;
- Vanjska procjena od strane tijela Evropskog odbora za prevenciju torture i nehumanog ili ponižavajužeg tretmana ili kažnjavanja bi trebala biti podstaknuta;
- Osmisliti mehanizme za istraživanje svih mogućih zloupotreba/korupcije od strane uposlenika 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 da budu implementirani u migracijskim tijelima iz područja zajedničkih potreba – intervjuisanje, 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 poboljšanja brzine, transparentnosti i selekcije 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.). Osoblje bi se trebalo podsticati 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 obavještanja bi trebao biti usvojen u implementiran u svim tim tijelima;
- Nedovoljan broj osoblja treba biti ispitan. 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 onim 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 funkcionisali – od službenika koji rade na kontroli prije ulaska i na ulasku traži se da prave teške odluke koje se odnose na prihvata primjer. Greške u procjeni će se desiti s obzirom da se sprovedba legislative mora uraditi bez čvrstih 'dokaza'. 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 obezbjediti operativno osoblje sa neophodnim vještinama i resursima i zatim ih ovlastiti da donose odluke. Praksa u BiH po kojoj se pojedini policajac treba držati odgovornim za takve odluke na kraju utiče na moral i na efikasnost. Ovo naravno zahtjeva da je rad osoblja redovno nadgledan i da se poduzmu 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);
- Definisane i implementacija održivog rješenja za komunikaciju sa migrantima na stranim jezicima. Sistem koji daje mogućnost za kontaktiranje kvalifikovanih (i odobrenih) prevodilaca za relevantne jezike dvadeset i četiri sata na dan kako bi obavljali prevode putem telefona, interneta ili lično bi trebao biti uveden.
- (Srednjoročne do dugoročnih);

Dugoročne

- Implementirati mehanizme koji bi omogućili 'dodjeljivanje' osoblja drugim agencijama. Najkorisniji primjer bi bio dodjeljivanje osoblja Granične policije mjestima koja su problematična po pitanju izdavanja 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 urađen tako da samo efikasno operativno osoblje sa relevantnim

iskustvom bude izabrano. Osoblje bi trebalo proći kroz relevantnu obuku prije takvog angažmana. Učestvovanje u ovome ne bi trebalo za posljedicu imati negativan učinak na karijeru ili platu dodjeljenog 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

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	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,	+	+			Proračun institucija BiH
2.	Uspostavljanje materijalno tehničkih kapaciteta za sprovođenje viznog režima	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	CIPS, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo civilnih poslova	+	+	+	+	Proračun institucija BiH
3.	Kadrovsko osposobljavanje službi i osoba koje sudjeluju u sprovođenju viznog režima	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Međunarodne organizacije-projekti	+	+	+	+	Proračun institucija BiH
4.	Sprovedba akcionog	Vijeće ministara BiH	Institucije BiH	+				Proračun

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	plana za liberalizaciju viznog režima za BiH							institucija BiH
5.	Harmonizacija procedure izdavanja viza sa propisima EU uz obavezu donošenja podzakonskih akata propisanih zakonom	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH	+				Proračun institucija BiH
6.	Usavršavanje i implementacija informacionog sistema o migracijama-ISM sistem	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarsvo sigurnosti BiH i Ministarstvo vanjskih poslova BiH	+	+			cca. 50,000 KM
7.	Usklađivanje viznog režima sa viznim režimom zemalja članica Šengena i Acquis-a, donošenje Odluke o vizama	Ministarstvo vansjkih poslova	Ministarstvo vanjskih poslova, Vijeće ministara BiH	+				Proračun institucija BiH
8.	Jačanje granične kontrole pri provođenju viznog režima	Ministarstvo sigurnosti BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH	+	+	+	+	Proračun institucija BiH
9.	Saradnja diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH sa relevantnim institucijama zemlje prijema u svrhu kontrole migracionih	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Institucija zemlje prijema	+	+	+	+	Proračun institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	kretanja							
10.	Unapređenje saradnje svih relevantnih tijela koja se bave pitanjima migracije	Ministarsvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i ministarstvo sigurnosti BiH	+	+	+	+	Proračun 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	Ministarsvo vanjskih poslova BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH i međunarodnih institucija	+	+	+	+	Proračun institucija BiH i sredstava ostvarena po određenom projektu za edukaciju

AKCIONI PLAN – GRANICA

1. Cilj: Izrada i usvajanje normativnih akata

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
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: - Opšti uslovi za graničnu provjeru - Provjera lica (osnovna i detaljana) - Provjera posebnih kategorija lica - Analiza rizika i metode graničnih provjera - Provjere vozila - Provjere u željezničkom saobraćaju - Provjere plovila u vodenom prometu - Provjere u zračnom prometu - Vize i provjere viza - Ovjera prelaska državne granice - Popuštanje u graničnom režimu - Granična provjera oružanih snaga - Provjera prenosa oružja i municije preko granice - Provjera dokumenata - Odbijanje ulaska - Upotreba opreme za granične provjere - Upotreba baza podataka - Granične provjere u posebnim situacijama	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	X	Budžet institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	- Azil i humanitarna zaštita - Sigurnosne taktike							
1.4.	Donošenje Uputstava za obavljanje pojedinih poslova nadzora granice: - Organizacija nadzora sukladno analizi 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	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 regulisati granični odnosi sa susjednim zemljama	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	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 Uputstava za unutarnju reviziju i inspekciju.	Granična policija			X			Budžet institucija BiH

2. Cilj: Jačanje kapaciteta Granične policije na suprostavljanju ilegalnim migracijama

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
2.	Jačanje kapaciteta Granične policije na suprostavljanju ilegalnim migracijama							
2.1.	Prijem i školovanje kadeta u Centru za obuku	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	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	X	Budžet institucija BiH
2.3.	Poboljšanje materijalnog položaja zaposlenih	Vijeće Ministara	Granična policija Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
2.4.	Napredna obula policijskih službenika u oblasti: - Izdavanja i kontrole viza - Provođenja intervjua i profiliranja - Analize rizika, izrade profila rizika za ilegalne migracije - Falsifikovanih dokumenata - Korištenja opreme za graničnu kontrolu - Specijalističkih obuka istražitelja - Primjene posebnih istražnih radnji - Rada sa informantima	Granična policija	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
2.5.	Uvođenje analize rizika, izrada profila rizika i praćenje tokova ilegalnih migracija	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
2.6.	Uspostavljanje sistema „ranog upozoravanja“ o falsifikovanim putnim ispravama	Granična policija		X	X	X	X	Budžet institucija BiH
2.7.	Analiza sprovođenja Strategije BiH za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i Akcionih planova za borbu	Granična policija	Ministarstvo bezbjednosti	X	X	X	X	Budžet institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	protiv organizovanog 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“	Granična policija	Twinning partner - Mađarska	X	X			Donacija(500000 Eur) i Budžet institucija BiH

3. Cilj: Infrastruktura i oprema

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
3.	Infrastruktura i oprema							
3.1.	Uspostavljanje agencije za izgradnju, održavanje i upravljanje graničnim prelazima u skladu sa Strategijom IBM	Vijeće ministara	Ministarstvo sigurnosti Granična policija		X			Budžet institucija BiH
3.1.	Izgradnja graničnih prelaza u skladu sa standardima EU - Infrastruktura - Objekti - Obilježavanje	Vijeće ministara	Ministarstvo sigurnosti	X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
3.2.	Opremanje graničnih prelaza: - 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 Granična policija	X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
3.3.	Nabavka opreme za otkrivanje	Granična		X	X	X	X	Budžet institucija

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	falsifikovanih dokumenata - Docu-box - Mikroskopi za pregled dokumenata - Džepne lupe za uvećavanje	policija						BiH Donacije
3.4.	Zanavljanje i nabavka opreme za nadzor granice	Granična policija		X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
3.5.	Zanavljanje voznog parka	Granična policija		X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije
3.6.	Nabavka specijalističke opreme za: - Nadzor telekomunikacija i detekciju korisničkih brojeva mobilnih telefona - Dnevno i noćno osmatranje - Fotodokumentovanje	Granična policija		X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije

4. Cilj; Razvoj baza podataka i komunikacija

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	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 falsifikovanih dokumenata	Granična policija		X	X			Budžet institucija BiH
4.3.	Uspostavljanje baze izgubljenih i ukradenih putnih isprava i njeno povezivanje sa INTERPOL-ovom LASP bazom	Ministarstvo civilnih poslova -Direkcija za CIPS projekat	Ministarstvo sigurnosti Granična policija	X	X			Budžet institucija BiH
4.4.	Razvoj projekta Centralne baze podataka Granične policije	Granična policija		X	X	X	X	Budžet institucija BiH Donacije

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
4.5.	Razvoj SPIN mreže	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X			Donacije Budžet institucija BiH
4.6.	Prooširenje SDH mreže	Ministarstvo sigurnosti	Granična policija	X	X	X	X	Donacije 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

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	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 integrisanog 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		X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.4.	Implementacija Sporazuma o saradnji sa UINO	Granična policija	UINO	X	X	X	X	Budžet institucija BiH
5.5.	Jačanje saradnje sa agencijama obuhvaćenim Strategijom integralnog upravljanja granicom u BiH	Granična policija	Ured za veterinarstvo BiH Fitosanitarne inspekcije Tržišne	X	X	X	X	Budžet institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
			inspekcije					
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.	Asklapanje Sporazuma o saradnji sa FRONTEX-om	Ministarstvo sigurnosti		X	X			Budžet institucija BiH
5.9.	Sklapanje protokola sa zemljama potpisnicama Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi	Ministarstvo sigurnosti		X	X			Budžet institucija BiH
5.10.	Implementacija Sporazuma o saradnji u zajedničkom nadzoru granice sa R. Hrvatskom i potpisanih Protokola	Granična policija	Ravnateljstvo policije R. 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 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 financirati iz proračunskih sredstava predviđenih za realizaciju Akcijskog plana Strategije integriranog upravljanja granicom u BiH.

AKCIONI PLAN U OBLASTI IMIGRACIJE

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih 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				Proračun 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				Proračun institucija BiH
1.3.	Donošenje Pravilnika o obavezi prijevoznika	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x				Proračun 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				Proračun 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				Proračun 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				Proračun 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				Proračun institucija BiH
	PRAVNA LEGISLATIVA							
1.8.	Donošenje akta o	Ministarstvo sigurnosti –	Sektor za imigraciju i	x				Proračun

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	pokriću troškova vraćanja i stavljanja pod nadzor stranaca	Služba za poslove sa strancima	Granična policija BiH					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				Proračun institucija BiH
1.10.	Pravilnik o načinu provođenja sigurnosnih provjera	Obavještajno-sigurnosna agencija	Služba za poslove sa strancima	x				Proračun 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				Proračun institucija BiH
1.12.	Praćenje implementiranja domaće legislativne i razvoja <i>acquis</i> -a u oblasti imigracija	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju		x	x	x	x	Proračun institucija BiH
1.13.	Usklađivanje BiH zakonodavstva iz oblasti imigracija sa <i>acquis</i> -a u skladu sa smjernicama DEI-a	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju		x	x	x	x	Proračun 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				Proračun institucija BiH
2.2.	Donošenje novog Pravilnika o	Ministarstvo sigurnosti – Radna skupina, Vijeće		x				Proračun institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti	ministara BiH						
2.3.	Popunjavanje radnih mjesta u skladu s novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti, Agencija za državnu službu			x	x		Proračun institucija BiH
2.4.	Razviti kapacitete za vršenje inspekcijskog 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	x	Proračun 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 – 2 državna službenika	Ministarstvo sigurnosti, Agencija za državnu službu			x			Proračun institucija BiH
2.a.2.	Izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti – Radna skupina, Vijeće ministara BiH				x		Proračun institucija BiH
2.a.3.	Uspostavljanje odsjeka za analitiku i strateško planiranje u oblasti imigracija u Sektoru za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti, Agencija za državnu službu					x	Proračun institucija BiH
2.b	Razvoj i jačanje kapaciteta Službe za poslove sa strancima							
2.b.1.	Aktivnosti na završetku postojećeg	Služba za poslove sa strancima		x	x			Proračun institucija BiH /

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	prhivatnog centra za ilegalne migrante i nastavak aktivnosti na izgradnji novog prihvatnog centra (druga faza)							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	x		Proračun institucija BiH / donatorska sredstva - IPA
2.b.3.	Kadrovsko popunjavanje Službe i terenskih centara, a u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Službe			x	x	x	x	Proračun 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	x	x	Proračun institucija BiH / projekt IPA
3.2.	Uspostavljanje i stavljanje u funkciju analitičkog sistema I-2	Služba za poslove sa strancima	Mjerodavna institucija iz Velike Britanije	x	x			Proračun institucija BiH / donatorska sredstva
3.3.	Uspostavljanje i stavljanje u funkciju radio-komunikacionog sistema veze	Služba za poslove sa strancima	ICITAP	x				Proračun institucija BiH / donatorska sredstva
3.4.	Uspostavljanje sistema razmjene podataka,	Služba za poslove sa strancima	Terenski centri Službe za poslove sa strancima	x				Proračun institucija BiH /

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	informacija i dokumenata elektronskim putem- elektronska pošta u Službi							donatorska sredstva
4.	FORMIRANJE SKLONIŠTA ZA STRANCE ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA							
4.1.	Obezbjedenje zemljišta	Ministarstvo sigurnosti				x		Proračun institucija BiH
4.2.	Izgradnja objekta					x	x	Proračun institucija BiH / Donatorska sredstva
4.3.	Opremanje objekta						x	Proračun institucija BiH / Donatorska sredstva
4.4.	Upošljavanje kadrova						x	Proračun institucija BiH
5.	SPORAZUMI O READMISIJI							
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	x	Proračun institucija BiH
5.2.	Zaključivanje sporazuma o readmisiji sa zemljama porijekla ilegalnih imigranata u tranzitu	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za međunarodnu suradnju, Delegacija za pregovore	Ministarstvo vanjskih poslova	x	x	x	x	Proračun institucija BiH
6.	RAZVOJ MEĐUNARODNE SURADNJE							
6.1.	Suradnja sa GDISC-om	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Služba za poslove sa strancima	x	x	x	x	Proračun institucija BiH
6.2.	Suradnja sa MARRI inicijativom	Ministarstvo sigurnosti – Granična policija BiH	Ministarstvo sigurnosti: Sektor za imigraciju,	x	x	x	x	Proračun institucija BiH /

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
			Sektor za azil, Služba za poslove sa strancima					donatorska sredstva
6.3.	Bilateralna suradnja sa MUP-om R Češke	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju	Ministarstvo sigurnosti: Sektor za azil, Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x	x	x	x	Proračun institucija BiH / donatorska sredstva
6.4.	Pregovori o saradnji sa Bundesamt für Migration Švajcarske, a odnosi se na materijalnu podršku Službi u cilju njene pune implementacije i operativnosti	Služba za poslove sa strancima	ICMPD	x	x			Proračun institucija BiH / donatorska sredstva
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	Proračun institucija BiH / donatorska sredstva
6.6.	Učešće Službe u regionalnim radionicama, koje se odnosi na usaglašavanje migracionih politika u okviru zemalja zapadnog Balkana	Služba za poslove sa strancima	Švedski migracioni biro	X				Proračun institucija BiH / donatorska sredstva - CARDS
7.	KORDINACIJSKO 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,		x			Proračun institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
			SIPA Ministarstvo vanjskih poslova – Sektor za konzularno-pravne poslove					
7.2.	Redovito 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	x	Proračun 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	Proračun institucija BiH / 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	Proračun institucija BiH / Donatorska sredstva
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	x	x	x	x	Proračun institucija BiH / Donatorska sredstva

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
			organizacijama i bilateralna saradnja					
8.4.	Obuka za rad na pripremi projekata financiranih 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			Proračun institucija BiH / Donatorska sredstva
8.5.	Učenje stranih jezika – Engleski jezik	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za imigraciju, Služba za poslove sa strancima	Ministrastvo sigurnosti, Agencija za državnu službu, saradnja sa međunarodnim organizacijama i bilateralna saradnja	x	x	x	x	Proračun institucija BiH / Donatorska sredstva
8.6.	Izgradnja kapaciteta kadrova kroz ciljane projekte, te permanentna i kvalitetna edukacija uposlenih kroz radionice, treninge, studijske posjete	Služba za poslove sa strancima, Sektor za imigraciju	Domaće i međunarodne institucije	x	x	x	x	Proračun institucija BiH / Donatorska sredstva
8.7.	Obuka inspektora za strance i službe obezbjeđenja u migracionom centru o načinu rukovanja i upotrebe vatrenim oružjem	Služba za poslove sa strancima	ICITAP	x				
8.8.	Obuka osoblja o analitičkom sistemu I-2	Služba za poslove sa strancima	Mjerodavna institucija Velike Britanije	x	x			Proračun institucija BiH / Donatorska

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
								sredstva
9.	OPERATIVNE AKTIVNOSTI SLUŽBE ZA POSLOVE SA STRANCIMA							
9.1.	Rad po 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	Proračun 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	Proračun institucija BiH
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 presjecanje kanala ilegalnih migracija i krijumčarenja ljudima.	Služba za poslove sa strancima - Srednji nivo upravljanja i terenski centri		X	X	X	X	
9.4.	Stavljanje stranaca pod nadzor u Imigracioni centar kad su za to ispunjeni zakonski uslovi dok se ne obezbjedi	Služba za poslove sa strancima - Srednji nivo upravljanja i terenski centri		X	X	X	X	Proračun institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	mogućnost udaljenja stranca iz zemlje ili dok ne nastupe drugi zakonski uslovi za napuštanje Centra.							
9.5.	Planiranje, organizovacija i realizacija operativno-taktičkih akcija u cilju otkrivanja i sprečavanja ilegalnih migracija ili bilo kojih drugih zloupotreba kretanja i boravka stranaca u zemlji.	Služba za poslove sa strancima - Srednji nivo upravljanja i terenski centri		X	X	X	X	Proračun institucija BiH
9.6.	Omogućiti boravak stranca u imigracionom centru na način i u vremenu kako je to propisano zakonskim i podzakonskim aktima, te vršiti pratnju stranca prilikom njihovog udaljenja iz zemlje.	Služba za poslove sa strancima - Imigracioni centar		X	X	X	X	Proračun institucija BiH
9.7.	Vršiti sve vrste inspeksijskih poslova nad sprovođenjem zakona kojim se reguliše boravak stranaca te	Služba za poslove sa strancima - Srednji nivo upravljanja i terenski centri		X	X	X	X	Proračun institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	preduzimati sve propisane represivne mjere na propisani način.							
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	Proračun institucija BiH
	Obrada podataka i vođenje evidencija u skladu sa zakonom.	Služba za poslove sa strancima - Srednji nivo upravljanja i terenski centri		X	X	X	X	Proračun institucija BiH
9.9.	Saradnja sa drugim agencijama za provođenje zakona koji se po prirodi nadležnosti bave sličnim poslovima i u cilju realizacije ove aktivnosti vršiti razmjenu podataka i informacija.	Služba za poslove sa strancima - Srednji nivo upravljanja i terenski centri		X	X	X	X	Proračun 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	Služba za poslove sa strancima	Kontinuirana saradnja sa Evropska komisija, IOM, ICITAP, UNHCR i druge međunarodne organizacije koje iskažu konkretan interes za saradnju sa Službom.	x	x	x	x	Proračun institucija BiH; donatorska sredstva

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	migracija							
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 propis i propisa u upravnom postupku kao i način korištenja osnovnih sredstava. Provjere na osnovu predstavki i pritužbi građana i na osnovu saznanja o zloupotrebama i prekorachenjima ovlaštenja u radu zaposlenih sa predlogom mjera ili pokretanjem postupka.	Služba za poslove sa strancima - Menadžment Službe i inspektorat		X	X	X	x	Proračun 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	Proračun institucija BiH
10.3.	Analiza zakonitosti u	Služba za poslove sa		X	X	X	x	Proračun

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	radu, realizacije programa rada te blagovremeno otklanjanje svih negativnih i nezakonitih pojava.	strancima- Menadžment Službe i srednji nivo upravljanja						institucija BiH
10.4.	Obezbjediti zakonito trošenje finansijskih sredstava, zakonito izvršenje budžeta, kao i donošenje podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast.	Služba za poslove sa strancima- Menadžment Službe i Odsjek za mat.fin. poslove		X	X	X	x	Proračun institucija BiH
10.5.	Obezbjediti 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 za mat.fin.poslove		X	X	X	x	Proračun institucija BiH

AKCIONI PLAN U OBLASTI TRGOVINE LJUDIMA

R.b.	Aktivnost	Nosioci aktivnosti	Saraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
1.	Razvoj i jačanje institucija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organizovanog kriminala i trgovine ljudima	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA-e	Agencije za sprovođenje 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 organizovanog kriminala i trgovine ljudima.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje 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 sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
4.	Razvijanje međunarodne saradnje u borbi protiv svih	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

R.b.	Aktivnost	Nosioci aktivnosti	Saraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	oblika organizovanog kriminala i trgovine ljudima			m			m	
5.	Razvoj naučnog istraživanja organizovanog kriminala i podrška institucijama koje se bave multidisciplinarnim istraživanjem organizovanog kriminala uz unaprijeđenje saradnje sa naučnim i akademskim organizacijama.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje 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 organizovani kriminal i trgovina ljudima ima na društvo u cjelini.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

R.b.	Aktivnost	Nosioci aktivnosti	Saraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
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, važnijim slučajevima organizovanog kriminala.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
8.	Obezbijediti standardizovan i efikasan pravni okvir za provođenje mjera zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

R.b.	Aktivnost	Nosioci aktivnosti	Saraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	finansijske pretpostavke za provođenje programa zaštite svjedoka.							
9.	Uspostavljanje i razvoj međunarodne saradnje u krivičnopravnim stvarima pravosudnih organa kojima će se, naročito, omogućiti vođenje zajedničkih krivičnih istraga.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
10.	Uspostavljanje i razvoj saradnje agencija za sprovođenje zakona na međunarodnom nivou kojima će se omogućiti vođenje zajedničkih	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

R.b.	Aktivnost	Nosioci aktivnosti	Saraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	krivičnih istraga							
11.	Intenziviranje aktivnosti u borbi protiv ilegalne trgovine ljudima.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
12.	Izgradnja novih standardizovanih, i razvoj, održavanje i ažuriranje postojećih informacionih sistema i baza podataka agencija za sprovođenje zakona, te kontinuirana informatička edukacija zaposlenih.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva
13.	Prevenција i suzbijanje kompjuterskog kriminala, dječije pornografije i dječije prostitucije	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

R.b.	Aktivnost	Nosioci aktivnosti	Saraduju	Rok za realizaciju				Izvor financijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	pojačati represivnu djelatnost u borbi protiv trgovine ljudima							
14.	Nastavak aktivnosti na suzbijanju ilegalne trgovine ljudima i ilegalnih migracija.	Agencije za sprovođenje zakona i SIPA	Agencije za sprovođenje zakona	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	Kontinuirano tokom	SIPA koristi vlastita sredstva

AKCIONI PLAN U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE (AZILA)

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
1.	Razviti kvalitetan sistem međunarodne zaštite na nacionalnom nivou, sa inkorporisanim 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	20.000 KM	Proračun institucija BiH i projekti
1.1.	Implementirati i/ili dopuniti postajuću pravnu regulativu	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH	x	x	x	X	Proračun 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	x	Proračun 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	x	Proračun 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.g				Proračun institucija BiH
3.	Uspostaviti centar za prihvatanje i smještaj tražitelja azila – azilantski centar	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil		400.000 KM	2.100.000 KM	2.800.000 KM	1.500.000 KM	Proračun institucija BiH i sredstva EC
3.1.	Obezbjeđenje zemljišta za centar za prihvatanje i smještaj	Ministarstvo sigurnosti –	Općina Trnovo, MZ Delijaši	Završena				Proračun institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
	tražitelja azila – azilantski centar	Sektor za azil		aktivnost				
3.2.	Izrada projektne dokumentacije	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Projektantska kuća koja je, po završenom tenderu raspisanom od strane Ministarstva sigurnosti BiH, odabrana.	juli 2008. g.				Proračun institucija BiH
3.3.	Obezbjedenje potrebnih saglasnosti za dobivanje građevinske dozvole	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil i Radna grupa za provođenje Projekta	Sa svim nadležnim organima	do kraja 2008. god.				Proračun 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.				Proračun institucija BiH i sredstva EC
3.5.	Izgradnja objekata	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil i Radna grupa za provođenje Projekta	Evropska komisija		kraj 2009.g			Proračun institucija BiH, sredstva EC i donacije.
3.6.	Opremanje objekata u cilju njegovog osposobljavanje za funkcionisanje	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Evropska komisija			kraj 2010.g		Proračun institucija BiH sredstva EC i donacije.
3.7.	Primanje djelatnika za rad u centru	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Sektor za pravne, materijalne i finansijske poslove Ministarstva			kraj 2010.g		Proračun institucija BiH

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
			sigurnosti te Agencije za državnu službu BiH.					
3.8.	Puštanje u rad centra	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil					2011.g	Proračun 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	10.000 KM	Proračun 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	70.000 KM	Proračun 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	x	Proračun institucija BiH i projekti
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	x	Proračun institucija BiH i projekti
5.3.	Edukacija uposlenika u Centru/ima za prihvata i smještaj tražitelja	Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil	Domaće i međunarodne organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite	x	x	x	x	Proračun 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	x	x	x	x	Proračun institucija BiH i projekti

R.b.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suraduju	Rok za realizaciju				Izvor finansijskih sredstava
				2008	2009	2010	2011	
			pitanjima međunarodne zaštite					
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	x	Proračun 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	x	Proračun 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	x	Proračun institucija BiH