



Centar za
sigurnosne studije - BiH
Centre for
Security Studies - BH

**Ublažavanje viznog režima za građane Bosne i Hercegovine:
Koje uvjete trebaju ispuniti vlasti Bosne i Hercegovine u cilju
olakšavanja prelaska Bosne i Hercegovine sa “Crne liste” na
“Bijelu listu” šengenskog sporazuma o vizama?**

Sarajevo, septembar 2006. godine

Predgovor

Sa sadašnjim viznim sistemom, koji je uveden za Bosnu i Hercegovinu, nije moguće uspostaviti stabilno i otvoreno društvo bez slobodnog kretanja ljudi, protoka informacija i ideja. Zadatak vladinih struktura je da svojim građanima obezbijede mogućnost putovanja u inostranstvo bez ograničenja i omoguće uključivanje društva u političke, ekonomske i kulturne sfere evropskog života.

Ovo istraživanje, kroz detaljnu analizu stanja u ovoj oblasti, ima za cilj da napravi prikaz objektivne situacije o mogućnostima ublažavanja viznog režima za građane Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina se do danas nalazi u tzv. Aneksu I, na nepopularnoj "Crnoj listi" šengenskog sporazuma kojim se propisuje posjedovanje vize za prelazak vanjskih granica Evropske unije.

Imajući u vidu da je odluka o ukidanju viznog režima za određene države primarno političko pitanje, ipak postoje uvjeti koje svaka vlada treba ispuniti da bi ostvarila ublažavanje viznog režima za svoje građane (prelazak sa "Crne liste" na "Bijelu listu" ili iz Aneksa I u Aneks II šengenskog viznog sporazuma).

Prema izjavi bivše zamjenice ministra vanjskih poslova Bosne i Hercegovine gđe. Lidije Topić, specijalnog predstavnika BiH pri Evropskoj komisiji u Briselu, ne postoji precizan popis uvjeta ili kriterija za liberalizaciju viznog režima čije ispunjenje zahtijevaju države članice EU. Stoga je ovo istraživanju prvo započelo sa proučavanjem *acquis*-a EU koji se primjenjuje u tim državama. Oblast slobode, pravde i sigurnosti u EU je veoma kompleksna i stalno se razvija u svim svojim komponentama. Slobodno kretanje lica je ključni element u "oblasti slobode, sigurnosti i pravde".

Uvažavajući ovaj princip, EU je Ugovorom iz Maastrichta uvrstila politiku azila, prelazak vanjskih granica Unije i imigracionu politiku u pitanja od zajedničkog interesa za države članice, da bi Ugovorom iz Amsterdama ove odredbe uključila i u Ugovor o Evropskoj Zajednici. Samim tim, u fokusu ovog istraživanja našla su se pitanja vezana za institucionalna i administrativna rješenja u oblasti granica, viza, azila i imigracione politike u Bosni i Hercegovini.

Iz iskustva Rumunije sa njenog puta na prelasku iz Aneksa I u Aneks II, odnosno uvrštavanja na "Bijelu listu" šengenskog sporazuma u januaru 2002. godine, možemo izvući korisne lekcije o metodi kreiranja potrebne strategije za *acquis* koju trebaju primjeniti države aplikanti. Usklađenosti sa šengenskim *acquis*-em prethodilo je regulisanje propisa unutar široke oblasti azila i imigracione politike, kao i oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa. Uporedo sa provođenjem unutrašnjih reformi, Rumunija je bila veoma aktivna i u procesu međunarodne saradnje sa akcentom na odnose i potpisivanje sporazuma sa susjednim državama. Odluka država članica EU u vezi sa ukidanjem strogog viznog sistema za Rumuniju desila se u periodu kada ova država nije bila u mogućnosti ispuniti sve uvjete, ali je svoje politike u ovim oblastima uspjela postaviti na pravi kolosjek te izraziti spremnost za implementaciju i daljnji razvoj svojih institucionalnih i administrativnih kapaciteta.

Proširenje EU sa deset novih zemalja dodatno je zakomplikovalo situaciju u ovoj oblasti, pa je bilo potrebno uložiti veliki napor da bi se omogućila integracija i proširenje vanjskih granica EU do kraja 2007. Događaji od 11. septembra drastično su promijenili sigurnosnu situaciju u svijetu i dodatni pritisak, uočljiv posebno sa strane SAD-a, zahtijeva povećan stepen sigurnosti putnih dokumenata (npr. biometrijski pasoši).

U proteklih nekoliko godina, institucije Bosne i Hercegovine su postigle odgovarajući napredak kako bi dostigle potrebne predpristupne standarde EU. U oktobru 2005. godine Bosni i Hercegovini je odobren pregovor o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Konstantan razvoj demokratskog društva i institucionalno jačanje su, zajedno sa poboljšanjem sigurnosne situacije u državi, važna pitanja za liberalizaciju viznog režima.

Bosna i Hercegovina je uspjela uspostaviti i razviti održive državne strukture koje omogućavaju administrativni okvir za implementaciju politike u oblasti viza, azila, migracije i granica. Neke od konvencija EU koje se odnose na ljudska prava i osnovne slobode su već ugrađene u postojeći Ustav Bosne i Hercegovine ili su prenesene na osnovu sukcesije zajedno sa drugim državama bivše Jugoslavije.

Istraživanje je pokazalo da je donošenje legislative i uspostava pravilne strukture tek početna tačka u željenom pravcu. Stvaranje pretpostavke za funkcionalan i efikasan

sistem zahtijeva dodatni napor uključivanja svih struktura vlasti. Do sada, institucije nisu na zadovoljavajući način pratile provođenje usvojene legislative. Nedostatak adekvatnih finansijskih i ljudskih resursa stvorio je mnogo problema u vezi sa primjenom potrebnih zakona u sektoru azila i migracije.

Uprkos napretku koji je Bosna i Hercegovina postigla ona se i dalje suočava sa problemima, od kojih su neki zajednički za region a neki jedinstveni za Bosnu i Hercegovinu. Usvajanje i provođenje legislative u sektoru pravosuđa i unutrašnjih poslova Bosne i Hercegovine mora biti jedan od prioriteta da bi država napredovala u procesu pridruživanja Evropskoj uniji i osigurala slobodu kretanja za svoje građane.

Hipoteza ovog istraživanja bila je definisana u sljedećem pitanju: "Da li postoji mogućnost ukidanja viznog režima za sve građane Bosne i Hercegovine u roku od naredne dvije godine?" Gosp. Renco Davidi, zamjenik šefa Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini odgovorio je na ovo pitanje, što se također može zaključiti i nakon obavljenog istraživanja:

“Još uvijek nema političke volje i spremnosti za takav korak u EU i to uglavnom zbog sporog provođenja procesa reformi i razvoja demokratskog društva u svim segmentima u Bosni i Hercegovini.”

Zahvalnost

Autori istraživanja bi se željeli ovom prilikom zahvaliti svim osobama koje su bile intervjuisane i koje su nam pružile značajne informacije vezane za naše istraživanje. Ujedno se zahvaljujemo našim partnerima, uposlenicima Direkcije za evropske integracije, s kojima smo uspješno saradivali tokom cjelokupne realizacije ovog istraživanja, na vremenu koje su nam posvetili i materijalu koji su nam velikodušno ustupili. Posebnu zahvalnost izražavamo američkoj Agenciji za međunarodni razvoj (USAID), i uredu Urban Instituta u Bosni i Hercegovini na čelu sa Chris Millerom i Raymond J. Struykom, za osiguravanje finansijskih sredstava za ovo istraživanje, njihovu pomoć prilikom uspostave potrebnih kontakata, te strpljenju tokom rada na izradi ovog dokumenta.

Juris Gromovs je bio mentor projekta i bez njegovog poznavanja prilika u Bosni i Hercegovini te iskustva u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, bilo bi znatno teže realizovati ovaj projekat. Napominjemo da su autori ovog istraživanja isključivo odgovorni za stavove koji su ovdje navedeni.

Urban Institut

Sredinom 1960-tih, predsjednik Johnson je uvidio potrebu za analiziranjem problema sa kojima su se suočavali američki gradovi i njihovi građani na nepristrasan i nezavisan način. Predsjednik je u tu svrhu uspostavio *blue ribbon* komisiju građanskih lidera koji su predložili osnivanje centra koji bi se bavio tim zadacima pa je tako 1968. godine, Urban Institut osnovan sa tim ciljem.

Urban Institut se danas bavi političkim analizama, razvojnim programima i informacijama o tome kako da se poboljša socijalno i ekonomsko stanje u društvu u svih 50 država u SAD-u, kao i u više od 28 zemalja u svijetu.

Misija:

- Koristiti egzaktne, najnovije metode za analizu javnih politika i programa;
- Postaviti jasne objektivne dokaze za odlučivanje o javnim politikama;
- Raditi na produbljanju javnog razumijevanja političkih pitanja;
- Pomoći vladama i zajednicama da štede vrijeme i novac putem istraživanja o efektivnim i efikasnim programima.

Institut Urban

21000 M Street, NW
Washington, DC 20037

SADRŽAJ

1. HISTORIJAT	9
2. PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA	13
3. POLITIKE EU I SEGMENTI PRAVOSUĐA I UNUTRAŠNJIH POSLOVA	15
3.1 <i>Politike i rezolucije EU (acquis u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova)</i>	15
3.1.1 Vize	17
3.1.2 Politika azila	19
3.1.3 Politika imigracija	20
3.1.4 Policija, carine i sudska saradnja u krivičnim stvarima	21
3.2 <i>Šengenski acquis</i>	22
4. SLUČAJ RUMUNIJE (Put iz Aneksa I u Aneks II)	25
5. PREGLED STANJA U BOSNI I HERCEGOVINI	33
5.1 Azil	35
5.1.1 Pravni okvir	35
5.1.2 Institucionalni okvir	37
5.1.3 Prioriteti	40
5.2 Migracije	41
5.2.1 Pravni okvir	42
5.2.2 Institucionalni okvir	46
5.2.3 Prioriteti	46
5.3 Vize	47
5.3.1 Pravni okvir	48
5.3.2 Institucionalni okvir	51
5.3.3 Prioriteti	52
5.4 Readmisija	53
5.4.1 Prioriteti	55
5.5 Upravljanje granicom	55
5.5.1 Pravni okvir	57
5.5.2 Institucionalni okvir	60
5.5.3 Prioriteti	61
5.6 Sigurnost dokumenata	62
5.6.1 Prioriteti	64
6. UPOREDNA ANALIZA RUMUNIJA – BOSNA I HERZEGOVINA	65
7. ZAKLJUČAK	69
8. Dodaci: akti, tabele i podaci	73
9. Lista skraćenica	89
10. Intervju lista	90
11. Bibliografija	91

UVOD

1. HISTORIJAT

Pravo na slobodu kretanja je jedno od osnovnih ljudskih prava. Nemoguće je ostvariti stabilno i otvoreno društvo bez slobodnog kretanja ljudi, protoka informacija i ideja.



Slika: Mapa BiH

Država Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta i jednog distrikta. Ova struktura je utvrđena Ustavom iz 1995. (Aneks 4. Daytonskog mirovnog sporazuma): Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Distrikt Brčko. Brčko, na sjeveroistoku Bosne i Hercegovine, predstavlja samoupravnu administrativnu jedinicu sa vlastitom upravom koja potpada pod suverenitet Bosne i Hercegovine, a da nije dio ni Federacije ni Republike Srpske.

Ukupna dužina državne granice Bosne i Hercegovine je 1 551 km od kojih su 625 km riječne granice. Bosna i Hercegovina ima i 21 km granice na obali Jadranskog mora.¹

Granice sa državama:

Republika Hrvatska – 932 km.

Srbija i Crna Gora – 527 km.

¹ Informacije DGS-a dostavljene ICMPD 2004.

Postoje četiri aerodroma u zemlji i 12 međunarodno priznatih i prihvaćenih graničnih prelaza. Državne granice konroliše Državna granična služba. Migracije i azil su u nadležnosti državnih institucija.

Bosna i Hercegovina je u tzv. Aneksu I, (ne)popularnoj “Crnoj listi” šengenskog sporazuma.² Razlozi za takav tretman su uglavnom poznati. Stavljanje balkanskih država na “Bijelu listu” EU/šengenskog *acquis*-a, odnosno pomjeranje iz Aneksa I u Aneks II, primarno je političko pitanje.

Šengenski vizni režim predstavlja jezgro viznog režima u Evropi. Nastao je 1990. i zasniva se na prethodnim sporazumima koji datiraju iz 1985. između država Beneluksa (Belgija, Nizozemska i Luksemburg), Njemačke i Francuske. Osim država EU, nekim državama iz ovog sporazuma su odobrene beneficije na osnovu posebnih sporazuma potpisanih sa državama članicama Šengena. U ovaj sporazum su uključene Belgija, Njemačka, Grčka, Španija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Austrija, Portugal, Švedska, Velika Britanija, Norveška, Island, Lihtenštajn i Irska. To nije klasični bezvizni režim koji postoji između nekih država, nego je prije sporazum između nadležnih ministarstava čiji je cilj prevencija širenja kriminala i zaštita država obuhvaćenih šengenskim sporazumom. Predstavljao je početak transformacije Evrope iz ekonomskih integracija u regiju bez čvrstih državnih granica i sa jedinstvenim ekonomskim, monetarnim i sigurnosnim sistemom. Vijeće EU je 15. marta 2001. usvojilo listu država čiji državljani moraju posjedovati vizu kada ulaze u šengenske države (Aneks I – “Crna lista”), i listu država koje su izuzete (ili će biti izuzete) na osnovu specijalnih sporazuma (Aneks II – “Bijela lista”).³

Bosna i Hercegovina nije dobila preciznu listu uvjeta koji se trebaju zadovoljiti kako bi postigla prelazak iz Aneksa I u Aneks II, iako, zbog puno činjenica i političkih reakcija EU, nije teško pretpostaviti koji su uvjeti najvažniji – poboljšanje ekonomske i socijalne

² Uredba Vijeća (EZ) broj 539/2001 od 2001. koja nabroja treće države čiji državljani moraju posjedovati vizu kad prelaze vanjske granice i države čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, Službeni glasnik L 081, 21/03/2001 str. 0001-0007

³ Vidi dokument u Aneksu I – lista država čiji državljani moraju posjedovati vizu i države čiji su državljani izuzeti od obaveze posjedovanja vize

situacije, potpisivanje ugovora o readmisiji⁴ sa svim evropskim državama i efikasna kontrola granica, kao i osiguranje dokumenata, posebno putnih isprava.

Teško je procijeniti koliko dugo će, nakon toga, države aplikanti ostati izvan šengenskog viznog sistema, mada postoje indikacije da će za to trebati nekoliko godina. Ovo istraživanje će pokušati odgovoriti na hipotezu: Može li Bosna i Hercegovina očekivati ublažavanje viznog režima u naredne 2 godine (transfer sa “Crne liste” na “Bijelu listu” EU/šengenskog Sporazuma)?

⁴ Sporazum o readmisiji je sporazum između državnih tijela dvije države koji regulira prihvatanje državljanina države porijekla koji ilegalno borave na teritoriji države domaćina, i koji su deportovani. Država porijekla je prema sporazumu obavezna saradivati u postupku njihovog povratka.

2. PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

Države Zapadnog Balkana su dobile jasnu perspektivu budućeg članstva u EU 1999. godine, kad je stvoren okvir za Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP). U toku Samita u Zagrebu u novembru 2000. godine, lideri regije su se složili o jasno postavljenim ciljevima i uvjetima na osnovu kojih se postiže priključivanje Evropskoj uniji.⁵

U procesu priprema za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), za Bosnu i Hercegovinu je od vitalnog značaja usklađivanje zakonodavstva u oblasti azila, migracija i viza sa zakonodavstvom i standardima EU. U ovom dokumentu će se izraditi plan puta prema EU u oblasti azila, migracija i viza. U toku nekoliko proteklih godina Bosna i Hercegovina je ostvarila značajan napredak i već je dostigla sporazum o azilu, migracijama i vizama izradom dokumenata u skladu sa programom CARDS u svim ovim segmentima.⁶

Na Solunskom samitu 19. i 20. juna 2003. godine, Evropsko vijeće je ponovilo svoju odlučnost za potpunu i učinkovitu podršku evropske perspektive zemalja Zapadnog Balkana i navelo je da će “zemlje Zapadnog Balkana postati integralni dio EU jednom kada ispune utvrđene kriterije.”

U Evropskom partnerstvu su utvrđeni kratkoročni i srednjoročni prioriteti za aktivnosti kako bi se podržali napori u približavanju Evropskoj uniji. Kratkoročni prioriteti su 16 prioritetnih oblasti utvrđenih u Studiji izvodljivosti, na osnovu kojih se procijenila spremnost Bosne i Hercegovine za početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

Među kratkoročne prioritete iz Evropskog partnerstva i preporuka iz Studije izvodljivosti spada uspostava odgovarajućih struktura koje se bave pitanjima azila i migracije.

⁵ Samit u Zagrebu, 24. novembar 2000., http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/sum11_00/statement.htm. U junu 2000. Evropsko Vijeće u Feiri je dalo uvjeravanje državama u vezi sa PSP sporazumima da mogu postati kandidati za članstvo u EU.

⁶ CARDS Regionalni projekat za uspostavu usklađenog pravnog, regulatornog i institucionalog okvira u oblasti azila, migracija i viza – CARDS Regionalni program 2001/2003, Ugovor o grantu 77352

⁷ Izvjestaj o PSP 2004, Bosna i Hercegovina, 2004 30.4.2004., SEC (2004) 375

Srednjoročni prioriteti su dosljedno provođenje novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, efikasno državno upravljanje politikom azila i migracija, te stalno zaključivanje sporazuma o readmisiji. Osim toga, srednjoročni prioritet je i poboljšanje administrativnog kapaciteta u režimu izdavanja viza.⁷

⁷ Izvještaj o SAP 2004, Bosna i Hercegovina, 2004 30.4.2004, SEC (2004) 375

3. POLITIKE EU I SEGMENTI PRAVOSUDA I UNUTRAŠNJIH POSLOVA

3.1 *Politike i rezolucije EU (acquis u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova)*

Preduvjet za efikasnu primjenu zakonodavstva EU i šengenskog *acquis*-a je dobra saradnja između svih vlasti uključenih u postupak izdavanja viza. Općenito govoreći, *Acquis Communautaire* je skup prava i obaveza koji obavezuje i povezuje sve države članice unutar Evropske unije. Ta prava i obaveze proističu iz prava EU i obuhvataju osnivačke ugovore, pravo Zajednice i sudsku praksu (dio Ugovora o Evropskoj zajednici), akte usvojene u skladu sa odredbama Ugovora o međuvladinoj konferenciji, međunarodni sporazumi i konvencije zaključene između Zajednice i države članice. Potpisivanjem i ratifikacijom ugovora i akata iz *Acquis Communautaire*-a stvara se sigurna osnova za jednu zemlju u kreiranju stabilne uspostave sektora pravosuđa i unutrašnjih poslova, što bi na kraju dovelo do regulisanja viznog sektora, te u isto vrijeme pojednostavilo proces prelaska iz Aneksa I u Aneks II viznog režima šengenskog *acquis*-a. Historija procesa evropskih integracija u odnosu na pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova je možda pokazala drugačiju sliku kada je Evropska unija premjestila neke zemlje, kao što su Bugarska i Rumunija, u Aneks II režima EU/šengenskog *acquis*-a, a da nisu ispunile sve uvjete koje postavlja *Acquis Communautaire*. Rumunija je, na primjer, potpisala niz ugovora i akata iz oblasti azila i migracija, da se ne spominju ugovori u vezi sa krijumčarenjem ljudi, u vrijeme kada se ova zemlja već nalazila na "Bijeloj listi".

Ovo istraživanje prikazuje da se taj proces može otvoriti za političke manipulacije od samog početka, a naročito u slučaju Bosne i Hercegovine gdje EU nikada nije postavila precizne uvjete za ukidanje viznog režima.

Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine konstatno obrazuje svoje osoblje u procesu usklađivanja legislative Bosne i Hercegovine sa *Acquis Communautaire*. Pregovori sa EU dodatno će proširiti proces. Za Bosnu i Hercegovinu je sada veoma bitno imati kvalificirane ljude sposobne da stalno prate proces integracija. U isto vrijeme i od vitalnog značaja za građane Bosne i Hercegovine je da imaju potrebno znanje o usklađivanju zakona sa pravom EU i kako se isto postiže korištenjem ovih procesa. Dokaz da se nešto pozitivno događa u vezi sa liberalizacijom viza vidi se u tome što je

Evropsko vijeće dalo “zeleno svjetlo” za donošenje jasne “mape puta” o vizama za Bosnu i Hercegovinu i revizije zajedničkih konzularnih instrukcija radi podsticanja pojednostavljenja procesa.⁸

Nepovoljna činjenica je informacija iz Amato izvještaja u kojem se navodi da preko 60 procenata mladih ljudi u Bosni i Hercegovini nije nikada putovalo u inostranstvo – koje vrijednosti će važiti za njih?

Neki predstavnici Evropske unije, svojim izjavama o stanju viznog režima, daju nadu građanima Bosne i Hercegovine. Tokom posjete Bosni i Hercegovini u martu ove godine, gosp. Hannes Swoboda, član Evropskog parlamenta, rekao je: ”došlo je vrijeme za poduzimanje hrabrih akcija. One će morati otvoriti ovu regiju, uključujući i Bosnu i Hercegovinu kako bi se olakšala putovanja za ljude iz regije za Evropu.” Gosp. Swoboda je naglasio da ”nije prihvatljivo da građani Bosne i Hercegovine, a naročito mladi ljudi, imaju manje mogućnosti za komunikaciju sa Evropom nego u vrijeme bivše Jugoslavije. Ta komunikacija nije važna samo za Bosnu i Hercegovinu nego i za samu EU. Mnogi ljudi u EU još uvijek imaju negativnu percepciju o regiji i Bosni i Hercegovini, na osnovu negativnih medijskih izvještaja iz prošlosti. Mnogi ljudi još uvijek imaju negativnu percepciju o Bosni i Hercegovini na osnovu starih vijesti u medijima.”

Gosp. Swoboda se nada da će za ovu zemlju 2006. godina biti početak ostvarenja režima bez viza. Prema njegovim riječima, u početku bi se “bezvizni režim” primjenjivao samo za studente, poslovne ljude, one koji se bave istraživačkim radom i za ljude sa specijalnim potrebama, a krajnji cilj bi bio ukidanje viznog režima za sve građane BiH.⁹ Mjesec dana nakon posjete, u razgovoru sa gosp. Hannesom Swobodom u njegovom uredu u Briselu, uvaženi parlamentarac EU je na pitanje da li postoji mogućnost da u naredne 2 godine Bosna i Hercegovina pređe sa “Crne liste” na “Bijelu listu” viznog režima EU/šengenskog *acquis*-a, naglasio:

⁸Vize EU i Zapadni Balkan, Izvještaj evropske krizne grupe (Crisis Group Europe Report) Br. 168, 29. novembar 200, str.8

⁹Dnevni Avaz, intervju sa gosp. Hannes Swoboda tokom njegove posjete Bosni i Hercegovini, april 2006

“To zavisi naravno od toga šta se događa sa susjedima. Šta se događa sa Srbijom u vezi sa Kosovom? Da li Srbija ide naprijed? Problemi Kosova se trebaju riješiti do kraja godine. Šta nudimo Srbiji? I onda, naravno, ostale zemlje će to slijediti. Drugo, ja mislim, da ako nakon izbora u Bosni i Hercegovini nova vlada krene naprijed i donose pozitivne odluke o Ustavu i drugim reformama, kao reforma policije, u tom slučaju mogao bih reći da bi Bosna i Hercegovina za 2 godine mogla preći sa “crne“ na “bijelu listu”. Ne mogu naravno garantovati takav napredak, ali nije nerealno pozitivno odgovoriti na ovo pitanje ako se u Bosni i Hercegovini i u susjedstvu određene tenzije dobro razvijaju.

Na pitanje, da li postoji neka specifičnost za Bosnu i Hercegovinu u poređenju sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana – tj. da li postoji nešto što više blokira Bosnu i Hercegovinu? – gosp. Swoboda je odgovorio: “Bosna je poznatija nego nazivi drugih zemalja u regiji, a to nije uvijek pozitivno, zbog njene prošlosti, zbog rata. Ljudi ne znaju mnogo o Makedoniji, i tako dalje. Mislim da se Bosna još uvijek povezuje sa etničkim problemima, i sukobom, neriješenim stvarima, kao povratak izbjeglica i drugo. Naravno, uvijek stižu i neke vijesti, kao naprimjer Ustav je ponovo blokiran. I upravo je to kako ljudi vide situaciju u zemlji, ali ne samo građani, obični ljudi, nego čak i političari iz zemalja EU. To je definitivno jedna od stvari koje blokiraju razvoj Bosne i Hercegovine.”¹⁰

Kao rezime izjave člana Evropskog parlamenta, moglo bi se reći da narodi Bosne i Hercegovine trpe u velikoj mjeri zbog ovako lošeg međunarodnog imidža zemlje, naročito u EU. Jedan od prioriteta za vladu BiH mora biti stvaranje strategije za promociju pozitivnog imidža zemlje u Evropskoj uniji i svijetu.

3.1.1 Vize

Načelo slobodnog kretanja i pravo boravka za sve evropske građane je utvrđeno članom. 14. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, kao i odredbama o evropskom državljanstvu (član 18.). Među pitanja od zajedničkog interesa za države članice, Ugovor iz Maastrichta je uključio politiku azila, prelazak vanjskih granica Unije i imigracionu

¹⁰ Intervju sa gosp. Hannes Swobodom, potpredsjednik PSE grupe Evropskog parlamenta, EU parlament, 15. juni 2006

politiku. Ugovor iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1. maja 1999. godine, uvrstio je iste u Ugovor o EZ (članovi 61. do 69.). Slobodan promet ljudi je ključni element u “oblasti slobode, sigurnosti i pravde.”

U isto vrijeme, propisana su zajednička pravila za kontrolu vanjskih granica Unije, vize, azil i imigracionu politiku.

Politika viza predstavlja glavni element imigracione politike i ključni element unutrašnje politike, a sve se u prvom redu odnose na sigurnost, socijalnu koheziju i prevenciju protiv ilegalne migracije. Vijeće ministara je propisalo kriterije za utvrđivanje liste zemalja čiji građani moraju posjedovati vizu kada prelaze vanjske granice država članica EU. Ti kriteriji su: 1. rizik od ilegalne migracije, 2. opasnost za međunarodnu politiku jedne ili više država članica, 3. reciprocitet, 4. mjere kompenzacijskog karaktera, 5. mogućnost neposredne primjene određenih principa, 6. političke razlike, 7. unutrašnja ili međunarodna politika, 8. regionalna harmonizacija. Međutim, to zahtijeva utvrđivanje jedinstvenog stava svih država članica prema stranim državljanima čiji međunarodni status nije jasno određen (kao što su izbjeglice, itd.)¹¹

Na osnovu navedenih kriterija, politike migracije i azila se planiraju za zemlje koje rade na prelasku iz Aneksa I u Aneks II EU/šengenskog viznog režima ili za one zemlje koje razvijaju i provode reforme u sektoru pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Dražave članice već primjenjuju zajednička pravila u navedenim oblastima u skladu sa šengenskim sporazumom. Ovi međuvladini sporazumi su ugrađeni u Evropsku uniju nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama i sada čine dio *acquis*-a Zajednice, koje trebaju usvojiti države aplikanti. Veći dio šengenskog *acquis*-a neće se primjenjivati na nove države članice čim se pridruže, nego tek kasnije kad o tome izričito odluči Vijeće. To je akcioni plan za usvajanje šengenskih kriterija na osnovu racionalnog programa za provedbu šengenskog sporazuma.

¹¹ Član 96. tačka 2. Konvencija o implementaciji Schengenskog sporazuma, “Treći stub Evropske unije”, Milutin Janjević, Beograd 2003, str.172

Obavezujuća pravila, čije provođenje nove države članice moraju osigurati čim se pridruže, obuhvataju i neka pravila o vizama, pravila koja regulišu vanjske granice i migracije, azil, saradnju policije, borbu protiv organizovanog kriminala, terorizam, pronevjeru, korupciju, trgovinu drogom, carinsku saradnju i pravna instrumenta za zaštitu ljudskih prava. U vezi sa pitanjem granične kontrole, ilegalne imigracije, trgovine drogom, pranja novca, organizovanog kriminala, saradnje policije i pravne saradnje, zaštite podataka i uzajamnog priznavanja sudskih presuda, nove države članice trebaju biti administrativno sposobne da bi rješavale ove probleme u navedenim oblastima. Takođe je od ključne važnosti organizovati nezavisno, pouzdano i efikasno sudstvo i policiju.

3.1.2 Politika azila

Evropska politika azila je pitanje od zajedničkog interesa od Ugovora iz Maastrichta. Od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine, politika azila je u nadležnosti Zajednice i država članica.

Na sastanku Evropskog vijeća u Tampereu u oktobru 1999. godine, lideri Evropske unije su se odlučili za strategiju u dvije faze. Prva faza je utvrđivanje minimalnih pravila, a druga faza je imala za cilj uspostavu zajedničkog evropskog sistema zasnovanog na zajedničkoj proceduri za azil i jednakom azilantskom statusu koji vrijedi u cijeloj Evropskoj uniji.

Dosta se postiglo, uključujući:

- uspostavljanje Evropskog fonda za izbjeglice;
- usvajanje specifičnih privremenih sistema zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica;
- određivanje države nadležne za selekciju validnog zahtjeva za azil;
- uvođenje sistema za upoređivanje otisaka prstiju za podnosiocima zahtjeva za azil unutar Evropske Unije.

Još uvijek su u toku pregovori o određenim aspektima kao što su predložene direktive za utvrđivanje statusa izbjeglice i procedure za odobravanje i opoziv statusa izbjeglice.

3.1.3 Politika imigracije

Politika imigracije je pitanje od zajedničkog interesa od Ugovora iz Maastrichta, a nadležnost Zajednice od Ugovora iz Amsterdama. U članu 63. Ugovora o EZ se navodi da će Vijeće u roku od pet godina od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama usvojiti (tj. do 1. maja 2004.):

- mjere o uvjetima ulaska i boravka i procedurama u državama članicama koje izdaju dugoročne vize i dozvole boravka, uključujući vize za spajanje porodice;
- mjere koje određuju prava i uvjete pod kojima državljani trećih zemalja koji legalno borave u državi članici mogu boraviti u drugim zemljama članicama.

U vezi sa "legalnom imigracijom", u zaključcima Evropskog vijeća iz Tampere navodi se da Evropska unija treba:

- uskladiti nacionalno zakonodavstvo o uvjetima za prijem i boravak državljana trećih zemalja;
- osigurati pravičan tretman državljana trećih zemalja koji legalno borave na teritoriji države članice;
- pojačati napore da bi se osigurala integracija imigranata.

Što se tiče "ilegalne imigracije", na sastanku Evropskog vijeća u Tampere 1999. godine, dogovorilo se o borbi protiv ilegalne imigracije i organizovanog kriminala. U februaru 2002. godine, usvojen je Akcioni plan za borbu protiv ilegalne imigracije.

Značaj granične strategije Evropske unije za Balkan naglašavaju tri glavne prijetnje za sigurnost koje zabrinjavaju EU: nekontrolisana migracija, trgovina ilegalnim drogama i terorizam. Ova tri pitanja je često teško razdvojiti, a kamoli kontrolisati. Nekontrolisana migracija nudi unosne poslovne mogućnosti za organizovani kriminal koji često podržava terorizam.

U vezi sa problemom ilegalne imigracije, *acquis* EU sadrži sljedeće pravno obavezujuće instrumente:

- Konvencija o provedbi šengenskog sporazuma od 14. juna 1985.g.;
- Odluka Vijeća 96/746/JHA od 16. decembra 1996.godine o praćenju provedbe instrumenata koje je Vijeće usvojilo o ilegalnoj imigraciji, readmisiji, nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja i saradnji u provedbi odluka o protjerivanju ;

- Konvencija UN-a o borbi protiv transnacionalno organiziranog kriminala iz 2000.g.;
- Direktiva Vijeća 2001/51/ECZ od 28. juna 2001.godine, koja dopunjava odredbe člana 26. Konvencije o provedbi šengenskog sporazuma od 14. juna 1985.godine;
- Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28. novembra 2002.godine, koja propisuje pojednostavljenje neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka;
- Okvirna odluka 2002/946/JHA od 28. novembra 2002.godine, o jačanju krivičnog okvira sprječavanje pojednostavljenje neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka;
- Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. septembra 2003.g., o pravu na spajanje porodice;
- Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. aprila 2004.godine, o obavezi nosioca dostavljanja podataka o putnicima.¹²

3.1.4. Saradnja između policije, carinska i sudska saradnja u krivičnim stvarima

Acquis koji propisuje saradnju u krivičnim stvarima kreiran je uglavnom u okviru Naslova VI Ugovora o EU. Ovo je dio ugovora o međuvladinoj saradnji koji obuhvata saradnju policije, borbu protiv organiziranog kriminala, korupcije i pronevjera, sudsku saradnju u krivičnim stvarima, carinsku saradnju i ekstradiciju, uključujući saradnju sa i putem Europol-a i Eurojust-a.

Neki primjeri najnovijeg dijela *acquis*-a u ovoj oblasti se odnose na zaštitu eura od falsifikovanja, razmjenu rezultata DNK analiza i izdavanje evropskih naloga za hapšenje.

Iako države članice EU imaju teškoća u ispunjavanju svih uvjeta u skladu sa pravom EU, izazov s kojim se suočavaju nove države aplikanti je ogroman. Neka od glavnih pitanja su historijska pozadina, pošto se većina država, koje su nedavno ušle u EU, kao i one koje su podnijele zahtjev, razvijala u komunističkom sistemu, pa su za neke države koncepti poput nezavisnog sudskog sistema relativno novi. Prema ovom istraživanju, mnoge zemlje nemaju potrebna finansijska sredstava za uvođenje sofisticiranog mehanizma za provođenje zakona u kratkom vremenskom periodu.

¹² CARDS Regionalni projekat za uspostavu usklađenog pravnog, regulatornog i institucionalog okvira u oblasti azila, migracija i viza – CARDS Regionalni program 2001/2003, Ugovor o grantu 77352

3.2. Šengenski *acquis*

Sigurnosna strategija Evropske unije tradicionalno je uključivala kreiranje vanjskih granica Unije na osnovu šengenskih standarda o procedurama koje se teško mogu narušiti. To je postignuto paralelno sa ukidanjem unutrašnjih granica. Korišten je program za pravosuđe i unutrašnje poslove (JHA) da bi se unutar otvorene Evropske unije kreirala oblast “slobode, pravde i sigurnosti”, a ugrađene prakse se kreću od zajedničke politike viza i zaštite granica do sudske saradnje dizajnirane za borbu protiv organiziranog kriminala i terorizma. Kontrole vanjskih granica zamjenjuju one koje su ranije provođene na zajedničkim granicama, koristi se zajednička definicija pravila za prelaženje vanjskih granica, a usklađuju se pravila o uvjetima ulaska i viza za kratkotrajne boravke. Razne državne administracije u državama članicama koordiniraju svoje procedure o nadzoru granica putem političkih smjernica, oficira za vezu i obučanim osobljem.¹³

Šengenski *acquis* predstavlja ogroman izazov za države kandidate i pridružene države. To podrazumijeva ukidanje granica između država članica, označene kao unutrašnje granice. Ukidanje unutrašnjih granica je potrebno radi garantovanja jednog od osnovnih prava državljana EU: pravo na slobodno kretanje i boravak unutar Unije, što je ugrađeno u članu 14. Ugovora o EZ i u odredbama o državljanstvu Unije (član 18.). Međutim, prije ukidanja unutrašnjih granica u specijalnom postupku evaluacije mora se doći do zaključka da je određena zemlja sposobna da primjeni “mjere kompenzacije predviđene u šengenskom *acquis*-u. Iste se odnose na kontrolu vanjskih granica, politiku viza, saradnju između policije, uzajamnu pomoć u krivičnim stvarima i sposobnost učestvovanja u kompjuterizovanom šengenskom informacionom sistemu (SIS). Razvijena je također i nova verzija šengenskog informacionog sistema (SIS II), koja će imati tehnički kapacitet da poveže sve nove države članice. Većina država članica već primjenjuje zajednička pravila u ovim oblastima kao rezultat šengenskog sporazuma, koji je sada ugrađen u okvir Zajednice (članovi 61. do 69. Ugovora o EZ). U praksi, sve aktuelne odredbe *acquis*-a o graničnoj kontroli EU razvijene su u okviru šengenskih odredbi, a naročito Zajednički priručnik o vanjskim granicama.

¹³ “Border Security in the Balkans: Europe’s gatekeepers Sigurnost granica na Balkanu: čuvari kapije Evrope”, Alice Hills, tom 44, broj 371/20, decembar 2004.

Bosna i Hercegovina trenutno nije u dobroj poziciji u pogledu ispunjavanja uvjeta za specijalni postupak evaluacije ili mjera kompenzacije predviđene u šengenskom *acquis*-u. Najrealnija situacija u vezi sa ublažavanjem viznog režima za građane Bosne i Hercegovine bila bi liberalizacija takvog režima samo za određene kategorije građana.

4. SLUČAJ RUMUNIJE (PUT OD ANEKSA I DO ANEKSA II)

Rumunija je usvojila nekoliko propisa o zaštiti podataka krajem 2001. godine. Konvencija Vijeća Evrope za zaštitu osoba u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka i njegov dodatni protokol ratificiran je u februaru 2002. godine. Daljnji napredak je ostvaren 2003. godine usvajanjem zakona kojim se propisuje iznos troškova za proces obrade ličnih podataka.

Značajan napredak je ostvaren u oblasti politike viza. U aprilu 2001. godine, Rumunija je izmijenila i dopunila Zakon o strancima i uvela odredbe o vizama. Vize se sada mogu dobiti samo u konzulatu ili ambasadi Rumunije, a na granici se izdaju samo u izuzetnim slučajevima. Dražavni centar za vize prima sve zahtjeve za vize i donosi konačnu odluku. Direkcija za strance vrši dodatne provjere zahtjeva iz zemalja sa visokim stepenom migracije. Usvojena je nova naljepnica za vizu u aprilu 2003. godine, koja je stupila na snagu početkom 2004 godine. Prva faza on-line viznog sistema je operativna i povezuje tijelo nadležno za strance sa diplomatskim misijama u Egiptu, Rusiji, Srbiji i Crnoj Gori, Turskoj i Ukrajini. Dodatno osoblje koje radi na zahtjevima za vize je također privremeno premješteno u diplomatsku misiju.¹⁴

Rumunija je uveliko uskladila svoju viznu politiku sa politikom EU, a kao rezultat toga, uživa pogodnosti bezviznog režima u svim šengenskim državama članicama od januara 2002. godine.

Od januara 2003. godine, Rumunija je uvela vize za državljane bivše jugoslovenske Republike Makedonije. Bilateralni sporazum sa Singapurom o ukidanju viza stupio je na snagu u februaru 2003. godine, a sličan sporazum je zaključen i sa Estonijom, Lihtenštajnom, Litvanijom i Švicarskom. Tokom 2004 godine, uvedena je primjena viznog sistema za četiri zemlje sa "negativne liste" Evropske unije (Rusija, Srbija i Crna Gora, Turska i Ukrajina).

¹⁴ Izvještaj Komisije [COM(2005) 534 final - SEC(2005) 1354

Najveći napredak je ostvaren u oblasti kontrole vanjskih granica. U junu 2001. godine usvojena su dva hitna dekreta:

- prvi o granicama Rumunije;
- drugi o organizaciji i funkcioniranju granične policije (propisuje novu strukturu i okvir za saradnju između granične policije i drugih tijela).¹⁵

U vezi sa ljudskim resursima, hijerarhijska struktura je pojednostavljena, regionalne direkcije su reducirane, a dio uposlenika u administraciji sada mora vršiti operativne zadatke. Komisija je pozdravila usvajanje važnih mjera za borbu protiv korupcije u policiji. Granična policija je potpisala sporazum sa nacionalnom avio-kompanijom, TAROM, u vezi sa poboljšanjem kontrole putnih isprava i viza.

Zakonodavstvo o državnoj granici Rumunije i organizaciji i funkcioniranju granične policije je usvojena i stupila je na snagu u martu, odnosno u maju 2002. godine. Profesionalizacija granične policije se nastavlja zahvaljujući stalnom upošljavanju profesionalng osoblja.

Što se tiče usklađivanja sa šengenskim *acquis*-om, Rumunija je prezentirala šengenski akcioni plan u decembru 2001.godine. Strategija o sigurnosti granica (2003 – 2007) i novi akcioni plan za ispunjavanje šengenskih kriterija usvojeni su 2003. godine, zajedno sa integriranom strategijom za upravljanje granicama za 2003-2006. Granična policija i Generalni direktorat za carine su potpisali protokol o saradnji u martu 2003. godine. Osnovane su zajedničke granične ispostave na četiri granična prelaza Rumunije. Također je ratificiran sporazum o saradnji u borbi protiv organiziranog kriminala, trgovine drogama i terorizma između Rumunije i Bugarske. U oktobru, 2003. godine, Rumunija je potpisala protokol o stvaranju međunarodnog centra za koordinaciju i razmjenu informacija na Crnom Moru.

¹⁵ Mišljenje Komisije [COM(97) 2003 final – Nije objavljeno u Službenom glasniku], Izvještaj Komisije [COM(98) 702 final - Nije objavljen u Službenom glasniku], Izvještaj Komisije [COM(1999) 510 final - Nije objavljen u Službenom glasniku], Izvještaj Komisije [COM(2000) 710 final - Nije objavljen u Službenom glasniku], Izvještaj Komisije [COM(2001) 700 final - SEC(2001) 1753 -Nije objavljen u Službenom glasniku], Izvještaj Komisije [COM(2002) 700 final - SEC(2001) 1409 - Nije objavljen u Službenom glasniku], Izvještaj Komisije [COM(2003) 676 final - SEC(2003) 1211 - Nije objavljen u Službenom glasniku]

U januaru 2004. godine, interministarska grupa za integrirano upravljanje granicama sastala se na najvišem nivou po prvi put otkako je uspostavljena 2001. godine. U julu 2004. godine, izrađena je studija izvodljivosti u vezi sa uspostavljanjem integriranog graničnog sistema sigurnosti. U istom periodu usvojen je novi plan za uvođenje šengenskih kriterija.¹⁶ U oblasti imigracione politike, Rumunija je zaključila veliki broj sporazuma o readmisiji s državama članicama (Republika Češka, Estonija, Francuska, Latvija, Litvanija, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija i Velika Britanija) i sa bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Turskom.

Zakon o strancima, usvojen u decembru 2002. godine, sadrži odredbe o ulasku i boravku i pravila koja regulišu protjerivanje. Potpisan je i sporazum sa Međunarodnom organizacijom za migracije o uspostavi privremenog utočišta za žene žrtve trgovine ljudima. U martu 2004. godine, uspostavljena je uprava nadležna za strance kao samostalno tijelo, koje je potpisalo sporazum o saradnji sa Generalnim direktoratom za konzularne poslove. Državni centar za vize se konsultuje s ovim tijelom u slučajevima i po zahtjevima za produženje prava na boravak. U aprilu 2004. godine, Rumunija je uspostavila nacionalnu strategiju za migracije.

U junu 2002. godine, Rumunija je usvojila legislativu za izdavanje novih identifikacionih dokumenata i dokumenata za prelazak državne granice za državljane trećih zemalja. Vlada je također zaključila sporazum sa Međunarodnom organizacijom za migracije o saradnji u oblasti volontersko podržane humanitarne repatrijacije. U maju 2003. godine, odlukom vlade ukinut je zahtjev za izdavanje vize sa dugim periodom trajanja za ekonomske i komercijalne aktivnosti koje su uključivale devet pridruženih država.

Na području azila, izmijenjen je i dopunjen Zakon o izbjeglicama iz 1996. godine kojim su uvedeni novi koncepti kao što su “očito neosnovan zahtjev”, “sigurna treća zemlja”, “zemlja porijekla” i “ubrzana procedura”. Osobe sa statusom izbjeglice u Rumuniji primaju finansijsku pomoć devet mjeseci. Pruža se također i dodatna pomoć za određene kategorije osoba poput maloljetnika bez pratnje ili samohranih majki. Opće pravilo je da izbjeglice imaju ista prava kao građani Rumunije, uključujući pristup tržištu rada. Od februara 2003. godine novi kodeks o zapošljavanju osobodio je osobe, koje imaju

¹⁶ http://europa.eu.int/comm/research/science-society/pdf/enwise_report2_fulltext-120704.pdf

odobren status izbjeglice u Rumuniji, od obaveze da posjeduju dozvolu za rad prije nego što dobiju siguran posao.

Odluka vlade o integraciji izbjeglica usvojena je novembru 2001. godine. U martu 2002. godine usvojeni su novi propisi o uspostavljanju procedure za spajanje izbjeglica sa članovima porodice, koji ispravlja najznačajniji nedostatak iz ranijih propisa o spajanju porodica. Sa aspekta provedbe, baza podataka za evidenciju zemalje porijekla izbjeglica postala je operativna u avgustu 2003. godine, a koristit će se u postupku utvrđivanja statusa izbjeglice. Manje se koristila ubrzana procedura, prosječan period zadržavanja u tranzitnoj zoni na aerodromu je smanjen, a 94% zahtjeva za azil iz 2002. godine je obrađeno u zakonskom roku od trideset dana.

U aprilu 2004. stupila je na snagu legislativa koja je imala za cilj bolje usklađivanje režima za izbjeglice sa Ženevskom konvencijom (1951). koja je stupila na snagu. Daljnje izmjene i dopune o socijalnim integracijama su provedene u maju. Pored toga, više osoblja je primljeno u državni ured za izbjeglice, a kapacitet sistema za azil Rumunije je značajno ojačao.

U vezi saradnje policije i borbe protiv organiziranog kriminala, u januaru 2003. donesen je Zakon o prevenciji kriminala. Izvršeno je restrukturiranje policije, i osnovana je direkcija za borbu protiv organiziranog kriminala i trgovine drogama. Osnovana su i druga tijela – državni ured za zaštitu svedoka, jedinica za pitanja pranja novca, odjeljenje za institucionalnu saradnju, jedinica za praćenje cyber-kriminala i obavještajna služba. Zaposleni u policiji su prošli obuku, posebno o ljudskim pravima.

Zakon o policiji (organizaciji i funkcionisanju) je usvojen u maju 2002. godine, a instrumenti za provedbu u oktobru i novembru. Zakon o statusu policijskih službenika usvojen je u junu iste godine. U oktobru 2003. usvojena je izmjena i dopuna po kojoj policijski službenici koji traže unaprjeđenje moraju pohađati kurseve za obuku. U martu 2004. godine usvojena su etička i profesionalna pravila ponašanja.

Zakon o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i Akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima usvojeni su u decembru 2001. U februaru 2003. godine, osnovana je

interministarska radna grupa za borbu protiv trgovine ljudima. Krajem 2003. godine rumunski Policijski institut za prevenciju kriminala i istraživanje pokrenuo je program s ciljem sprječavanja borbe protiv trgovine djecom.¹⁷

U julu 2002. Rumunija i Bugarska su potpisale protokol o efikasnijoj borbi protiv prekograničnog organiziranog kriminala. Drugi međunarodni sporazumi su zaključeni sa Albanijom, Armenijom i Republikom Češkom. U novembru 2002. godine, Rumunija je ratificirala Konvenciju UN-a o borbi protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, kao i protokole o borbi protiv trgovine ljudima i krijumčarenja izbjeglica kopnom, morem i zrakom. U maju 2003. godine, odobren je sporazum o saradnji sa Europol-om. U februaru 2004., Rumunija je potpisala dodatni protokol o nezakonitoj proizvodnji i trgovini vatrenim oružjem, dijelovima oružja, mehanizmima i municijom.

Što se tiče borbe protiv terorizma, Rumunija je u novembru 2002. godine ratificirala Konvenciju UN-a o zabrani finansiranja terorizma iz 1999. godine. U aprilu 2002. godine, Vrhovno vijeće odbrane (CSAT) usvojilo je nacionalnu strategiju za prevenciju i borbu protiv terorizma. Inspekcija za sprječavanje i borbu protiv terorizma počela je s radom u drugoj polovini 2002. godine. U februaru 2004. godine uspostavljen je novi glavni ured Operativnog centra za koordinaciju borbe protiv terorizma, tako da je državni sistem za prevenciju terorizma počeo sa radom u aprilu. Javnosti je postala dostupna direktna linija za izvještavanje o korisnim informacijama u borbi protiv terorizma.

Što se tiče borbe protiv pronevjere i korupcije, u julu 2002. godine Parlament je odobrio legislativu kojom se osniva ured državnog tužioca protiv korupcije koji je počeo funkcionirati u septembru 2002. godine. On je preuzeo sadašnji odjel za borbu protiv korupcije u ured generalnog tužioca i njegove teritorijalne urede.

Rumunija je ratificirala Građanskopravne i krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji u aprilu, odnosno u julu 2002. godine. Konvencija Vijeća Evrope o pranju novca, potrazi, oduzimanju i konfiskaciji dobiti je ratificirana u augustu 2002. godine.

¹⁷ Izvještaj ICVS-a u Rumuniji, prof. Horia M. Vasilescu, Pravni institut za istraživanje Akademije Rumunije, Bukurešt, Rumunije

Plan mjera za borbu protiv korupcije je usvojen u decembru 2002. godine radi ubrzanja implementacije državne strategije u borbi protiv korupcije. Kodeks o etici i profesionalnom ponašanju za policijske službenike usvojen je u martu 2004. godine. Osim toga, u julu 2005. godine stupio je na snagu novi krivični zakon, usvojen u junu 2004. godine, kojim se uvodi koncept odgovornosti pravnih osoba.

U januaru 2003. postala je operativna komisija za ispitivanje krivotvorenih eura. U martu 2004. godine, osnovan je državni centralni ured za borbu protiv krivotvorenja novca. Rumunija je u junu 2004. godine usvojila i zakon o krivičnoj odgovornosti pravnih osoba za krivična djela krivotvorenja valuta. Međutim, u Rumuniji se još moraju uskladiti pravni propisi sa Konvencijom o zaštiti finasijskih interesa Evropskih zajednica iz 1995. godine.

U martu 2001. godine, osnovan je odjel za drogu. S pravnog aspekta, Rumunija se pridržava svih međunarodnih konvencija navedenih u zakonodavstvu Zajednice u oblasti droga. U junu 2002., Rumunija je ratificirala Sporazum o nezakonitoj trgovini morem. Nova legislativa o prekursoru usvojena je u junu 2002, a u januaru 2003., vlada je usvojila državnu strategiju u borbi protiv droga za 2003.-2004. i osnovala državnu agenciju za borbu protiv droga.

Preliminarni izvještaj o implementaciji ove državne strategije je kompletiran, a rezultirao je revizijom relevantnog akcionog plana. U aprilu 2004., iniciran je sporazum o učešću Rumunije kao posmatrača u Evropskom monitoring centru za borbu protiv droga i ovisnosti od droga. U julu 2004., vlada Rumunije je odlučila o velikom povećanju broja lokalnih i regionalnih službenika u državnoj agenciji za borbu protiv droga.

Krivični zakon i zakon o krivičnom postupku su izmijenjeni i dopunjeni po pitanjima iz oblasti pranja novca. Iako je pravo Rumunije u ovoj oblasti uglavnom usklađeno sa *acquis*-em, zakon o prevenciji pranja novca je usvojen u decembru 2002. U augustu 2002. godine, Rumunija je ratificirala Konvenciju Vijeća Evrope o pranju novca, potrazi, pljenidbi i konfiskaciji dobiti od kriminala.

Pravila koja regulišu organizaciju i funkcioniranje Državnog ureda za prevenciju i kontrolu pranja novca usvojena su u maju 2002. U martu 2004., nadležnost ureda je prenijeta na lokalne vlasti za kontrolu, a poslije na ured premijera. Novi odbor i predsjednik su postavljeni u junu 2004. godine. Sljedeći mjesec je konačno dogovoreno da će premijer odlučivati o nadležnostima nacionalnog ureda i njegovog odbora.

U januaru 2001. je osnovan odjel za borbu protiv međunarodne pronevjere u cilju carinske saradnje. Također je osnovana državna baza podataka u skladu sa zahtjevima Konvencije o carinskom informacionom sistemu (CIS). Međuresorna radna grupa, osnovana u okviru carinske uprave radi pristupanja Konvenciji, trenutno radi i na Konvenciji iz 1997. godine o pružanju uzajamne pomoći i saradnji između carinskih uprava (Napulj II).

Uspostavljeni su kontrolni timovi za borbu protiv međunarodne pronevjere. Izrađen je akcioni program protiv korupcije u carinskoj upravi i akcioni plan u sektoru protiv korupcije, kao dio državnog programa za prevenciju korupcije i akcionog plana protiv korupcije. Potpisani su mnogi sporazumi o saradnji između carinske uprave i drugih institucija kao što su granična policija, državna policija, uredi za zaštitu finansija i autorskih prava. Zaključeni su sporazumi o pružanju uzajamne pomoći sa carinskim upravama Bugarske, Moldavije, Ukrajine i Jugoslavije.

Rumunija je ratificirala većinu međunarodnih konvencija o sudskoj saradnji, a naročito:

- Haška konvencija o pribavljanju dokumenata u inostranstvu iz 1970.;
- Haška konvencija o međunarodnom pristupu sudovima iz 1980.;
- Evropska konvencija o priznavanju i izvršavanju odluka o starateljstvu nad djecom.

Još treba ratificirati Hašku konvenciju iz 1965. o dostavljanju dokumenata; iako je u aprilu 2003. usvojen zakon kojim se odobrava pristupanje Konvenciji. U maju 2004., izmijenjen je i dopunjen Zakon o pristupanju Haškoj konvenciji o ukidanju potrebe

legalizacije stranih javnih isprava iz 1961. godine radi prenosa nadležnosti centralne vlade na lokalne sudove i vlasti.¹⁸

U vezi sudske saradnje u građanskim stvarima, Rumunija je u maju 2003. usvojila legislativu o međunarodnoj sudskoj pomoći u građanskim stvarima i priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima u državama članicama Evropske Unije. U oktobru 2003., uredbom Ministarstva pravde usvojena su pravila za primjenu relevantnih zakona.

Što se tiče sudske saradnje u krivičnim stvarima, Rumunija je usvojila domaću legislativu preuzimajući Evropske konvencije o međusobnoj saradnji u krivičnim stvarima. U decembru 2001., ratificirala je dopunski protokol Evropske konvencije o transferu osuđenih osoba. Također je ratificirala sporazum sa Francuskom u cilju lakšeg povratka maloljetnika sa ilegalnim boravkom u novembru 2002. Zakon o međunarodnoj sudskoj saradnji u krivičnim stvarima usvojen je u julu 2004. godine.

Rumunija je sada ratificirala sve pravne instrumente koji se odnose na ljudska prava kao dio *acquis*-a iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

¹⁸ D Shelton – Granice o jurisdikciji ljudskih prava u Evropi, Žurnal o komparativnom i međunarodnom pravu Duke, 2003

5. PRIKAZ STANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Poglavlje o Bosni i Hercegovini počinje riječima bivše zamjenice ministra vanjskih poslova gđe. Lidije Topić, sada ambasadora Bosne i Hercegovine u Stalnoj misiji pri Evropskoj uniji u Briselu, koja je prilikom preuzimanja dužnosti navela da “Bosna i Hercegovina planira završiti pripreme za pristupanje Evropskoj uniji do 2009. godine. Sadašnji cilj je da se za građane Bosne i Hercegovine ostvari putovanje bez viza u države EU”.

Poslije je u intervju, gđa. Topić objasnila kako su vlasti Bosne i Hercegovine pokušavale dobiti predodžbu o zahtjevima koje jedna zemlja mora ispuniti da bi ostvarila liberalizovani vizni režim, ili ukidanje viznog režima za svoje građane. Kako ambasador Topić kaže: “Evropska komisija nikada nije dostavila listu sa konkretnim kriterijima za Bosnu i Hercegovinu. Dakle, državna tijela su pokušavala uporediti vizni režim Bosne i Hercegovine sa viznim režimom susjednih država i država u regiji, tražeći koji zahtjevi, već navedeni u Aneksu II šengenskog viznog režima, bi se trebali zadovoljiti kako bi se postigla liberalizacija ili ukidanje viza.

“Do danas još nismo primili listu zahtjeva o tome šta Bosna i Hercegovina mora uraditi da bi se olakšao ili ukinuo vizni režim za njene građane. Druge države su dobile takvu listu, a mi smo ih pitali šta je za državu najvažnije postići u tom postupku. Dobili smo neke kriterije koji su najvažniji:

1. Prvi je da dokumentacija mora biti sigurna. Bosna i Hercegovina ima relativno sigurnu dokumentaciju, ali nakon 11. septembra 2001. svijet se promijenio i zahtijevani nivo sigurnosti dokumentacije raste, tako da danas svi govore o biometrijskim pasošima. Moram reći, što je jako pozitivno, da je Bosna i Hercegovina spremna učiniti korak naprijed u ispunjavanju ovog kriterija. Ministarstvo civilnih poslova radi na pripremi biometrijskih pasoša.
2. Drugi, ne manje važan kriterij je granična kontrola i administrativni kapacitet na granicama. Ovaj uvjet se mora provesti u skladu sa standardima EU.
3. Za treći kriterij se treba uzeti u obzir broj aktivnosti poduzetih u vezi sa borbom protiv međunarodnog kriminala i terorizma.

4. I posljednji bih kriterij mogla navesti kao trenutno najvažniji, a to je provođenje sporazuma o readmisiji sa državama članicama EU. U svim ovim oblastima smo zaista postigli napredak i uložili puno truda kako bi to ostvarili. Bosna i Hercegovina je potpisala mnogo sporazuma o readmisiji sa drugim zemljama. Kad govorimo o borbi protiv organiziranog kriminala, Bosna i Hercegovina je apsolutno ispunila sve međunarodne uvjete i norme. Kapacitet upravljanja granicama je rangiran kao jedan od najboljih u regiji, itd...

Od Evropske komisije smo nekoliko puta tražili da nam dostave zahtjeve ali do danas nismo ništa primili. Zašto? Zato što Komisija smatra da države članice EU još nisu spremne ni otpočeti razgovore o ovome sa državama Zapadnog Balkana, uključujući i Bosnu i Hercegovinu. Mi, kao država, koja će sutra, mislim u budućnosti biti član EU to ne možemo prihvatiti”.¹⁹

Radi potpunije slike o učinjenom napretku u Bosni i Hercegovini u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa s obzirom na međunarodnu poziciju, razgovarali smo sa gosp. Rencom Davidijem, zamjenikom šefa Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, koji ima drugačiji stav o razvoju i mogućem transferu BiH iz Aneksa I u Aneks II viznog režima EU/šengenskog *acquis*-a.

U razgovoru sa zamjenikom šefa Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, pitali smo gosp. Renca Davidija da li je moguće u naredne 2 godine ukinuti vizni režim za Bosnu i Hercegovinu. Gosp. Davidi je rekao:

“Na početku je važno razdvojiti termin “liberalizacija” od termina “ukidanje”. Pod terminom liberalizacija, EU ne podrazumjeva potpuno ukidanje viznog režima ni transfer iz Aneksa I u Aneks II šengenskog sporazuma. Liberalizacija viznog režima za jednu državu znači olakšavanje obrade zahtjeva i izdavanje vize na duži period samo za određene grupe podnosilaca zahtjeva, u ovom slučaju za studente, poslovne ljude, istraživače i osobe sa specijalnim potrebama. To je ono što vlada Bosne i Hercegovine

¹⁹ Intervju sa bivšom zamjenicom ministra gđom. Lidijom Topić, sada ambasadorom BiH u Stalnoj misiji pri EU u Brüsselu, intervju održan 21.04.2006.

lobira upravo sada, a nažalost, to je jedini napredak koji ova država može postići sada u oblasti ukidanja viza”.

Gosp. Renco Davidi je također naglasio: “veoma je očigledno da vlasti Bosne i Hercegovine, naročito političari, koriste termin liberalizacija za političku manipulaciju građana sa namjerom ostvarenja vlastitih političkih i ličnih ciljeva”.

Prema gosp. Davidiju, Evropska unija nema pozitavan stav o ukidanju viznog režima za sve građane Bosne i Hercegovina u bliskoj budućnosti, definitivno ne u naredne 2 godine. “U Evropskoj uniji još uvijek ne postoji politička volja i otvorenost za takav korak, što je uglavnom posljedica sporog provođenja reformskih procesa i razvoja demokratskog društva Bosne i Hercegovine u svim segmentima”.²⁰

5.1 Azil

Pravo na azil u Bosni i Hercegovini se garantuje mnogim dokumentima. Najvažnija od njih je Međunarodna konvencija o statusu izbjeglica (1951.) i Protokol o statusu izbjeglica (1967.). Bosna i Hercegovina je država potpisnica Konvencije i Protokola, a ovi dokumenti su sadržani i u Ustavu Bosne i Hercegovine.

5.1.1 Pravni okvir

Zajednički evropski vizni sistem, koji se zasniva na potpunoj i isključivoj primjeni Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. i dodatnog Protokola iz 1967. godine, koji su zajedno sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ECHR) i osnovnim slobodama, obavezujući za sve države članice EU, uveo je ogroman broj direktiva i uredbi.

Pitanja koja u biti reguliše nacionalno zakonodavstvo u formi zakona o izbjeglicama, ili sličnom, obuhvataju: identifikaciju osoba koje traže azil na granici, pristup proceduri azila, postupak za spajanje porodica, sisteme upućivanja, prvostepene instance i žalbeni postupak, postupak za supsidijarnu zaštitu, pristup besplatnoj pravnoj pomoći, gubitak statusa izbjeglice i postupak naturalizacije. Nacionalno zakonodavstvo o migraciji treba uključiti zabranu protjerivanja, postupak upućivanja, te izdavanje dozvola za boravak.

²⁰ Intervju sa Rencom Davidijem, zamjenikom šefa misije, Delegacija Evropske komisije u BiH

Pravni okvir za pitanja azila u Bosni i Hercegovini je utvrđen u Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu, koji je stupio na snagu 14. oktobra 2003. godine. Zakon predviđa da Vijeće ministara može, u konsultaciji sa UNHCR-om, u slučajevima masovnog priliva ili očekivanog masovnog priliva stranaca kojima je potrebna međunarodna zaštita, donijeti posebne odluke o njihovoj zaštiti, kao i o uvjetima za ukidanje tih odluka. Zakon sadrži “zaštitne odredbe” kojima se zahtijeva i obavezuju agencije na senzibilno postupanje sa strancima koji izraze strah od progona ili drugih oblika ponižavajućih radnji u njihovoj domovini. Zakon propisuje potpuno i detaljno ispitivanje u slučajevima kada stranac navede razloge za progon u svojoj domovini. Predstavnici Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, OHR, OHCHR, UNHCR i IOM su učestvovali u izradi ovog zakona, s obzirom na njihov mandat u Bosni i Hercegovini, u saradnji sa predstavnicima ministarstava unutrašnjih poslova na nivou entiteta, kantona i Distrikta Brčko. Predstavnici entitetskih ministarstava pravde imali su mogućnost davanja komentara na dvije radne verzije ovog dokumenta.²¹

Usklađivanje Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i njegova pravilna provedba je najbolji način za preuzimanje standarda EU. Međutim, još uvijek nisu doneseni podzakonski akti koji regulišu izvršavanje zakonskih odredbi. Nedostatak podzakonskih akata sprječava provođenje Zakona u praksi. Uvjeti za ulazak, obrada viza i putnih isprava za strance, izdavanje dozvola za boravak, postupak ukidanja viza i opoziva dozvole za boravak, postupak deportacije stranaca u njihovu zemlju porijekla ili zemlju iz koje su stigli u Bosnu i Hercegovinu, postupak registracije stranaca koji privremeno ili stalno borave u zemlji, pravila ponašanja u vezi sa žrtvama trgovine ljudima, kao i drugi propisi moraju se precizno utvrditi u predmetnim podzakonskim aktima i pravilnicima.

Osobama kojima je odobren status privremenog prihvata na teritoriji Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu Zakona, priznaje se status i u smislu važećeg zakona.²²

²¹ CARDS Regionalni projekat za uspostavu usklađenog pravnog, regulatornog i institucionalog okvira u oblasti azila, migracija i viza – CARDS Regionalni program 2001/2003, Ugovor o grantu 77352

²² Bosna-Hercegovina “Ko živi u mojoj kući – Prepreke za siguran povratak izbjeglica i raseljenih lica, dokumenti Amnesty International-a, 2005

Prema Državnom akcionom planu trebaju se donijeti ili izmijeniti i dopuniti sljedeći podzakonski akti:

- izmjene i dopune pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti,
- podzakonski akt o uspostavi i funkciji centra za prihvatanje azilanata,
- podzakonski akt kojim se detaljnije regulišu pitanja azila i postupak,
- podzakonski akt o registraciji stranaca i centralnoj bazi podataka,
- podzakonski akt o instrukcijama za provođenje Tripartitnog protokola o ponovnoj registraciji izbjeglica iz Hrvatske koji privremeno borave u Bosni i Hercegovini,
- za provođenje zakona i daljnje poboljšanje postupka po pitanjima azila.²³

Ministarstvo sigurnosti zajedno sa Vijećem ministara Bosne i Hercegovine trenutno radi na pripremi ovih podzakonskih akata. Nakon uključivanja, prihvatanja i odobravanja amandmana i podzakonskih akata, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu će potpuno absorbovati načelo zabrane protjerivanja i propisati da se stranci ne mogu vratiti ili protjerati ni na koji način na granicu teritorije gdje bi im život ili sloboda bili ugroženi na osnovu njihove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, bez obzira da li su zvanično dobili azil. Zabrana vraćanja ili protjerivanja se primjenjuje i na osobe za koje postoji osnovana sumnja da bi bili u opasnosti da budu podvrgnuti torturi ili drugom nehumanom ili ponižavajućem tretmanu ili kažnjavanju. Stranci se također ne mogu poslati u treću zemlju u kojoj bi bili u opasnosti od takvog tretmana. U skladu sa Zakonom, stranac koji ima odobren boravak na humanitarnoj osnovi ima pravo na rad, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i socijalnu pomoć pod istim uvjetima kao i građani Bosne i Hercegovine.

5.1.2 Institucionalni okvir

Svaka zemlja u Evropi ima jedinstven sistem azila sa vlastitom institucionalnom strukturom i postupkom.

Acquis Evropske unije predviđa da se trebaju odrediti organi koji će se baviti pojedinačnim fazama postupka za azil.²⁴

²³ Akcioni plan, Ministarstvo sigurnosti BiH, decembar 2004.

²⁴ Član 3 A izmijenjenog prijedloga Direktive Vijeća o minimalnim standardima o postupku u državama članicama za odobravanje i opoziv izbjegličkog statusa, 10279/02 ASILE 33 + rev 1-com (2002)

Nadležni organi za identifikaciju tražilaca azila mogu biti granične vlasti, policajci, NVO-e ili pravници koji pružaju pravne savjete. Naročito se preporučuje da organi različiti od onih koji rješavaju, na primjer granična policija, samo zavode molbu sa svim relevantnim podacima i dostavljaju ih nadležnom organu koji provodi ispitni postupak zasnovan na okolnostima slučaja.

Trebao bi se odrediti poseban nadležni organ u okviru vlade sa imenovanim službenicima koji na stalnoj osnovi odlučuju o izbjegličkom statusu. Nadležni prvostepeni organ se često nalazi u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (npr. Velika Britanija, Belgija, Njemačka), ili Ministarstva pravde. U nekim rijetkim slučajevima, ovaj organ je smješten u drugim ministarstvima. Najčešća praksa u Evropi je da je prvostepeni postupak upravni postupak.

U Bosni i Hercegovini je za rješavanje molbi za azil sada zvanično nadležno Ministarstvo sigurnosti (ali još postoji pitanje u vezi sa podjelom nadležnosti između Ministarstva sigurnosti i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice). U praksi, UNHCR još uvijek provodi politiku azila. Očekivalo se da će Ministarstvo sigurnosti preuzeti nadležnost za odobravanje statusa izbjeglice, ali je nažalost usljed puno razloga stvarna sposobnost daleko manja uglavnom zbog nedostatka ljudskih resursa i finansija.

Ministarstvo sigurnosti je odgovorno za obezbjeđenje odgovarajućih uvjeta za prijem stranaca koji traže azil, naročito u oblasti smještaja, ishrane, zdravstvene zaštite i obrazovanja. Ministarstvo sigurnosti nadzire rad institucija nadležnih za prijem stranaca.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na prijedlog Ministarstva sigurnosti, je nadležno za utvrđivanje azilantskih centara kao vrstu institucija specijaliziranih za prijem i smještaj osoba koje traže azil u Bosni i Hercegovini, kao i propisivanje način upravljanja, uvjete finansiranja, standarde funkcionisanja i druge uvjete koji proizilaze na osnovu zakona i međunarodnih standarda. Zakonom se propisuje da će Ministarstvo sigurnosti odredi potreban broj osnovnih i unutrašnjih organizacionih jedinica u cilju primjene i provođenja odredbi Zakona, uz odobrenje Vijeća ministara a u skladu sa Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine, Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine i Odlukom o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije ministarstava i

drugih organa uprave Bosne i Hercegovine. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na osnovu prijedloga Ministarstva sigurnosti, može osnovati institucije specijalizirane za prijem stranaca uključujući imigracione centre, azilantske centre, te centre za smještaj žrtava trgovinom ljudima.²⁵

Prijem kvalificiranih uposlenika za rješavanje predmeta i donošenje odluka je neophodno za efikasno i održivo vođenje postupka za rješavanje statusa izbjeglica. Zbog toga se preporučuje da se uspostave određeni minimalni standardi za upošljavanje. Na primjer, poslodavac bi trebao osigurati da kandidat nema predrasude o osobama koje traže azil ili izbjeglicama.²⁶

Kao minimum ispunjena fizičkih uvjeta preporučuje se uspostava objekata sa odgovarajućim standardima za smještaj azilanata, objekti za registraciju, intervju e i arhivu. Nažalost, Bosna i Hercegovina ne može predstavljati pozitivan primjer za uspostavu ovakve infrastrukture koja bi bila usklađena sa standardima EU. *Acquis* Evropske unije predviđa da ako se obezbjeđuje besplatan smještaj, to može biti u posebno određenim centrima za smještaj ili privatnim kućama, stanovima, hotelima ili drugim objektima prilagođenim za stanovanje azilanata.²⁷ Osnivanje kolektivnih centara za smještaj općenito obuhvata četiri faze: 1. pripremna faza, 2. izgradnja i opremanje centra, 3. uspostava organizacije i 4. identificiranje partnera za saradnju. Kao pomoćnik ministra za migracije u Ministarstvu sigurnosti BiH, gđa. Murveta Džaferović kaže: “Bosna i Hercegovina je upravo sada u fazi priprema za osnivanje kolektivnih centara za smještaj. Jedan mali montažni centar se mora veoma brzo izgraditi; međutim, ovaj centar neće biti u skladu sa standardima EU”.

“Bosna i Hercegovina u okviru projekta CARDS planira izgraditi centar za smještaj koji bi bio usklađen sa standardima EU, a upravo je sada uspostava tog centra u fazi pripreme dokumentacije za otpočinjanje rada. Za sada, imamo privremeno rješenje, a to je mala

²⁵ Intervju sa gđom. Muretom Džaferović, pomoćnik ministra, Ministarstvo sigurnosti BiH

²⁶ Regionalni projekt CARDS-a o uspostavi pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira usklađenog sa EU po pitanjima iz oblasti azila, migracije i viza - CARDS Regionalni program 2002/2003, Ugovor o grantu 77352

²⁷ Član 14. Direktive Vijeća 2003/9/EC od 27. januara 2003. koja propisuje minimum standarda za prihvatanje osoba koje traže azil.

montažna kuća koja se treba izgraditi ove godine, a kada se pravi centar izgradi ona će biti dio centra.²⁸

U procesu osnivanja takvog centra, vlasti Bosne i Hercegovine zajedno sa partnerima koji će učestvovati u radu, dobit će odgovore na mnoga pitanja koja reflektuju standarde i norme EU – kao što su: Kakav je raspored u zgradi - tuševi/toaleti, smještaj stanara, smještaj osoblja, prostor za igru, kuhinja? Koje su dozvole potrebne za osiguranje lokacije? Koji su sigurnosni zahtjevi?; i postoje mnoga druga pitanja o kojima se treba razmatrati. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine će morati prihvatiti sve izazove u postupku osnivanja centra za smještaj. Postoji međutim pitanje – kako Ministarstvo sigurnosti može biti uspješno u radu kad postoji manjak uposlenika, te velika finansijska potreba za obukom već uposlenog osoblja, a na kraju i novog osoblja.

5.1.3 Prioriteti

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu se treba dopuniti sa naprijed navedenim podzakonskim aktima i potpuno provoditi. Trenutni nedostatak podzakonskih akata predstavlja ozbiljnu prepreku.
- Najvažniji prioritet Ministarstva sigurnosti je i osnivanje centra za prijem i smještaj azilanata radi preuzimanja vođenja postupka po pitanjima azila koji trenutno vodi UNHCR, kao i obrazovanje uposlenika u centru, posebno u oblasti prijema, smještaja i tretmana korisnika centra.
- Još uvijek postoji potreba za daljnjim poboljšanjem ljudskih i tehničkih kapaciteta unutar Sektora za azil za samostalno rješavanje pitanja azila u Bosni i Hercegovini. Potrebna su osnovna sredstva i oprema da bi se obezbijedile osnovne organizacione jedinice Ministarstva sigurnosti predviđene sistematizacijom.
- U cilju djelovanja u punom kapacitetu na provođenju Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, Ministarstvo sigurnosti urgentno treba nastaviti sa procedurom popunjavanja slobodnih radnih mjesta. Stalni zadatak Ministarstva predstavlja edukacija osoblja u kontinuitetu sa posebnim naglaskom na praksama EU i međunarodnoj praksi

²⁸ Intervju sa gđom. Murvetom Džaferović, pomoćnik ministra, Ministarstvo sigurnosti BiH

putem studijskih putovanja u evropske zemlje, i održavanjem seminara i radionica u Bosni i Hercegovini. Posebnu pažnju treba posvetiti edukaciji uposlenika Državne granične službe (DGS) i Ministarstva unutrašnjih poslova o identificiranju osoba koje traže azil i jačanju sistema upućivanja.²⁹

5.2 Migracije

Značaj efikasnog provođenja politika imigracije i azila, koji poštuju međunarodne konvencije koje se primjenjuju, prepoznat je u Sarajevskoj deklaraciji od 28. marta 2001. godine posredstvom koje Bosna i Hercegovina preduzima usklađivanje svoje legislative sa tim konvencijama i približava se evropskim standardima. Osnivanje Državne granične službe BiH uz podršku UN-a je značajan napredak u njenom jačanju.

Evropska Komisija (EK) pomaže Bosni i Hercegovini u ispunjavanju obaveza na osnovu Sarajevske deklaracije i pruža pomoć u razvoju politika i zakonodavstva u Bosni i Hercegovini u oblasti imigracije i azila. Kao dio svoje regionalne strategije, EK podstiče i pomaže Bosni i Hercegovini u cilju doprinosa regionalnom pristupu navedenim pitanjima država obuhvaćenih programom o stabilizaciji i pridruživanju (PSP)

Jedna od najvažnijih aktivnosti za 2004. godinu je bilo upravljanje pitanjima azila i migracija. Evropska komisija u Bosni i Hercegovini djeluje kao veza između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, u svim aktivnostima koja se odnose na migracije i azil koje koordinira Evropska komisija u Bosni i Hercegovini.

EU još mora precizno odrediti kakvim se oblicima saradnje i modelima zaštite mogu najbolje postići ciljevi njene politike; međutim, u međuvremenu, angažovanje tranzitnih zemalja u funkcionalno zasnovanim programima djeluje relativno dobro. Na ovaj način migracija je postala dio odnosa između EU i njenih susjeda.³⁰

To je povezano i sa proširenjem EU i njenim naporima u borbi protiv terorizma. Prijem deset novih zemalja 2004. godine, na primjer, znači da države kao što su Albanija i Bosna

²⁹ Prioriteti pribavljani iz zvaničnih razgovora sa službenicima Ministarstva sigurnosti BiH, Sektor za azil

³⁰ R. Dannreuther, Vanjska i sigurnosna politika EU: Prema strategiji susjedstva, Routledge (UK), 2004)

i Hercegovina, kao važne tranzitne rute za migrante iz Azije u EU, imaju sve važniju ulogu u odbrani EU, kao i Kosovo i Rumunija.³¹

5.2.1 Pravni okvir

Politika pitanja migracija je u nadležnosti vlasti Bosne i Hercegovine, kako je regulisano Ustavom Bosne i Hercegovine. Ulazak, boravak i kretanje stranaca je regulisano sljedećim pravnim aktima:

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu,
- Zakon o ministarstvima i dugim upravnim organima u Bosni i Hercegovini,
- Odluka o utvrđivanju zemalja za čije građane nije potrebna viza za ulazak, izlaz i tranzit kroz teritoriju Bosne i Hercegovine.

Odgovarajući podzakonski akti predviđeni Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu su trenutno u pripremi. Trgovina ljudima ostaje ozbiljan problem za vlasti Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina predstavlja destinaciju i tranzit, te ulaznu zemlju za trgovinu ženama i djevojkama zbog seksualnog iskorištavanja.

Trgovina ljudima zauzima značajno mjesto u aktivnostima organizovanog kriminala u zemlji i regiji. U svojim naporima u borbi protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije, Vijeće ministara je usvojilo Državni akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima u decembru 2001. godine. U isto vrijeme formirana je državna komisija za provedbu plana. Obzirom da u to vrijeme nije bilo pravnog okvira za tretman žrtava trgovine ljudima, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je donijelo privremene instrukcije. Instrukcije su usklađene sa međunarodnim standardima o zaštiti ljudskih prava. U julu 2003., Vijeće ministara je imenovalo državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije. Primarna odgovornost državnog koordinatora je koordinacija i daljnja implementacija Državnog akcionog plana, te druge odgovarajuće aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima na svim nivoima u Bosni i Hercegovini.

³¹ Tranzicijski put za trgovinu : Analiziranje trgovine ženama iz i kroz centralnu i južnu Evropu, Svezak 57, broj 4 / juni 2005

Na osnovu preporuka međunarodnih i domaćih organizacija, Vijeće ministara je usvojilo Odluku o postupku i koordinaciji aktivnosti na sprječavanju trgovine ljudima i ilegalne imigracije i imenovalo državnog koordinatora u augustu 2003. godine. U septembru 2003. godine, Komisija je postavila stalnog člana osoblja kao fokalnu tačku u radu sa državnim koordinatorom.

Glavne aktivnosti predviđene Državnim planom su:

- Prevenција – Trgovci ljudima koriste raznovrsne metode kako bi pronašli svoje žrtve, uključujući oglase u novinama i direktne kontakte putem mreže članova koji za metu imaju ranjive osobe. Porast svijesti o opasnosti ovih metoda pronalaženja potencijalnih žrtava je bitan korak u borbi protiv trgovine ljudima.
- Zaštita – Postoji puno različitih mjera koje omogućavaju žrtvama trgovine ljudima da izbjegnu eksploataciju. Raspoloživa pomoć uključuje utočišta u kojem žrtve mogu dobiti pomoć i razmotriti svoje mogućnosti u sigurnom okruženju. U Bosni i Hercegovini postoji mreža sigurnih kuća, kojima upravljaju NVO-e i Međunarodna organizacija za migracije (IOM), koje pružaju takvu zaštitu, uključujući i pomoć pri povratku u domovinu, ako se žrtva želi vratiti u svoju domovinu.
- Kažnjavanje - Kažnjavanje trgovaca ljudima je bitna komponenta u borbi protiv ovog problema. Novi Krivični zakon Bosne i Hercegovine i entitetski krivični zakoni sadrže konkretna nova krivična djela za koja se mogu optužiti trgovci ljudima. Kako krivično gonjenje jako zavisi od svjedočenja žrtve, teško je osigurati donošenje presude. Žrtve nerado svjedoče jer im se prijete ili se boje. Efikasan program zaštite svjedoka je zbog toga preduvjet za krivično gonjenje trgovaca ljudima.³²

Bosna i Hercegovina je potpisala UN-ovu Konvenciju o transnacionalnom organiziranom kriminalu i Protokol o borbi protiv trgovine ljudima. Ratificirala je Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, ali još nije potpisala drugi dodatni Protokol Evropske konvencije o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima. U Bosni i Hercegovini, međunarodni ugovori postaju dio nacionalnog prava nakon ratifikacije. Novi Krivični zakon je stupio na snagu u martu 2003. posebno propisujući krivične odredbe za trgovinu ljudima, uključujući odredbe za zaštitu žrtava, posebne istražne metode i gubitak dobiti. Krivična djela

³² Akcioni plan, Ministarstvo sigurnosti BiH, decembar 2004.

trgovine ljudima su se ranije vodila pod određenim krivičnim zabranama (podvođenje, podsticanje, lažno zatvaranje, otmica, napad i ropstvo)

Od velike važnosti za vlasti Bosne i Hercegovine je poznavanje osnovnih mjera za borbu protiv ilegalne imigracije, a to su:

- Politika viza – Politika viza može imati preventivni utjecaj na ilegalan priliv migranata. Sveobuhvatni plan EU za borbu protiv ilegalne imigracije predviđa usvajanje jedinstvenih viza i sigurnosnih standarda, stvaranje zajedničkih administrativnih struktura i razvoj Evropskog sistema identifikacije viza.
- Razmjena informacija i analiza – trenutno postoji redovna razmjena informacija unutar regije i između država članica EU u nastojanju smanjenja ilegalne imigracije. Ministarstvu sigurnosti BiH se preporučuje razvijanje sistema ranog upozorenja za prijenos informacija o ilegalnoj imigraciji i mreži facilitatora.
- Upravljanje granicama – obuka graničnog osoblja i službenika za provođenje zakona je neophodno za prevenciju ilegalne imigracije. Sigurnost graničnog sistema koja obuhvata dobru saradnju sa susjednim zemljama je preduvjet za prevenciju ilegalne imigracije.
- Readmisija – ovo je također važno pitanje u vezi sa borbom protiv ilegalne imigracije kad zemlje regije razvijaju načine osiguranja da ilegalni migranti napuste njihovu teritoriju.

U cilju poboljšanja u oblasti ilegalne imigracije, jedan od prioriteta koji Bosna i Hercegovina mora ostvariti, je što je moguće prije, ostvarivanje dobre saradnje sa zemljama u regiji.

U skladu sa Aneksom 4. Zajedničkog priručnika, zemlje regije nalažu da punovažan dokument potvrđuje identitet, nacionalnost i državljanstvo nosioca.

Sljedeće putne isprave se smatraju punovažnim:

- putne isprave izdate u skladu sa međunarodnim pravilima,
- pasoši ili putne isprave koje – iako izdate od zemalja ili međunarodnih tijela koje nisu priznate – garantuju povratak osobama,
- putne isprave za izbjeglice izdate u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. i
- putne isprave za osobe bez državljanstva izdate u skladu sa Konvencijom o statusu osoba bez državljanstva iz 1954. godine.

Preporučuje se da se popis priznatih putnih isprava uvrsti u nacionalno zakonodavstvo svih zemalja regije, a potrebno je vršiti i regionalnu razmjenu informacija o popisi priznatih putnih isprava koje izdaje svaka zemlja. Kao mjera za sprječavanje falsificiranja putnih isprava, zemlje u regiji će uvesti standardizirani oblik prikupljanja podataka i upitnik za prijenos informacija radi lakšeg otkrivanja falsificiranih putnih isprava prilikom kontrole, te pojačati efikasnost potrage za ukradenim putnim ispravama.

Uspostava kompjuterizovanog sistema arhiviranja lažnih i autentičnih dokumenata je poželjna, i trebala bi biti na raspolaganju svim graničnim prelazima i organima za migracije.

Što se tiče ulaska i prijema državljana trećih zemalja, *acquis* EU sadrži sljedeće obavezujuće pravne instrumente:

- Konvencija o provedbi šengenskog sporazuma od 14. juna 1985;
- Zajednički priručnik Izvršnog odbora osnovanog u skladu sa Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. juna 1985;
- Odluka Vijeća 27. marta 2000. o poboljšanju razmjene informacija u borbi protiv falsificiranja putnih isprava;
- Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. septembra 2003. o pravu na spajanje porodice;
- Direktiva Vijeća 2004/114/EZ od 13. decembra 2004. o uvjetima za odobravanje ulaska državljana trećih država radi studiranja, razmjene učenika, neplaćene obuke ili volonterskih usluga;
- Direktiva Vijeća 2005/71/EZ od 12. oktobra 2005. o posebnom postupku za ulazak državljana trećih zemalja radi naučnog istraživanja.³³

Vlada Bosne i Hercegovine treba biti dosljedna i djelovati u skladu sa procedurama iz člana 5. Konvencije o provedbi šengenskog sporazuma, u pogledu procedura koje se odnose na ulazak i odobravanje ulaska stranaca u državu. Prema tome, samo stranci koji ispunjavaju sljedeće uvjete mogu dobiti odobrenje za ulazak:

- posjedovanje punovažnog dokumenta ili dokumenta kojim se odobrava prelazak

³³ CARDS Regionalni projekat za uspostavu usklađenog pravnog, regulatornog i institucionalog okvira u oblasti azila, migracija i viza – CARDS Regionalni program 2001/2003, Ugovor o grantu 77352

granice;

- posjedovanje punovažne vize, ako je potrebno;
- posjedovanje dokumenata koji dokazuju svrhu i uvjete namjeravanog boravka;
- postojanje dovoljnih sredstava za život radi boravka i povratka, ili mogućnost zakonitog pribavljanja istih.

5.2.2 Institucionalni okvir

Ministarstvo sigurnosti je nadležno za Sektor imigracija i osoblje u sektoru; međutim, praktični napredak ovih funkcija je spor u raznim oblastima. Popunjavanje osobljem ostaje problem, a postignut je slab napredak u premještanju inspektora za strance pod nadležnost Ministarstva sigurnosti. Zakon bi se trebao dosljedno provoditi. “Broj obučenog osoblja u Sektoru za imigracija je ispod zahtijevanih kapaciteta. Već je jako teško sa ovim brojem ljudi u Sektoru za imigracije obavljavati sve poslove koje zahtijeva proces usklađivanja sa pravom EU, kao i ispunjavanje zahtjeva za uspostavu politika migracije u Bosni i Hercegovini, koja mora biti u skladu sa evropskim standardima”.³⁴

5.2.3 Prioriteti

Glavni prioriteti za vlasti Bosne i Hercegovine koji se što prije moraju poduzeti u procesu realizacije radi mogućeg ukidanja viznog režima za građane Bosne i Hercegovine u Sektoru za imigracije su:

- Razvoj imigracionog sistema na državnom nivou u skladu sa standardima EU koji će omogućiti integraciju u Evropsku uniju;
- Efikasnije i aktivnije uključivanje u razvoj i provođenje sistema za migracije na regionalnom nivou;
- Uključivanje imigracionog sistema Bosne i Hercegovine u imigracioni sistem EU;
- Što se tiče Konvencije o provedbi šengenskog sporazuma, Bosna i Hercegovina treba u nacionalnu legislativu uvrstiti odredbu prema kojoj rok važenja putne isprave mora biti duži od roka važenja vize najmanje tri mjeseca, računajući period važenja vize. Općenito, propisi o zahtijevanom periodu važenja putnih isprava koji se koriste za ulazak trebaju odgovarati nacionalnim propisima o protjerivanju;

³⁴ Intervju sa gđom. Murvetom Džaferović, pomoćnik ministra za pitanja imigracije, Ministarstvo sigurnosti BiH, intervju održan 30.02.2006 u Ministarstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo

- Bosna i Hercegovina treba razvijati radne metode za prikupljanje svih relevantnih informacija u vezi sa podnosiocima molbe za ulazak na njenu teritoriju s obzirom na mjere koje će se poduzeti kasnije;
- Treba se postići jedinstven nivo sposobnosti i opreme za otkrivanje lažnih dokumenata na mjestima ulaska. Nivo opreme se treba odrediti na osnovu faktora kao što su nivo putničkog saobraćaja, trenutni nivo potrebe, raspoloživost referentnog materijala i prisustvo službenika za kontrolu, te standardi predviđene obuke,
- Postoji potreba za unaprjeđenjem i razvojem potrebne tehničke opreme i obuke nadležnih vlasti (konzularno osoblje, čuvari granica i tijela za migracije),
- Bosna i Hercegovina treba dalje povećavati broj osoblja s odgovarajućim obrazovanjem u Sektoru za strance Ministarstva sigurnosti, i u njegovim odjelima. U provedbi reforme policije u obuku treba uključiti modul o politici stranaca.³⁵

5.3 Vize

Građani Bosne i Hercegovine su trenutno obavezni da posjeduju vize da bi putovali u zemlje Evropske Unije. Zbog česte naturalizacije stranih boraca tokom rata i izdavanja mnogih lažnih BH pasoša, ukidanje viznog režima za građane Bosne i Hercegovine je sada u vezi sa:

- revizijom državljanstava koju vrši Komisija za reviziju državljanstva Bosne i Hercegovine u skladu sa Zakonom o državljanstvu Bosne i Hercegovine radi revizije svih državljanstava stečenih naturalizacijom između 6. aprila 1992. i 14. decembra 1995.
- implementacijom i mogućem poboljšanju Sistema zaštite ličnih podataka građana (CIPS) koji pruža zaštitu u pogledu vrste izdatog pasoša i identifikacije njegovog korisnika.³⁶

Sistem zaštite ličnih podataka građana (CIPS) je značajno poboljšao sigurnost dokumenata za identifikaciju građana Bosne i Hercegovine i stvorio jako dobru osnovu za bolju komunikaciju između institucija koje se bave pitanjima u oblasti viza u Bosni i Hercegovini. CIPS je moderan i kvalitativan sistem koji se može natjecati sa drugim

³⁵ Prioriteti uzeti iz izvještaja službenika u Ministarstvu sigurnosti BiH, Sektor za imigracije

³⁶ Misija JHA, 2002, str. 172

sličnim sistemima u zemljama EU. Ovaj sistem olakšava proces izdavanja viza za Bosnu i Hercegovinu u pogledu jačanja procesa u odnosu na pitanja sigurnosti.³⁷

Osnivanje i implementacija CIPS-a za sada predstavlja najbolji primjer vlasti Bosne i Hercegovine u predstavljanju određenog razvoja i napretka ove zemlje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

U pogledu pitanja naturalizacije, vidan napredak predstavlja i osnivanje Komisije za reviziju državljanstva Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina je nedavno krenula u pravcu harmonizacije sa politikom viza Evropske unije ukidajući obavezu pribavljanja vize za nove države članice EU.

5.3.1 Pravni okvir

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu reguliše uvjete i proceduru za ulazak i boravak stranaca u Bosni i Hercegovini, razloge za odbijanje ulaska i boravka, razloge za otkaz boravka i protjerivanje stranaca sa teritorije Bosne i Hercegovine, postupak za podnošenje zahtjeva za azil, odobravanje i prestanak važenja azila, nadležnost relevantnih organa za provedbu ovog Zakona, kao i druga pitanja vezana za azil, boravak i kretanje stranaca.

U skladu sa članom 25. nadležno ministarstvo će podzakonskim aktima propisati uvjete i procedure za ulazak u Bosnu i Hercegovinu. Ministarstvo za vanjske poslove u saradnji sa nadležnim ministarstvom će propisati bliže uvjete i procedure za izdavanje viza, tipova viza, oblik i sadržaj naljepnice za vize, kao i druga pitanja od značaja za izdavanje viza. Na osnovu ovog člana usvojeni su sljedeći akti:

- Pravilnik o uslovima i procedurama za izdavanje ulaznih viza strancima, produženje viza, poništenje viza, tipove viza i evidentiranje izdatih viza, usvojen 8. novembra. 2004. godine,
- Upustvo za postupak izdavanja viza u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH je usvojeno 9. novembra 2004. godine,
- Pravilnik o uslovima i procedurama ulaska i boravka stranaca je stupio na snagu 8. februara 2005. godine.

³⁷ Intervju sa gosp. Borišom Arnautom, šef odsjeka, Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Stranci koji podliježu pribavljanju vize, dužni su podnijeti zahtjev za izdavanje vize odjelu za vize u diplomatskoj misiji ili nadležnom konzulatu. Diplomatska misija ili konzulat koji razmatra zahtjev, njegov centralni autoritet, konsultuje državni centralni autoritet ili ga obavještava o odluci koju planira u skladu sa sporazumom i vremenskim rokom koji je određen zakonom i praksom.

Iznimno od općeg pravila o izdavanju viza u diplomatskim i konzularnim predstavništvima, državljanima trećih zemalja koji su obavezni pribaviti vizu izuzetno se može izdati viza na granici ako su ispunjeni propisani uvjeti.

Trenutno se uviđa sve veća potreba za razvijanjem administrativnih kapaciteta u Bosni i Hercegovini. Značajan korak u ovom pravcu je preduzet usvajanjem Zakona o državnoj službi na nivou države i entiteta, kojim je uspostavljen zakonski okvir za javnu upravu. Nadalje, osnovane su Agencije za državnu službu odgovorne za zapošljavanje, obuku, disciplinu itd., na državnom nivou i u Republici Srpskoj (RS); u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) agencija još nije potpuno uspostavljena. Započeta je revizija državnih službenika na državnom nivou. Važno je, da su u martu 2003. godine vlasti Bosne i Hercegovine potvrdile obećanja za pet reformi javne uprave na sastanku Vijeća za implementaciju mira (PIC). Rezultirajuća agenda podcrtala je potrebu za strukturalnom reformom koja vodi efikasnoj, nediskriminirajućoj i dostupnoj administraciji. Osim toga, plan rada priznaje potrebu da se ujedine postojeća dostignuća sa funkcionalnim revizijama kako bi se ostvarilo jasan i finansijski ostvarljiv plan akcije za reformu administracije koja se treba sprovesti. Šta više, agenda je potvrdila potrebu da se objedine postojeći rezultati i funkcionalne revizije radi ostvarenja sveobuhvatnog i finansijski procijenjenog Akcionog plana za reformu javne uprave koji se treba sprovesti. Kao nastavak toga, formirano je međuvladino radno tijelo na nivou države i entiteta, koje se sastajalo više puta; ali, praktični rezultati su bili limitirani.

U skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, Ministarstvo sigurnosti je nadležno da koordinira rad ministarstava u Federaciji i centara javne bezbjednosti u RS. Članom 102. Zakona o strancima (2003.) propisan je prelazni period u kojem kantonalni ministarstva za unutrašnje poslove i centri javne sigurnosti ostaju u nadležnosti ministarstava za unutrašnje poslove dvaju entiteta (FBiH i RS). Usvajanjem Zakona o

Službi za poslove sa strancima 28. jula 2005. godine, inspektori za strance kantonalnih ministarstava za unutrašnje poslove i centara javne bezbjednosti stavljeni su u nadležnost Ministarstva sigurnosti, odnosno u nadležnost Službe za poslove sa strancima u sklopu Ministarstva. Direktor Službe za poslove sa strancima podnosi izvještaj ministru. Direktor ima zamjenika i pomoćnika, te rukovodioca za operativne poslove. Služba također ima organizacione jedinice za obavljanje funkcija inspekcije, nadzora i pružanja podrške, kao i centre za smještaj ilegalnih imigranata.

Kao što je već spomenuto, nadležnost za imigracije i osoblje je prenesena na Ministarstvo sigurnosti, ali pitanje ljudskih resursa i dalje predstavlja problem u Ministarstvu sigurnosti.³⁸ U Sektoru za imigracije je bilo 7 službenika, iako je predviđeno njih 25. Sektor za azil također nije adekvatno popunjen i trenutno broji 8 službenika. Oba ministarstva obavezuju odluke koje donosi Vijeće ministara. Jednom kada bude potpuno funkcionalno, Ministarstvo sigurnosti će biti nadležno za centralnu bazu podataka za relevantna pitanja o vizama.

Od 1. novembra 2004. godine vize se elektronski obrađuju, prijenosom unesenih podataka u DKP-ima direktno u Ministarstvo sigurnosti radi provjere u bazama podataka. Trenutno procedura verifikacije se vrši samo ako osoba ima zabranu ulaska, ako je izdata sudska presuda ili ako tu osobu traži Interpol. Zakonom o službi za poslove sa strancima, koji je usvojen 28. jula 2005. godine inspektori za strance su prešli u nadležnost Ministarstva sigurnosti (10 ureda za strance u Federaciji), 5 centara javne bezbjednosti u RS i 1 ured za strance u Distriktu Brčko.

Prema zaključcima državna radna grupa integralni dio Ministarstva sigurnosti je Državna granična služba Bosne i Hercegovine (DGS)—samostalna upravna organizacija, osnovana u cilju vršenja zadataka granične policije. Od preko 50 graničnih kontrolnih punktova na kojima je dozvoljen prijelaz granice, DGS je prema preporuci Ministarstva za vanjske poslove nadležan za izdavanje viza na 14 punktova.

Osnivanje Državne granične službe 2000. godine i usvajanje pratećih mjera rezultiralo je značajno na smanjenje broja ilegalnih migranata na teritoriji Bosne i Hercegovine.

³⁸ Izvještaj o Procesu stabilizacije i pridruživanja 2004., BiH, 2004, 30.4.2004., SEC (2004) 375

5.3.2 Institucionalni okvir

U Bosni i Hercegovini se uveliko pridaje važnost razvoju administrativnih kapaciteta. Značajan korak u tom pravcu, kako je već navedeno, je učinjen sa usvajanjem Zakona o državnoj službi na državnom i entitetskim nivoima, koje su uspostavile pravni okvir za javnu administraciju.

Nadležnosti u oblasti viza su podijeljene između Ministarstva vanjskih poslova, Sektor za konzularne poslove, i Ministarstva sigurnosti, Sektor za imigracije. Vize se izdaju u DKP-ima MVP, ili na granici – DGS. DKP-i putem elektronskog sistema za izdavanje viza, direktno komuniciraju sa Ministarstvom sigurnosti radi konsultacija baziranih na bazama podataka o ponosiocu zahtjeva za vizu. Ministarstvo vanjskih poslova ima 44 diplomatske misije i konzularna predstavništva nadležna za izdavanje viza. U skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, Ministarstvo sigurnosti je nadležno da koordinira rad ministarstava u Federaciji i centrima javne bezbjednosti u RS. Usvajanjem Zakona o službi za strance 28. jula 2005. godine, inspektori za strance kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova i centara javne bezbjednosti su stavljeni pod nadležnost Ministarstva sigurnosti, odnosno Službe za strance u okviru Ministarstva.

Od 1. novembra 2004. vize se elektronski obrađuju, prijenosom unesenih podataka u DKP-ima direktno u Ministarstvo sigurnosti radi provjere u bazama podataka. Trenutno procedura verifikacije se vrši samo ako osoba ima zabranu ulaska, ako je izdata sudska presuda ili ako tu osobu traži Interpol.³⁹

Iz razgovora sa službenicima DGS-a, u DKP-ima BiH još uvijek postoje slučajevi izdavanja viza osobama “sumnjivog” identiteta. Kao što je već navedeno, Sektor za konzularne poslove Ministarstva vanjskih poslova nema uvid u vizni sistem; Sektor samo dobiva informacije kad se viza odštampa. Kod konzularnog osoblja u DKP-ima postoji tendencija izdavanja viza, više ili manje, bez detaljnijeg razmatranja ako se utvrdi da nakon konsultacije ne postoje smetnje za izdavanje. To je definitivno nešto što je naznačeno kao nedostatak u postupku izdavanja viza strancima, uglavnom zbog toga što konzularno osoblje ne dobiva potrebnu obuku za vođenje ovog postupka.

³⁹ Međunarodni centar za razvoj politike migracija, Viza modul, Izvještaj za državu Bosnu i Hercegovinu, CARD S Regionalni program 2002/2003, Beč, Austrija, oktobar 2005.

5.3.3 Prioriteti

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu se treba izmijeniti i dopuniti, u skladu sa EU/schengenskim *acquis*-em;
- Bosna i Hercegovina treba postepeno uskladiti politiku viza sa politikom EU, vodeći računa o svojim državnim interesima. Za Bosnu i Hercegovinu nije neophodno da postigne potpunu usklađenost sa politikom viza EU prije početka pregovora o pristupanju, ako to nije u skladu sa njenim državnim interesima;
- Bosna i Hercegovina treba slijediti moguće predstojeće usvajanje nove Uredbe Vijeća EU o priznavanju schengenskih viza od zemalja koje nisu članica Schengena za potrebe tranzita;
- Bosna i Hercegovina treba razvijati imigracioni sistem na državnom nivou, poštujući standarde EU, koji će joj omogućiti da se integriira u imigracioni sistem Evropske unije.

Predviđeni podzakonski akti su neophodni za bliže regulisanje i utvrđivanje svih procedura, kao i promovisanje nove napredne tehnike što bi dodatno poboljšalo situaciju u naprijed navedenim oblastima. Nepostajanje ovih podzakonskih akata predstavlja ozbiljnu smetnju za provedbu zakona i može spriječiti Bosnu i Hercegovinu u izvršavanju njenih odluka koje se odnose na pitanja azila i imigracije.

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu predviđa osnivanje Centra za prihvatanje ilegalnih imigranata. Centar nije osnovan uglavnom zbog nedovoljne finansijske pomoći, kao i manjka kompetentnih ljudskih resursa. Ukratko, Bosna i Hercegovina ne može implementirati svoje odluke o deportaciji i zato Centar predstavlja vitalan preduvjet za provođenje zakona.⁴⁰

- Neprekidno obrazovanje osoblja treba biti stalni zadatak za vladu sa posebnim naglaskom na praksama EU i međunarodnim praksama u naprijed navedenim oblastima;
- Treba se uspostaviti unificirana baza podataka na državnom nivou koja bi obezbijedila pristup relevantnim informacijama o ulasku i boravku stranaca u Bosnu i Hercegovinu za sve službenike koji se bave pitanjima kontrole kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini;

⁴⁰ CARDS Regionalni projekat za uspostavu usklađenog pravnog, regulatornog i institucionalog okvira u oblasti azila, migracija i viza – CARDS Regionalni program 2001/2003, Ugovor o grantu 77352

- Potrebno je zaključiti dodatne sporazume o readmisiji.⁴¹

U cilju usklađivanja politike viza i praksi Bosne i Hercegovine sa politikom viza i praksama EU, važno je intenzivirati aktivnosti i uvesti vizni režim za zemlje koje se nalaze na negativnoj listi EU i u isto vrijeme osloboditi obaveze pribavljanja viza za države članice EU i neke države kandidate.

Također se preporučuje da se neki od predloženih sporazuma revidira i izmijeni u cilju sprječavanja zaključivanja sporazuma štetnih po Bosnu i Hercegovinu.

Potrebno je jasno razgraničiti odgovornosti i nadležnosti između MoS-a, MVP-a kao i DGS-a, uključujući uspostavu kontrolnog sistema – kako operativnog tako i političkog. Nadalje, trebala bi se jasno utvrditi odgovorna organizaciona jedinica u MoS-u. Na raspolaganju bi trebali biti potrebni resursi za uvođenje procedura konsultacija i verifikacije u skladu sa standardima EU.

Trebala bi se naglasiti centralna uloga MoS-a, obzirom da je to organ vlasti koji priprema instrukcije za rad po pitanjima viza i vrši generalni pregled rada izvršenog u oblasti viza.

Bosna i Hercegovina trebala bi dalje povećati broj primjereno obrazovanog osoblja u konzularnom sektoru. Od velike je važnosti da različite kategorije osoblja koje se bave pitanjima viza shvate da su svi dio zajedničkog sistema u kojem se primjenjuju ista pravila. U znatnoj mjeri bi dobrodošla opća obuka za sve kategorije osoblja koji se bave pitanjima viza.

5.4 *Readmisija*

Readmisija (ponovni prihvata) je prioritet za EU koji se tiče vanjskih odnosa i oblasti slobode, sigurnosti i pravde. U načelu, sporazum o pojednostavljenju viza se ne bi trebao zaključiti ako ne postoji sporazum o readmisiji, ne dovodeći u pitanje ritam pregovora.⁴²

⁴¹ prioriteta pribavljeni prema izjavama službenika MoS BiH i MVP BiH

Sporazumi o readmisiji predstavljaju instrument koji EU koristi za deportaciju osoba koje su ilegalno ušle ili ostale na teritoriji država EU. Radi pojednostavljenja deportacije ilegalnih imigranata i raspodjele odgovornosti i finansijskih obaveza sa državama u kojima su ilegalni migranti, koji su stigli u zemlju, bili u tranzitu Bosna i Hercegovina treba zaključiti odgovarajuće sporazume o readmisiji. Postoji nekoliko sporazuma o readmisiji koji su već potpisani i koji se primjenjuju, a u toku su i intenzivne aktivnosti u cilju zaključivanja sporazuma sa nekoliko država. Bosna i Hercegovina je postigla veliki napredak potpisivanjem sporazuma o readmisiji, a prema statistikama što se tiče ovog uvjeta jedna je od vodećih zemalja u regiji.

Osim ovog napretka Bosna i Hercegovina treba nastaviti pregovore o sporazumima o readmisiji i nastaviti rad na ovom važnom uvjetu za liberalizaciju viznog režima za građane Bosne i Hercegovine.

Preporuka je da se interministarski sastanci na državnom nivou redovno održavaju kako bi se razmotrilo pokretanje pregovora o sporazumima o readmisiji i utvrdila sljedeća zemlja prioriteta. To bi garantovalo da će se informacije o imigraciji i statistika iz relevantnih sektora uzeti u obzir, naročito u utvrđivanju prioriteta zemalja.

U skladu sa *acquis*-em EU, svi sporazumi o readmisiji koje su zaključile zemlje u regiji sadrže standardne klauzule o readmisiji kako je propisano Preporukom Vijeća od 30. novembra 1994. godine o obrascu bilateralnog sporazuma o readmisiji između države članice Evropske unije i treće države, te Odlukom Vijeća od 2. decembra 1999. u vezi sa readmisionim klauzulama u sporazumima Zajednice ili mješovitim sporazumima.⁴³

Vremenski period za finalizaciju sporazuma o readmisiji bi se trebao smanjiti. Uzimajući u obzir ovu činjenicu, predstavnici Evropske zajednice pregovaraju sa Bosnom i Hercegovinom u cilju potpisivanja jedinstvenog dokumenta koji će finalizirati sporazume o readmisiji sa svim državama EU u jedan. To bi značajno reduciralo vrijeme i skratilo cijeli proces. U vezi sa ovim pitanjem, Bosna i Hercegovina treba slijediti primjer

⁴²Potemkina – European Journal of Migration and Law, Brill Academic Publishers, Volume 5, Number 2, 2003

⁴³ C. Roth, Izvještaj o Nacrtu Preporuke Vijeća o uzorku obrazaca Vijeća JHA , 28.– 29. novembar 2004.

Republike Albanije koja je već potpisala jedan jedinstven sporazum sa Evropskom zajednicom o readmisiji osoba koje borave bez odobrenja.⁴⁴

5.4.1 Prioriteti

- Potpisati i ratificirati sporazume o readmisiji sa svim državama EU kao i drugim državama izvan EU;
- Za Bosnu i Hercegovinu je važno otpočeti pripreme za efikasnu implementaciju postojećih sporazuma o readmisiji. Postoji potreba za postojanjem objekata za pritvor stranaca koji se pronađu da ilegalno borave u zemlji, do njihovog premještaja u predmetne zemlje. Potrebno je dodatno finansiranje u zemljama regije radi osnivanja i vođenja navedenih centara za pritvor;
- Trebali bi se dizajnirati integrirani programi za povratke specifične za državu - radi osiguranja efikasnog, pravovremenog i održivog povratka. Takav program treba pružiti razumnu pomoć povratnicima kao i doprinos zemlji porijekla koja je u pitanju za adekvatno jačanje kapaciteta;
- Potrebno je jačati regionalnu saradnja u cilju efikasne implementacije sporazuma o readmisiji između zemalja u regiji.⁴⁵

5.5 Upravljanje granicama

Nakon Daytonu, zemlje nastale od bivše Jugoslavije morale su raspodijeliti granice među sobom i otpočeti stvaranje civilnih graničnih kontrola. Međutim, situacija u Bosni i Hercegovini je bila naročito osjetljiva: ne samo da je ova država definisana kao zajednica dvaju entiteta sa dva potpuno različita administrativna sistema, nego do 2000. godine nije postojao nikakav granični sistem kontrole a dijelovi granica zemlje još uvijek nisu razgraničeni.

Evropska unija sve više naglašava pragmatične teme o integraciji, saradnji, povezivanju, povjerenju i zajedništvu od kojih su sve specifično dizajnirane radi ostvarenja sveobuhvatna i politički nesporna rješenja za nagomilane lokalne, nacionalne i regionalne probleme sigurnosti. Na primjer, u svom dokumentu o strategiji za državu Bosnu i

⁴⁴ vidi dokument u Aneksu II

⁴⁵Prioriteti pribavljeni u Ministarstvu sigurnosti, Sektor za sporazume o readmisiji

Hercegovinu za period 2002.-2006. godine, Evropska komisija (EK) izričito navodi potrebu za EU i Bosnu i Hercegovinu postizanje svobuhvatnog rješenje za poznate (i prisutne) probleme organiziranog kriminala i korupcije, trgovine ljudima i ilegalne imigracije. Za Evropsku komisiju, bolje upravljanje granicama uključuje poboljšanje graničnih prelaza, jačanje državnih institucija i procedura u razvijanju sposobnosti i infrastrukturu graničnih agencija, te jačanje saradnje između agencija. To će također demarkirati granice. Čuvari granica su agenti sposobni da vrše provjere, saradnju i borbu protiv kriminala od kojih takvi ciljevi zavise.⁴⁶

Uputstva za model upravljanja granicama koji preferira EU propisana su u schengenskom *acquis-u*, koji uspostavlja pisana pravila i zajednički prihvaćene standarde za upravljanje granicama unutar šengenske sfere.

Ratifikacija Konvencije UN-a o borbi protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, Protokola o borbi protiv krijumčarenja migranata, Protokola o sprječavanju, zaustavljanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno trgovine ženama i djecom, krivično zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, kao i formalni instrumenti, stvaraju pravnu obavezu i osnovu za rad institucija Bosne i Hercegovine u oblasti upravljanja granicama i borbi protiv svih oblika ilegalnog prelaska granica.

Upravljanje granicama, koje je u nadležnosti Službe za kontrolu granica Bosne i Hercegovine, je sastavljeno od sljedećih komponenti:

- Pravni okvir;
- Operativno-obavještajni rad;
- Preventivne akcije;
- Tehnička oprema;
- Obuke; i
- Mjere za fizičku kontrolu graničnih prelaza.

⁴⁶ Joanna Apap and Malcom Anderson, *Striking a Balance between Freedom Security and Justice*, CEPS 2006

5.5.1 Pravni okvir

Nadzor, kontrola i zaštita državnih granica, u skladu sa ustavnim obavezama je formalizirana putem Zakona o Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine, Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, kao i usvojenih entitetskih propisa za kretanje unutar graničnog pojasa.

Pitanje o neophodnosti Državne granične službe (DGS) u Bosni i Hercegovini, prvi put je postavljeno na Vijeću za implementaciju mira (PIC) u Bonu u decembru 1997. Ovaj zahtjev je dodatno pojačan u junu 1998. na PIC-u u Luksemburgu. Na izradi legislative o DGS-u učestvovali su Ured visokog predstavnika, Međunarodne policijske snage (IPTF) i vlasti Bosne i Hercegovine, a predstavljen je u specifičnim uvjetima na sastanku PIC-a u Madridu u decembru 1998. Početkom 1999. godine pripremljen je prvi prijedlog o uspostavi DGS-a koji je utvrđivao nadzor i kontrolu međunarodno priznatih granica Bosne i Hercegovine - međunarodni aerodromi, vozni prelazi, morske granice i međunarodne riječne i morske luke. U skladu sa Aneksom 10 Daytonskog sporazuma, Visoki predstavnik je nametnuo zakon 13. januara 2000. Parlament Bosne i Hercegovine je konačno usvojio Zakon o Državnoj graničnoj službi u augustu 2001.

Državna granična služba Bosne i Hercegovine je značajna zbog tri razloga: nova je, eksplicitno je oblikovana političkim imperativima i njeni formalni ciljevi i organizacija su bazirani na međunarodno prihvatljivim normama, strukturama i ciljevima.⁴⁷

Cjelokupni zadaci nadzora, kontrole i zaštite državnih granica u skladu sa ustavnim saglasnostima su utvrđeni u:

- Zakonu o Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine;
- Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu; i
- entitetskim Uredbama o prelasku granica i obezbjeđivanju državne granice.

Međutim, Bosna i Hercegovina nema uredbi o prelasku granica i obezbjeđivanju državne granice na državnom nivou, iako je DGS državno tijelo za osiguranje prelaska granica i druga odgovarajuća pitanja.

⁴⁷ Alice Hills, Border Security in the Balkans: Europe's gatekeepers, Volume 44, Number 371 / 20 December 2004

Početak juna 2000. godine, Državna granična služba je preuzela odgovornost za prelazak granice na aerodromu u Sarajevu. U avgustu 2000. godine, također je preuzela kontrolu na državnim graničnim prelazima u Bosni i Hercegovini općine Čapljinja, Bihać i Zvornik. U februaru 2001. granični prelazi u Trebinju, Kamenskom, Velikoj Kladaši i Orašju su dodani u nadležnost DGS-a. U martu 2001., granični prelaz u Brodu, Brčkom, Humu i Neumu su došli pod kontrolu DGS-a. Granični prelaz Bijeljina je uspostavljen 31. jula 2001. godine kao prelaz DGS-a dok je 14. decembra 2001. godine preuzela odgovornost za međunarodni aerodrom u Banja Luci. Otvaranjem graničnog prelaza DGS-a u Gradiškoj u septembru 2002. godine, DGS je preuzeo odgovornost za 100% graničnih prelaza.

Početak 2001. Državna granična služba je kontrolirala 60% državne granice, a do kraja iste godine pod njenom kontrolom je bilo 75% granica. Do septembra 2002., DGS je imao potpunu kontrolu granica. U tom vremenskom periodu, DGS je kontrolirao tri od četiri aerodroma u Bosni i Hercegovini. Četvrti aerodrom u Tuzli je preuzet od SFOR-a krajem 2002. Činjenica da DGS kontrolira kretanje preko granica smanjen je broj ilegalnih prelazaka.

Prvi terenski ured DGS-a otvoren je 8. decembra 2001. godine u Bijeljini. Terenski ured ima Pokretnu jedinicu za podršku i kontrolu (MSCU) koja se sastoji od 36 uposlenih. Ured je u potpunosti nadležan za DGS-ove jedinice na svom području i rukovodi aktivnostima operativnog/organizacionog ureda koji je odgovoran za lokalne operacije, istrage, pravne poslove/azil, kadrove, budžet/finansije, administraciju i komunikacije. Jedinica DGS-a može obuhvatiti nekoliko općina u okviru svog područja odgovornosti.

Granična služba Bosne i Hercegovine predstavlja prvu multi-etničku i kriminalističku agenciju na državnom nivou u regiji.

Vlasti granične službe su uspostavljene radi ostvarenja granične zaštite i sigurnosti aerodroma. Granična zaštita uključuje sljedeće dužnosti:

- Nadzor nad granicama. DGS kontrolira granični saobraćaj unutar opsega od 10 km od međunarodnih granica Bosne i Hercegovine, osim u slučajevima kad nadležnost DGS-a

obuhvata samo jednu polovinu udaljenosti između međunarodne granice i entitetske granične linije. Dužnosti DGS-a uključuju kontrolu dokumenata za prelazak granice, odobrenje za prelaske granice, pronalaženje osoba unutar granične zone, kao i sprječavanje nedozvoljenih ulazaka u Bosnu i Hercegovinu;

- Sigurnost aerodroma. Granična služba osigurava zaštitu 12 međunarodno priznatih granica Bosne i Hercegovine na međunarodnim aerodromima kao i sigurnost civilnog zračnog saobraćaja. Navedene aktivnosti DGS-a su ograničene na prostorije aerodroma.
- Dužnosti u slučaju opasnosti. U slučaju ozbiljne opasnosti po javnu sigurnost ili prirodne katastrofe koji uzrokuje značajne teškoće za DGS u obavljanju svojih dužnosti, služba može tražiti pomoć od odgovarajućih policijskih vlasti u entitetima. Entitetska policija uključena u ovakve aktivnosti je podređena DGS-u.
- Krivično gonjenje. DGS preuzima dužnosti policije u oblasti istrage i krivičnog gonjenja ako postoji osnovana sumnja da se radi o krivičnom djelu protiv sigurnosti granica ili izvršavanju dužnosti DGS-a. DGS-u je dodijeljena dužnost nadgledanja roba koje se prenose preko granice bez zvanične dozvole ili u slučaju povrede zabrane kaja je na snazi. Ako se istraga i krivično gonjenje trebaju provoditi preko granične zone, Državna granična služba preduzima mjere uz konsultaciju i u saradnji sa nadležnim vlastima.

U razgovoru sa službenicima Državne granične službe Bosne i Hercegovine navedeno je da je od osnivanja ove organizacije 2.111 uposlenih veoma profesionalno izvršilo svoj posao, te da su napravili veliki napredak u oblasti zaštite granica Bosne i Hercegovine, ilegalne migracije i trgovine ljudima, kao i otkrivanja određenih aktivnosti organizovanog kriminala.⁴⁸ Direktor Državne granične službe, gosp. Vinko Dumančić, naglašava da su u zadnjih šest godina od uspostave DGS-a napravljeni značajni rezultati u oblasti nadzora i sigurnosti 1.551 km granice Bosne i Hercegovine. Najveći uspjeh je postignut u oblasti kontrole ilegalne migracije. Primjer ovog napretka pokazuje da je Republika Hrvatska u skladu sa sporazumom o readmisiji iz 2002. godine vratila 1.117 migranata; međutim, u ovoj godini taj broj se drastično smanjio na samo 12 osoba. U toku 6 godina rada DGS-a, njegovi službenici su uspjeli otkriti i pritvoriti 1.462 osoba sa raznih potjernica i 4 osobe optužene za ratne zločine. Efikasnost rada granične službe

⁴⁸ Intervju sa gosp. Predragom Crnogorcem, inspektorom z akontrolu graničnog prelaza, DGS BiH

može se mjeriti i činjenicom da je, od osnivanja DGS-a, za 450.189 stranaca bez važećih putnih isprava zabranjeno da uđu u zemlju.⁴⁹

5.5.2 Institucionalni okvir

Prema Šengenu, sigurnost granica je stvar provođenja zakona a ne državna odbrana. Sigurnost treba obezbijediti profesionalna, specijalizirana, višestrana granična policija koja ima savjesnu i jedinstvenu komandu, a ne vojne trupe ili regruti.⁵⁰ Primjer Bosne i Hercegovine se obično koristi da se pokaže uloga upravljanja granicama kao aspekt formiranja države.

DGS ima ukupno 2.111 uposlenih. Direkcija DGS-a ima tri direktora iz različitih etničkih grupa. Pozicija direktora se rotira svakih osam mjeseci, a dva ostala direktora vrše ulogu zamjenika. Direktor i zamjenici su ranije podnosili izvještaj direktno Vijeću ministara, međutim, osnivanjem Ministarstva sigurnosti BiH, direktori DGS-a sada podnose izvještaj ministru za sigurnost. Direkcija je također nadležna da nadgleda rad Jedinica za internu kontrolu (ICU) koje se bave disciplinskim postupcima u okviru DGS-a. Glavni ured DGS-a sa sjedištem u Sarajevu ima 105 uposlenih. Šef uprave i šef za operativna djelovanja odgovaraju za svoj rad šefu Službe. Šef za operativna djelovanja rukovodi radom pet pododsjeka koji su nadležni za operativne akcije, prevenciju kriminala, IT/komunikacije, migracije i azil, i sigurnost aerodroma. Šef uprave je naležan za četiri pododsjeka koje se bave pravnim pitanjima, osobljem, finansijama i logistikom. DGS ima šest terenskih ureda na području zemlje od kojih svaki ima pridruženu Pokretnu jedinicu za podršku i kontrolu (MSCU), ili jedinicu za osmatranja i nadzor (OBSU).

Državna granična služba (DGS) još uvijek nije u potpunosti kadrovski popunjena, te njen razvoj nije završen, a operativni kapaciteti su nedovoljni zbog finansijskih i tehničkih problema. DGS, zajedno sa Policijskom misijom Evropske unije (EUMP) u Bosni i Hercegovini podržava rad i saraduje sa policijskim službama, carinskim vlastima i uredima tužilaca. Uvođenje obavještajno/istražne službe (koja se odnosi na trgovinu ljudima više nego na žrtve te trgovine), dovelo je do poboljšanja rezultata u radu u oblasti

⁴⁹ Intervju sa gosp. Vinkom Dumančićem, direktor DGS-a BiH, Dnevni Avaz, 07.06.2006, str.4

⁵⁰ The Adelphi Papers, Assumptions, principles and strategy, Routledge, part of the Taylor & Francis Group

trgovine ljudima i drugog kriminala na graničnim prelazima. Unaprijeđeno je i provođenje državnog plana borbe protiv trgovine ljudima i zaštite žrtava trgovine ljudima.

5.5.3 Prioriteti

Uprkos značajnom razvoju u oblasti upravljanja granicama, što je jasno naprijed navedeno, rad i organizacija DGS-a još uvijek ne zadovoljava sve norme EU za bilo kakav pomak prema ukidanju viznog režima u čemu ova služba za kontrolu državnih granica ima značajnu ulogu. Glavni prioriteti za daljnji razvoj ovog sistema su:

- Implementirati izmjene postojećeg Zakona o kontroli državnih granica, ili donijeti novi zakon koji bi bio osnova za provođenje svih potrebnih mjera i akcija u upravljanju granicom prema pravilima EU;
- Izmijeniti i dopuniti Zakon o zaštiti granica da bi se preuzeli svi međunarodni standardi;
- Prikupiti podatke u vezi sa pojedincima ili grupama za koje postoji osnovana sumnja da su učesnici u organiziranom kriminalu ili trgovini ljudima;
- Uvesti jedinstven funkcionalan sistem za sigurno prenošenje usmenih i pisanih informacija i podataka;
- Završiti proces instaliranja optičko-elektronskih uređaja za provjeru putnih dokumenata na svim međunarodnim graničnim prelazima;
- Uspostaviti informacioni sistem i bazu podataka za kontrolu svih važnih podataka za ulazak i dužinu boravka stranaca u Bosni i Hercegovini;
- Preduzeti sve potrebne mjere za realizaciju mogućnosti posjedovanja i instaliranja opreme za vize;
- Bosna i Hercegovina treba povećavati broj kvalitetnog kadra i raditi na podizanju nivoa profesionalizma zaposlenika u DGS-u.⁵¹

Ovo su prema zahtjevima EU glavni prioriteti u oblasti upravljanja granicom u cilju ubrzanja ostvarenja mogućnosti ukidanja viznog režima za građane Bosne i Hercegovine.

Potrebno je naglasiti da su ogromne finansijske potrebe za uspostavljanje tehničkih zahtjeva za opremu na graničnim prelazima prema standardima EU. Navedeni razlog za neispunjavanje normi u vezi sa graničnom opremom je stvar veoma ograničenih

⁵¹ Prioriteti pribavljeni u intervjuima i razgovorima sa direktorom i službenicima DGS BiH

materijalnih sredstava. Državni budžet nije uvijek naklonjen i ne daje prednost ovim problemima. Zato je finansijska pomoć EU više nego potrebna. Osim razvoja u jačanju institucija i kadrova DGS-a radi efikasnog provođenja granične kontrole, postoje i druga važna pitanja navedena u vezi sa trenutnom graničnom pozicijom i statusom Bosne i Hercegovine. U jednom od razgovora sa predstavnicima DGS-a navedeno je jedan od međunarodno priznatih graničnih prelaza u Bosni i Hercegovini (u okviru prelaza Doljani), nema napajanja električne energije i vode. Takva situacija je apsurdna i predstavlja ogroman nedostatak u procesu harmonizacije sa zakonima EU i za daljnju integraciju.⁵²

5.6 Sigurnost dokumenata

Nakon tragičnih događaja od 11. septembra 2001.godine, države članice su podnijele zahtjev za preduzimanje hitnih akcija u cilju poboljšanja sigurnosti dokumenata. Jasno je da je bilo važno ostvariti sposobnost otkrivanja osoba koje pokušavaju koristiti krivotvorena dokumenta kako bi ušle na teritoriju Evropske Unije. Prevencija korištenja lažnog ili tuđeg identiteta može se najbolje ostvariti omogućavanjem pouzdanije provjere, da li je osoba koja je pokazala dokument identična onoj kojoj je taj dokument izdat?

Jedna od slabosti sistema, koji se tada koristio, je bila da viza i dozvola boravka, u obliku naljepnice, nisu imali nikakvu fotografiju ili neko drugo pouzdano sredstvo za identifikaciju. Zbog toga je odlučeno da se kao minimalni zahtjev uvede unošenje fotografije na oba dokumenta da bi se ispunili visoki standardi sigurnosti.⁵³

Države članice EU su naglasile da bi željele vidjeti daljnje jačanje sigurnosnih standarda jedinstvenog formata za sve vize i putne dokumente. One su jasno navele da je poželjno uvesti biometrijske pokazatelje u vize i dozvole boravka za građane trećih zemalja da bi se ostvarila pouzdanija veza između nosioca, pasoša i vize.

⁵² Intervju sa gosp. Predragom Crnogorcem, inspektorom za kontrolu graničnih prelaza

⁵³ Rens van Munster, *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice* Political Science Publications No. 12/2005

U razgovoru sa zamjenikom Ministra za civilne poslove Bosne i Hercegovine, gosp. Pandurevićem navedeno je da je ovo Ministarstvo spremno za uvođenje biometrijskih pasoša u Bosni i Hercegovini. Gosp. Pandurević je naglasio da Bosna i Hercegovina već ima veoma dobar pasoški sistem koji zadovoljava određene sigurnosne standarde.⁵⁴

Kroz projekat Centralne evidencije i razmjene podataka (CIPS), uvedeni su novi dokumenti za identifikaciju u Bosni i Hercegovini. U okviru projekta CIPS izdaju se dokumenti sa određenim stepenom sigurnosti kao odgovor na međunarodne (ICAO) standarde i standarde EU. Ministarstvo za unutrašnje poslove Bosne i Hercegovine je izabralo firmu Siemens Business Services da uredi IT infrastrukture za personaliziranje i izdavanje ličnih dokumenata. Ovaj servis je bio odgovoran za uspostavu, rad i održavanje sistema, kao i obuku korisnika i pružanje pomoći službenicima vlade u određenim pitanjima. Zajedno sa ličnim kartama, izdato je još 1.5 miliona novih vozačkih dozvola u formatu kreditne kartice koje, međutim, ne sadrže nikakve biometrijske podatke. Vrijednost cjelokupnog projekta (lične karte i vozačke dozvole) u regiji iznosi 20 miliona eura.⁵⁵

CIPS je također uspostavio zajednički sistem registrovanih brojeva za ličnu identifikaciju i podatke o stanovnicima. Izdavanje dokumenata za identifikaciju kao i personalizacija provodi se u državnom centru u Banja Luci. Banja Luka je jedina lokacija u zemlji gdje se obavljaju ove funkcije i tako ga čini potpuno centralizovanim. Činjenica da se identifikacioni dokumenti centralno prave i personaliziraju predstavlja visoki standard sigurnosti.

Naljepnica za vizu se pravi prema ICAO standardima za uređaje koji čitaju dokumenta. U skladu sa Zakonom o boravku i kretanju stranaca i azilu u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 29/03, Ministarstvo za vanjske poslove je nadležno za izdavanje viza u diplomatskim misijama i konzulatima kao i Državna granična služba, koja može u posebnim slučajevima izdati vizu strancima na graničnom prijelazu. IT infrastruktura

⁵⁴ Intervju sa gosp. Miodragom Pandurevićem, pomicnikom ministra, Ministarstvo civilnih poslova

⁵⁵ European Biometric Portal, Biometrics in Europe - Trend Report 2006 –

<http://www.europeanbiometrics.info/>

pomoću koje se ostvaruje komunikaciju između relevantnih vlasti uvedena je u novembru 2004. godine. Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo sigurnosti i Državna granična služba mogu komunicirati putem tog sistema.⁵⁶

Gosp. Boriša Arnaut, zamjenik ministra za konzularna pitanja u Ministarstvu vanjskih poslova BiH, je naveo da je odnos između ovih institucija u Bosni i Hercegovini nastao zahvaljujući novom sistemu komunikacija i CIPS-u. U vrijeme razgovora sa gosp. Arnautom osnovana je i komisija za harmonizaciju tipa viza, a rad ove radne grupe bit će uskoro vidljiv, kada Bosna i Hercegovina uvede 4 tipa viza koje će biti harmonizirane sa standardima EU.⁵⁷

Dokumenti koji još nisu usklađeni sa međunarodnim standardima, kao što su privremena putna isprava, diplomatski i službeni pasoš, također će se unaprijediti.

5.6.1 Prioriteti

- Pripremiti i ubrzati proces za uvođenje i primjenu biometrijskog tipa pasoša u BiH.

⁵⁶ Rebekah Thomas - *European Journal of Migration and Law*, 2005 - ingentaconnect.com

⁵⁷ *European Journal of Migration and Law*, Volume 7, Number 4, 2006, pp. 377-411(35)

6. UPOREDNA ANALIZA – RUMUNIJE I BOSNE I HERCEGOVINE

Mogućnost pristupa EU bila je pokretačka snaga za mnoge skorašnje napore da se sprovedu reforme u gotovo svakoj zemlji regije.

Europska unija je početkom 2000. godine, otvorila sa Rumunijom pregovore o pristupanju, koji su uspješno zaključeni 14. decembra 2004. godine. Ugovor o pristupanju je potpisan 25. aprila 2005. godine, a u toku je proces ratifikacije u 25 zemalja članica EU. Ugovor predviđa pristupanje 1. januara 2007. godine. Evropska Unija i proces pristupanja su, kao i u ostalim državama kandidatima, izvršili ogroman uticaj na pravac, brzinu i napredak zakonskih i sudskih reformi u Rumuniji. Međutim, poglavlje pravosuđa i unutrašnjih poslova (JHA) bilo je zadnje pitanje o čemu je postignut dogovor nakon dvije godine i sedam mjeseci iscrpljujućih pregovora. Do 2007. godine, kada je utvrđen datum pristupanja, Rumunija ima 11 specifičnih obaveza koje se odnose na provođenje reformi, od kojih se sedam odnosi na poglavlje o pravosuđu i unutrašnjim poslovima (JHA).

Ako možemo uporediti ovu situaciju sa slučajem Bosne i Hercegovine, vjerovatno bismo rekli da je, vezano za prelazak Rumunije u Aneks II EU/šengenskog viznog režima, EU to učinila uz jasno postavljen politički uvjet. Ako je poglavlje o pravosuđu i unutrašnjim poslovima bilo zadnje pitanje za dogovor u procesu pristupanja Rumunije, s druge strane, pitanja harmonizacije i reformi iz ovog poglavlja su na neki način preduvjeti da se za Bosnu i Hercegovinu ukine vizni režim, onda možemo reći da se radi o političkoj manipulaciji.

Činjenica je, da se opća politička, sigurnosna, ekonomska i socijalna klima u Evropskoj uniji promijenila od vremena kada je Rumunija prolazila kroz taj proces. Promijenila se sigurnosna situacija i uvjeti za ukidanje viza su sada mnogo drugačiji. Rumunija je također bila zemlja kandidat u vrijeme prelaska iz Aneksa I u Aneks II, a Bosna i Hercegovina još uvijek nema taj status. Bosna i Hercegovina je napravila ogroman napredak u sektoru pravosuđa i unutrašnjih poslova (JHA), kao i veliki napredak u procesu harmonizacije, ali, kako se može vidjeti iz gornjeg teksta, mnoge stvari nedostaju

u ovom razvoju i, ako se uzmu u obzir sve prednosti i nedostaci, ovaj proces se odvija veoma sporo.

Rumunija je po veličini, poslije Poljske, druga zemlja u centralno-istočnoj Evropi, u pogledu broja stanovnika (22,5 miliona), sa površinom od 238.390 kvadratna kilometra. Nakon decenije relativno slabog provođenja reformi, Rumunija je u zadnje četiri godine značajno popravila svoju ekonomsku situaciju. Ekonomija se počela stabilizirati, rast se pojačao za otprilike 4.5 do 5 procenata, a siromaštvo ima trend pada. Na rast su uglavnom uticali povećana ulaganja i izvoz.

Slično ekonomskim reformama, u toku ranog perioda tranzicije polako su počele i institucionalne reforme, koje su ubrzane nakon 2000. godine. Kada se vlada Rumunije odlučila za ambiciozni program ekonomskog razvoja s ciljem da pojača ekonomski rast, reducira siromaštvo i uspješno se integriše u Evropsku uniju, postalo je jasno da održivi napredak u razvoju i ulaganjima zahtijeva institucionalne reforme da bi se upotpunila ekonomska reforma. Slab sudski sistem, neodgovornost i raširena korupcija su naročito uočeni kao negativni utjecaji, koji se odražavaju na razvoj poslovanja a tako i na ulaganje i rast privatnog sektora. Poboljšanje javne administracije općenito, a naročito poboljšanje u sektoru pravosuđa, postali su za vladu Rumunije glavni zadatak na planu reformi.

Upoređivanje ove dvije zemlje postavilo je neke mjere koje Bosna i Hercegovina mora preduzeti, kako bi slijedila Rumuniju i ostvarila prelazak na "Bijelu listu" EU/šengenskog viznog sporazuma, a to su:

- Uvođenje sofisticiranih pasoša visokog tehnološkog standarda koji se ne mogu lako falsifikovati (danas su najsavremeniji biometrijski pasoši);
- Uvođenje krivičnih i novčanih kazni za nelegalni pralazak granica i krivotvorene dokumente, te legislative po kojoj povreda imigracionog prava bilo koje države članice EU predstavlja krivično djelo;
- Usklađivanje politike izdavanja viza sa onom u EU;
- Upošljavanje većeg broja osoblja i značajnije korištenje opreme na granicama;
- Zaključivanje sporazuma o repatrijaciji osoba koje ilegalno borave u EU.

Postoji još jedan primjer koji Bosna i Hercegovina treba slijediti iz pozitivnog iskustva Rumunije, a to je ostvarivanje veza sa Europolom. Ta veza se treba osvariti uprkos tome

što Interpol Bosne i Hercegovine jako dobro funkcioniše i što je Bosna i Hercegovina bila prva zemlja u regiji koja je osnovala sistem policije za borbu protiv organiziranog kriminala u okviru mreže Interpola. Interpol u Bosni i Hercegovini zadovoljava standarde EU, ali postoji i potreba za približavanjem Europolu.

Europol je po strukturi sličan Interpolu, ali ne radi na globalnom nivou, nego samo u Evropi. Bosna i Hercegovina treba početi ispunjavati uvjete za članstvo u Europolu da bi mogla bolje nametnuti zakone Evropske Unije iz ove oblasti. Misija Europola je dala značajan doprinos u aktivnostima u provođenju zakona Evropske unije protiv organiziranog kriminala sa naglaskom na pronalaženje kriminalnih organizacija. Rumunija je shvatila važnost članstva u Europolu, a Bosna i Hercegovina bi trebala slijediti taj primjer.

7. ZAKLJUČAK

Proširivanje Evropske unije će rezultirati novim izazovima za sadašnje i buduće članice. Osim toga, događaji od 11. septembra 2001. godine, su jasno pokazali da je održanje sigurne i stabilne Evrope u sljedećim godinama istovremeno i poziv za razvijanje integralne i jasne strategije za pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Zajednički pristup će zahtijevati jaču usklađenost između stubova na kojima počiva EU, jer je postalo jasno da je nestala granica između vanjske i unutrašnje sigurnosti. To se treba odraziti i na buduću strukturu Unije tako da se trenutni treći stub ugradi u prvi i drugi.

Sloboda je takođe osnovni princip koji reguliše sve aktivnosti u oblasti sudstva i unutrašnjih poslova. Senzitivna ravnoteža između potrebe za sigurnošću i demokratskih prava evropskih građana može se osigurati kroz priznavanje osnovnih principa ugrađenih u Povelju o osnovnim pravima. Na primjer, borba protiv ilegalne migracije ne treba da utiče na slobodu kretanja osoba unutar proširene EU, naročito između sadašnjih i budućih država članica, niti na ličnu sigurnost evropskih građana.

Cilj Bosne i Hercegovine je puna integracija u EU kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) na osnovu kojeg države aplikanti mogu uvesti, usvojiti, i implementirati šengenski *acquis* i druge tranzicijske propise. SSP koristi upravljanje granicama za olakšavanje trgovine i regionalne saradnje potrebne za projekat integracije EU. Međutim, zbog trenutne cjelokupne političke i ekonomske situacije, za Bosnu i Hercegovinu ima malo nade da postane država aplikant u skoroj budućnosti. Mnogo činjenica ukazuju na tu situaciju. Bosna i Hercegovina može imati najsofticiraniji sistem upravljanja granicama u jugoistočnoj Evropi, ali on ipak zavisi od međunarodne podrške a uspješan razvitak neformale ekonomije prate značajni problemi socijalnog isključenja. U Bosni i Hercegovini je od 2000. godine, osnovano šest novih institucija na državnom nivou nadležnih za borbu protiv terorizma, što je ogroman napredak. To su:

- Državna granična služba (DGS);
- Državna agencija za provjeravanje i zaštitu (SIPA);
- Ministarstvo sigurnosti (MoS);

- Sud BiH i Ured državnog tužioca BiH;
- Služba za poslove sa strancima (FAS); i
- Agencija za obavještanje i sigurnost BiH (OSA)

Uprkos napretku koji je Bosna i Hercegovina do sada napravila, i dalje postoje problemi od kojih su neki zajednički za cijelu regiju, a neki su jedinstveni za Bosnu i Hercegovinu.

U probleme koji se tiču Bosne i Hercegovine spadaju:

- Odnosi sa lokalnim stanovništvom - Efikasno vođenje politike narušava visoka nezaposlenost u Bosni i Hercegovini, što podstiče krijumčarenje i smanjuje saradnju.
- Odnosi sa policijom - Inicijative potiču od DGS-a, češće nego od policije. Entitetska policija i carinski službenici nerado prihvataju čuvare granica jer im zamjeraju zbog njihovog visokog profila i resursa. To je povezano sa činjenicom da je zarada čuvara granica nekoliko puta veća nego zarada zaposlenih na sličnim poslovima u policiji.
- Otpor prema transparentnosti.
- Loša uprava – Na državnom nivou Ured za reviziju finansijskog poslovanja Bosne i Hercegovine ispitala je rad DGS-a i zaključila da mora poboljšati upravljanje finansijama.⁵⁸
- Migracije - Nekoliko sporazuma o readmisiji je potpisano, ali i dalje su prisutni ozbiljni problemi.

Stečena prava su uvijek problematična, a nove agencije za sigurnost, kao što je DGS osjetljive su na sabotaze, manipulaciju ili korupciju od strane agenata ili struktura čiji su interesi ugroženi. Nije iznenađenje da je razvoj Bosne i Hercegovine oblikovan različitim konfliktnim političkim ciljevima često povezanim sa korupcijom. Problemi koji su jedinstveni za Bosnu i Hercegovinu su od velike važnosti, to su oni prioriteti koje vlada Bosne i Hercegovine treba implementirati i riješiti radi približavanja Aneksu II šengenskog viznog sporazuma.

U oblasti azila, treba se osvrnuti na rješavanje sljedećih važnih segmenata:

- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu se treba izmijeniti i dopuniti te u potpunosti implementirati. Nepostojanje podzakonskih akata predstavlja ozbiljnu prepreku;

⁵⁸ Alice Hills, Border Security in the Balkans: Europes gateskeepers, Volume 44, N

- Osnivanje centra za prihvata i smještaj tražilaca azila radi preuzimanja procedura koje sada provodi UNHCR;
- Daljnje poboljšanje ljudskih i tehničkih kapaciteta u okviru Sektora za azil kako bi mogao samostalno rješavati pitanja azila u Bosni i Hercegovini.

U vezi sa pitanjem migracije u Bosni i Hercegovini, koji se ne odnosi samo na poboljšanje i implementaciju Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, treba se što prije pobrinuti o sljedećim pitanjima:

- Razvoj imigracionog sistema na državnom nivou prema standardima EU što će omogućiti integracije u Evropsku uniju;
- Efikasnije i aktivnije učesće u razvoju i implementaciji sistema za migracije na regionalnom nivou;
- Imigracioni sistem Bosne i Hercegovine se treba uključiti u imigracioni sistem EU;
- Usavršavanje i razvoj potrebne tehničke opreme i obuka nadležnih vlasti (konzularno osoblje, čuvari granica i organi za migraciju);
- Povećati broj kvalitetnog kadra i profesionalizam osoblja u Ministarstvu sigurnosti, posebno u Sektoru za strance.

Glavni prioriteti u sektoru politike viza u Bosni i Hercegovini su:

- Bosna i Hercegovina treba postepeno prilagoditi svoju viznu politiku u skladu sa viznom politikom EU imajući u vidu svoje državne interese;
- Treba uvesti četiri tipa viza usklađenih sa standardima EU;
- Primarni zadatak vlade treba biti stalno obrazovanje uposlenih sa naglaskom na prakse EU i međunarodne prakse u oblasti izdavanja viza.

U oblasti readmisije, Bosna i Hercegovina je postigla veliki napredak, ali ima mnogo toga, što još treba da se uradi, kao:

- Potpisivanje i ratifikacija sporazuma o readmisiji sa svim zemljama EU i zemljama izvan EU;
- Treba učvrstiti regionalnu saradnju u pogledu efikasne implementacije sporazuma o readmisiji između zemalja u regiji.

Osim činjenice da je uspostavljena Državna granična služba čime se postigao veliki napredak, sigurnost granica u Bosni i Hercegovini se još uvijek treba poboljšati time što će se:

- Provesti izmjene i dopune Zakona o državnoj graničnoj kontroli, ili izraditi novi tekst zakona koji bi bio osnova za preuzimanje svih potrebnih mjera i akcija u upravljanju granicama u skladu sa pravilima EU;
- Izmijeniti i dopuniti Zakon o zaštiti granica radi preuzimanja svih međunarodnih standarda;
- Uspostaviti jedinstven funkcionalan sistem za siguran prenos verbalnih i pisanih informacija/podataka;
- Završiti proces uvođenja elektronskih čitača za putne dokumente instaliranjem istih na svim graničnim prelazima.

Prioriteti, o kojima se treba povesti računa u svim oblastima koje se tiču ublažavanja viznog režima za građane Bosne i Hercegovine, uglavnom se ostvaruju u isto vrijeme. Ima nekoliko važnih pitanja sa jednakim prioritetom za sve sektore i njihovo provođenje bi imalo istu važnost kako za migracije, tako i za azil ili kontrolu sigurnosti granica. Jedino bi se sprovođenjem svih naprijed navedenih prioriteta ostvario cjelovit napredak, i znatno unaprijedio proces približavanja Bosne i Hercegovine ka Aneksu II. Istraživanje je pokazalo da je jako teško ostvariti prelazak iz Aneksa I u Aneks II EU/šengenskog viznog režima u naredne dvije godine. Još uvijek nema političke volje u EU i međunarodnoj zajednici kao cjelini da se Bosni i Hercegovini i njenim građanima odobri ulazak u šengensku zonu bez obaveze pribavljanja viza.

Međutim, evidentno je da uprkos dosadašnjem napretku, vlasti Bosne i Hercegovine moraju učiniti znatna institucionalna i administrativna poboljšanja kako bi za svoje građane obezbjedili bezvizni režim u šengenskim državama.

Vlasti također moraju usmjeriti svoje aktivnosti i na stvaranje pozitivnog imidža naše zemlje u zemljama Evropske unije, i ostatku svijeta putem diplomatskih predstavnika i mladih ljudi iz Bosne i Hercegovine koji studiraju u inostranstvu. To treba da bude zadatak ne samo naših zvaničnih predstavnika u vlasti, već i svakog pojedinca u Bosni i Hercegovini.

8. DODACI:

ANEKS 1: Uredba Vijeća (EZ) broj 539/2001

32001R0539

Uredba Vijeća (EZ) broj 539/2001 od 15. marta 2001. koja nabroja treće zemlje čiji državljani moraju posjedovati vize kad prelaze vanjske granice i zemlje čiji su državljani izuzeti od ovog zahtjeva

Službeni glasnik L 081 , 21/03/2001 str. 0001 - 0007

Uredba Vijeća (EZ) broj 539/2001

od 15. marta 2001. koja nabroja treće zemlje čiji državljani moraju posjedovati vize kad prelaze vanjske granice i zemlje čiji su državljani izuzeti od ovog zahtjeva

VIJEĆE EVROPSKE UNIJE,

Imajući u vidu Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, a naročito član 62., tačka (2)(b)(i),

Imajući u vidu prijedlog Komisije(1),

Imajući u vidu mišljenje Evropskog parlamenta(2),

Obzirom da:

Prema članu 62., tačka (2)(b) Ugovora, Vijeće usvaja propise u vezi sa vizama za namjeravani boravak u trajanju od najviše tri mjeseca, te je u tom kontekstu potrebno utvrditi listu trećih država čiji državljani moraju posjedovati vize prilikom prelaska vanjskih granica i država čiji se državljani izuzimaju od ovog zahtjeva. U članu 61. navode se ove liste među odgovarajuće mjere koje su direktno vezane za slobodno kretanje osoba u oblasti slobode, sigurnosti i pravde.

(2) Ova uredba proističe iz schengenskog *acquis-a* u skladu sa Protokolom koji je uključuje u okvir Evropske unije, u daljem tekstu "Schengenski protokol". Ona ne utječe na obaveze država članica koje proizilaze iz *acquis-a* kako je utvrđeno u Aneksu A Odluke 1999/435/EZ od 20. maja 1999. koja se odnosi na definiciju schengenskog *acquis-a* za potrebe utvrđivanja, u skladu sa relevantnim odredbama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i Ugovora o Evropskoj uniji, pravnog osnova za sve propise ili odluka koje konstituišu *acquis* (3).

(3) Ova Uredba konstituiše daljnju razradu odredaba u pogledu kojih se odobrava jača saradnja na osnovu Schengenskog protokola i spada u oblast kako je navedeno u članu 1.

tačka B, Odluke 1999/437/EC od 17. maja 1999. o nekim rješenjima za primjenu Sporazuma zaključenog između Vijeća Evropske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške, koji se odnosi na pridruživanje ove dvije države u provođenju, primjeni i razvoju schengenskog *acquis-a* (4).

(4) U skladu sa članom 1. Protokola o poziciji Ujedinjene Kraljevine i Irske, u aneksu Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, Irska i Ujedinjena Kraljevina ne učestvuju u usvajanju ove Uredbe. Zbog toga, a ne dovodeći u pitanje član 4. naprijed navedenog Protokola odredbe ove Uredbe se ne primjenjuju na Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu.

(5) Utvrđivanje trećih država čiji državljani podliježu viznom zahtjevu, i država koje se izuzimaju, provodi se na osnovu razmotrene, od slučaja do slučaja, procjene niza kriterija koji se *inter alia* odnose na ilegalnu imigraciju, javni interes i sigurnosnu politiku, vanjske odnose Evropske unije sa trećim državama, te se također razmatraju implikacije na regionalnu koherenciju i reciprocitet. Odredbe se trebaju donijeti za mehanizam Zajednice koji omogućava da se princip reciprociteta primjeni ako jedna od trećih država, uključena u Aneksu II ove Uredbe, odluči da državljani jedne ili više država članica podliježu obavezi pribavljanja vize.

(6) Kako se Sporazumom o Evropskom ekonomskom prostoru isključuju državljani Islanda, Lihtenštajna i Norveške od viznog zahtjeva, ove države nisu uključene u listu u Aneksu II.

(7) U pogledu osoba bez državljanstva i osoba s priznatim statusom izbjeglice, ne dovodeći u pitanje obaveze na osnovu međunarodnih sporazuma koje su potpisale države članice i posebno Evropskog sporazuma o ukidanju viza za izbjeglice, potpisan u Strasbourgu 20. aprila 1959, odluka o viznom zahtjevu ili izuzeću se treba zasnivati na trećoj državi u kojoj osobe borave i koja je izdala putne dokumente.

Međutim, obzirom na razlike u nacionalnom pravu koje se primjenjuje na osobe bez državljanstva i osobe s priznatim statusom izbjeglice, države članice mogu odlučiti da li će ove kategorije osoba podliježati viznom zahtjevu, kad je treća država, u kojoj ove osobe borave ili koja je izdala putne dokumente, država čiji su državljani izuzeti od viznog zahtjeva.

(8) U specifičnim slučajevima kad su opravdana posebna pravila o vizama, država članica može izuzeti određene kategorije osoba od viznog zahtjeva ili im ga može nametnuti u skladu sa javnim međunarodnim pravom ili običajem.

(9) U pogledu osiguranja da se sistem otvoreno provodi i da se navedene osobe informiraju, države članice trebaju obavještavati ostale države članice i Komisiju o mjerama koje poduzimaju u skladu sa ovom Uredbom. Zbog istih razloga, obavještenja se trebaju objavljivati u Službenom glasniku Evropskih zajednica.

(10) Uvjeti koji regulišu ulazak na teritoriju države članice ili izdavanje viza ne utječu na pravila koja trenutno regulišu važnost putnih isprava.

(11) U skladu sa principom proporcionalnosti, navedenim u članu 5. Ugovora, donošenje Uredbe koja nabraja treće države čiji državljani moraju posjedovati vize kad prelaze vanjske granice i države čiji su državljani izuzeti od ovog zahtjeva, je potrebno i odgovarajuće sredstvo za osiguranje radi efikasnog djelovanja zajedničkih pravila.

(12) Ova Uredba predviđa potpunu harmonizaciju u pogledu trećih država čiji državljani podliježu viznom zahtjevu za prelazak vanjskih granica država članica, i država čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva. Međutim, primjena izuzeća od viznog zahtjeva za državljane određenih trećih država, navedenih u Aneksu II, će kasnije stupiti na snagu. U tom cilju, Vijeće će donijeti odluku za svaku od tih država na osnovu izvještaja koje sačini Komisija,

JE USVOJILO OVU UREDBU:

Član 1.

1. Od državljana trećih država na listi u Aneksu I se zahtijeva da posjeduju vizu kad prelaze vanjske granice država članica.

2. Ne dovodeći u pitanje član 8.(2.), državljani trećih država na listi u Aneksu II se izuzimaju od zahtjeva navedenog u stavu 1, za boravak u trajanju do tri mjeseca u cijelosti.

3. Državljanima novih trećih država, bivši dijelovi država na listama u Aneksu I i II, podliježu odredbama stava 1. i 2. ukoliko i dok Vijeće ne odluči drugačije u skladu sa postupkom navedim u relevantnoj odredbi Ugovora.

4. Uvođenje viznog zahtjeva od treće države na listi u Aneksu II za državljane države članice dovodi do primjene sljedećih odredbi, ne dovodeći u pitanje odredbe sporazuma koji je Zajednica zaključila sa trećom državom o odobravanju izuzeća od viznog zahtjeva:

(a) država članica može pismeno obavijestiti Komisiju i Vijeće o činjenici da je treća država uvela vizni zahtjev;

- (b) u slučaju takve obavijesti, obaveza države članice da podvrgne državljanje te treće države pod vizni zahtjev se uspostavlja privremeno 30 dana nakon obavijesti ukoliko Vijeće, odlučujući kvalifikovanom većinom ranije, ne odluči drugačije;
- (c) privremeno uvođenje viznog zahtjeva Vijeće objavljuje u Službenom glasniku Evropskih zajednica prije njegovog stupanja na snagu;
- (d) Komisija razmatra svaki zahtjev koji postavi Vijeće ili država članica koja podnese prijedlog Vijeću za izmjene Aneksa Uredbe kako bi se ta treća država uvrstila u Aneks I i isključila iz Aneksa II.
- (e) ako, prije usvajanja od strane Vijeća takve izmjene Aneksa ove Uredbe, treća država ukine svoju odluku o uvođenju viznog zahtjeva, država članica o tome odmah pismeno obavještava Komisiju i Vijeće.
- (f) ovu obavijest Vijeće objavljuje u Službenom glasniku Evropskih zajednica. Privremeno uvođenje viznog zahtjeva za državljane te treće države se ukida nakon 7 dana od dana objavljivanja.

Član 2.

Za potrebe ove Uredbe, "viza" znači odobrenje koje izdaje država članica ili odluku koju donosi ta država kad je to potrebno u pogledu:

- ulaska zbog namjeravanog boravka u toj državi članici ili u nekoliko država članica u ukupnom trajanju do tri mjeseca,
- ulaska zbog tranzita kroz teritoriju te države članice ili nekoliko država članica, izuzev zbog tranzita na aerodromu.

Član 3.

Ne dovodeći u pitanje obaveze u skladu sa Evropskim sporazumom o ukidanju viza za izbjeglice, potpisan u Strasbourgu 20. aprila 1959., osobe sa priznatim statusom izbjeglice i osobe bez državljanstva:

- su podložne viznom zahtjevu ako je treća država, u kojoj borave ili koja je izdala njihov putni dokument, jedna od trećih država navedenih u Aneksu I;
- mogu se izuzeti od viznog zahtjeva ako treća država u kojoj borave ili koja je izdala njihov putni dokument je jedna od trećih država navedenih u Aneksu II.

Član 4.

1. Država članica može utvrditi izuzeća od viznog zahtjeva propisanog u članu 1.(1.) ili izuzeće od viznog zahtjeva propisanog u članu 1.(2.) u pogledu:

- (a) nosilaca diplomatskih pasoša i službenih pasoša;

- (b) posade civilnog zračnog i pomorskog transporta;
- c) posada aviona i pomoćnog osoblje na urgentnim i spasilačkim letovima ili drugi učesnici pomoći u slučaju katastrofe ili nesreće;
- d) civilna posada brodova koje plove u međunarodnim vodama;
- (e) nosioci *Lasser-Passer* koje izdaju neke međuvladine međunarodne organizacije svojim zvaničnicima.

2. Država članica može izuzeti od viznog zahtjeva učenika koji ima državljanstvo treće države navedene u Aneksu I, a koji boravi u trećoj državi navedenoj u Aneksu II i putuje u kontekstu školske ekscurzije kao član školske grupe učenika u pratnji nastavnika iz te škole.

3. Država članica može utvrditi izuzeća od viznog zahtjeva navedenog u članu 1.(2.) u pogledu osoba koje obavljaju plaćenu djelatnost u toku svog boravka.

Član 5.

1. U roku od 10 radnih dana od stupanja na snagu ove Uredbe, države članice će obavijestiti ostale države članice i Komisiju o mjerama koje su poduzele u skladu sa članom 3., druga alineja i članom 4. Na isti način se vrši obavješćavanje o svim daljnjim promjenama ovih mjera u roku od pet radnih dana.

2. Komisija će objaviti mjere dostavljene u skladu sa stavom 1. u Službenom glasniku Evropskih zajednica radi informisanja.

Član 6.

Ova Uredba ne utječe na nadležnost država članica u pogledu priznavanja država i teritorijalnih jedinica i pasoša, putnih i identifikacionih dokumenata koje izdaju njihovi organi.

Član 7.

1. Ova Uredba zamjenjuje Uredbu Vijeća (EZ) broj 574/1999(5).

2. Finalne verzije Zajedničkih konzularnih instrukcija (Common Consular Instruction) (CCI) i Zajedničkog priručnika (Common Manual) (CM), obzirom da su rezultat Odluke o Schengenskom izvršnom odboru od 28. aprila 1999. (SCH/Com-ex(99) 13) se mijenja kako slijedi:

1. naslov Aneksa 1, dio I CCI-a i Aneksa 5, dio I CM-a, zamjenjuje se sljedećim:

"Zajednička lista trećih država čiji državljani podliježu viznom zahtjevu utvrđen Uredbom (EZ) broj 539/2001";

2. lista u Aneksu 1, dio I CCI-a i u Aneksu 5, dio I CM-a se mijenja sa listom u Aneksu I ove Uredbe;

3. naslov Aneksa 1, dio II CCI-a I Aneksa 5, dio II CM-a se mijenja i glasi:

"Zajednička lista trećih država čiji državljani su izuzeti od viznog zahtjeva na osnovu Uredbe (EZ) broj 539/2001";

4. lista u Aneksu 1, dio II CCI-a I u Aneksu 5, dio II –a CM se mijenja listom u Aneksu II ove Uredbe;

5. dio III Aneksa 1 CCI-a I dio III Aneksa 5 CM-a se briše.

3. Odluke Schengenskog izvršnog odbora od 15. decembra 1997. (SCH/Com-ex(97)32) I od 16. decembra 1998. (SCH/Com-ex(98)53, rev.2) se ukidaju.

Član 8.

1. Ova uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Evropskih zajednica.

2. Međutim, za državljane države iz Aneksa II označene sa asteriskom, Vijeće će, odlučujući u skladu sa članom 67. (3.) Ugovora, poslije odlučiti o datumu stupanja na snagu člana 1.(2.) na osnovu izvještaja navedenog u sljedećem podstavu.

U tom cilju, Komisija će zahtijevati od te države da navede obaveze koje je spremna poduzeti protiv ilegalne imigracije i ilegalnog boravka, uključujući repatrijaciju osoba iz te države koje su ilegalni stanovnici, te izvijestiti o tome Vijeće. Komisija će podnijeti Vijeću prvi izvještaj, zajedno sa korisnim preporukama, do 30. juna 2001.

Dok Vijeće ne usvoji akt koji utjelovljuje naprijed navedenu odluku, zahtjev propisan u članu 1.(1) će se primjenjivati na državljane te države. Članovi 2. do 6. ove Uredbe će se primjenjivati u potpunosti.

Ova Uredba je obavezujuća u cijelosti i direktno se primjenjuje u državama članicama u skladu sa Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice.

Sačinjeno u Brüsselu, 15. marta 2001.

Za Vijeće

Predsjednik

M-I. Klingvall

(1) OJ C 177 E, 27.6.2000, str.. 66.

(2) Mišljenje od 5. jula 2000. (još nije objavljeno u Službenom glasniku).

(3) OJ L 176, 10.7.1999, str. 1.

(4) OJ L 176, 10.7.1999, str. 31.

(5) OJ L 72, 18.3.1999, str. 2.

ANEKS I

Zajednička lista navedena u članu 1.(1.)

1. DRŽAVE

Afganistan

Albanija

Alžir

Angola

Antigva i Barbuda

Armenija

Azerbejdžan

Bahami

Bahrein

Bangladeš

Barbados

Bjelorusija

Belize

Benin

Butan

Bosna i Hercegovina

Bosvana

Burkina Faso

Burma/Mianma

Burundi

Kambodža

Kameron

Kabo Verde

Centralna Afrička Republika

Čad

Kina

Kolumbija

Kongo

Obala Slonovače
Kuba
Demokratska Republika Kongo
Džibuti
Dominika
Dominikanska Republika
Egipat
Ekvatorijalna Gvineja
Eritreja
Etiopija
Federalna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora)
Fidži
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
Gabon
Gambija
Gruzija
Gana
Grenada
Gvineja
Gvineja Bisao
Gvajana
Haiti
Indija
Indonezija
Iran
Irak
Jamajka
Jordan
Kazakstan
Kenija
Kiribati
Kuvajt
Kirgistan

Laos
Liban
Lesoto
Liberija
Libija
Madagaskar
Malai
Maldivi
Mali
Maršalski otoci
Mauritanija
Mauricijus
Mikronezia
Moldavija
Mongolija
Moroko
Mozambik
Namibija
Nauru
Nepal
Niger
Nigerija
Sjeverna Koreja
Sjeverna Mariana
Oman
Pakistan
Palau
Papua Nova Gvineja
Peru
Filipini
Katar
Rusija
Ruanda

Sveti Kristof i Nevis
Sveta Lucija
Sveti Vinsent i Grenadini
São Tomé i Príncipe
Saudijska Arabija
Senegal
Sejšeli
Sijera Leone
Solomonovi Otoci
Somalija
Južna Afrika
Šri Lanka
Sudan
Surinam
Svazi
Sirija
Tadžikistan
Tanzanija
Tajland
Komori
Togo
Tonga
Trinidad i Tobago
Tunis
Turska
Turkmenistan
Tuvalu
Uganda
Ukrajina
Ujedinjeni Arapski Emirati
Uzbekistan
Vanuatu
Vijetnam

Zapadna Samoa

Jemen

Zambija

Zimbabve

2. ENTITETI I TERITORIJALNE VLASTI KOJE NISU PRIZNATE KAO DRŽAVE BAREM OD JEDNE DRŽAVE ČLANICE

Istočni Timor

Palestinska samouprava

Tajvan

ANEKS II

ZAJEDNIČKA LISTA NAVEDENA U ČLANU 1.(2.)

1. DRŽAVE

Andora

Argentina

Australija

Bolivija

Brazil

Bruneji

Bugarska

Kanada

Čile

Kosta Rica

Hrvatska

Kipar

Češka Republika

Ekvador

Estonija

Gvatemala

Sveta stolica

Honduras

Mađarska

Izrael
Japan
Latvija
Litvanija
Malezija
Malta
Meksiko
Monako
Novi Zeland
Nikaragva
Panama
Paragvaj
Poljska
Rumunija (1)
Salvador
San Marino
Singapore
Slovačka
Slovenija
Južna Koreja
Švicarska
Sjedinjene Američke Države
Urugvaj
Venecuela

2. POSEBNI ADMINISTRATIVNI REGIONI NARODNE REPUBLIKE KINE

Hong Kong SAR(2)

Makao SAR(3)

(1) Vidi član 8.(2.).

(2) Izuzeće od viznog zahtjeva se primjenjuje samo na nosioce pasoša "Hong Kong Special Administrative Region".

(3) Izuzeće od viznog zahtjeva se primjenjuje samo na nosioce pasoša "Região Administrativa Especial de Macau".

ANEKS 2:

Sporazum sa Republikom Albanijom o readmisiji osoba koje borave bez odobrenja

Država članica može traziti od Albanije readmisiju svojih državljana ili državljana treće države koji su bili u tranzitu preko njene teritorije a koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak i boravak koji se primjenjuju u državi članici koja postavlja zahtjev. Sporazum je recipročan i uspostavlja zajednički odbor za readmisiju odgovoran za nadzor nad njegovom pravilnom primjenom.

AKT

Odluka Vijeća 2005/371/EZ od 3. marta 2005. o potpisivanju Sporazuma između Evropske zajednice i Republike Albanije o readmisiji osoba koje borave bez odobrenja

SAŽETAK

Sporazum između Evropske zajednice i Republike Albanije o readmisiji osoba koje borave bez odobrenja je priložen uz Odluku Vijeća 2005/371/EZ kojom se isti odobrova.

Svrha sporazuma je uspostavljanje brzog i recipročnog efikasnog postupka za identifikaciju i povratak osoba koje borave bez odobrenja na teritoriji Albanije ili jedne od država članica i olakšavanje tranzita za te osobe.

Obaveze Albanije o readmisiji

Na zahtjev države članice, Albanija mora ponovo prihvatiti:

- sve osobe koje ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju, uvjete koji su na snazi za ulazak, prisustvo ili boravak na teritoriji države članice koja postavlja zahtjev kad se dokaže da su oni državljani Albanije;
- svi državljani trećih država ili osobe bez državljanstva koji ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju uvjete koji su na snazi za ulazak, prisustvo ili boravak na teritoriji države članice koja postavlja zahtjev .

U drugom slučaju, mora se dokazati da ta osoba:

- posjeduje ili je u vrijeme ulaska posjedovala validnu vizu ili odobrenje boravka izdato od Albanije; ili
- je ušla na teritoriju države članice nakon što je boravila ili bila u tranzitu kroz teritoriju Albanije.

Ne postoji obaveza za ponovni prihvrat:

- državljanin treće države ili osoba bez državljanstva koja je samo bila u tranzitu preko međunarodnog aerodroma u Albaniji;
- kada je država članica koja postavlja zahtjev izdala državljaninu treće države ili osobi bez državljanstva vizu ili dozvolu boravka prije ili poslije ulaska te osobe na njenu teritoriju. Albanija mora osobi kojoj je prihvaćena readmisija brzo izdati putni dokument potreban za njegov ili njen povratak sa periodom važenja od najmanje šest mjeseci.

Obaveze Zajednice o readmisiji

Na zahtjev Albanije, država članica mora ponovo prihvatiti sve osobe koje ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju, uvjete koji su na snazi za ulazak, prisustvo ili boravak na teritoriji Albanije kad se dokaže da su one državljani te države članice. Ona mora također primiti sve državljane trećih država ili osobe bez državljanstva koji ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju uvjete koji su na snazi za ulazak, prisustvo ili boravak na teritoriji Albanije kada se može dokazati da ta osoba:

- posjeduje ili je u vrijeme ulaska posjedovala validnu vizu ili odobrenje boravka izdato od države članice kojoj se postavlja zahtjev; ili
- je ušla na teritoriju Albanije nakon što je boravila ili bila u tranzitu kroz teritoriju države članice kojoj se postavlja zahtjev.

Obaveza readmisije se primjenjuje na državu članicu koja je izdala vizu ili dozvolu boravka. Ako dvije ili više država članica izdaju vizu ili dozvolu boravka, država članica koja je izdala dokument sa dužim periodom važenja ima obavezu readmisije ili, ako je već prestala važnost jednolično nekoliko dokumenata, obavezu readmisije. Ako se takav dokument ne može predočiti, obavezu readmisije ima država članica zadnjeg izlaska.

Postupak readmisije

Za svaki premještaj je potrebno podnošenje zahtjeva za readmisiju ili obraćanje u pismenoj formi nadležnom organu države. U zahtjevu za readmisiju se moraju navesti podaci o osobi koja se ponovo vraća i sredstva na osnovu kojih će se obezbijediti dokaz ili *prima facie* dokazi o državljanstvu, tranzitu, ispunjavanje uvjeta za readmisiju državljana trećih država i osoba bez državljanstva, te nezakonit ulazak ili boravak. Kad je moguće, zahtjev za readmisiju mora sadržavati i izjavu u kojoj se navodi da osobi koja se premještaj može trebati pomoć ili staranje, ili neka druga zaštita ili sigurnosna mjera koja može biti potrebna u pojedinačnom slučaju premještaja.

Zahtjev za readmisiju se mora podnijeti nadležnom organu države kojoj se podnosi zahtjev u roku od jedne godine nakon što je nadležni organ države (koja podnosi zahtjev) saznao da državljanin treće države ili osoba bez državljanstva ne ispunjava, ili više ne ispunjava, uvjete koji su na snazi za ulazak, prisustvo ili boravak. Vremenski rok se može produžiti kada postoje pravne i faktičke smetnje za pravovremeno podnošenje zahtjeva.

Na zahtjev za readmisiju se mora odgovoriti u roku od 14 kalendarskih dana. Odbijanje zahtjeva se mora obrazložiti.

Prije povratka osobe, unaprijed se mora u pisanom obliku navesti odredbe u vezi sa tačkom ulaska, mogućom pratnjom i drugim informacijama relevantnim za transfer. Dozvoljena su sva sredstva za transportaciju, bilo zrakom, kopnom ili morem.

Tranzitne operacije

Tranzit državljana trećih država ili osoba bez državljanstva je ograničen na slučajeve kada se te osobe ne mogu vratiti u državu destinacije direktno.

Albanija ili država članica može odbiti tranzit ako:

- državljaninu treće države ili osobi bez državljanstva prijete stvarni rizik da bude podvrgnuta torturi, nehumanom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, ili smrtnoj kazni, ili progonu zbog njegove ili njene rase, religije, nacionalnosti, članstva u određenoj društvenoj grupi ili političkoj osudi u državi destinacije ili drugoj državi tranzita;

- ako državljanin treće države ili osoba bez državljanstva podliježe krivičnom gonjenju ili kazni u državi destinacije ili drugoj državi u tranzitu;
- iz razloga javnog zdravlja, unutrašnje sigurnosti, javnog reda i drugih nacionalnih interesa države destinacije.

Sporazum ne utječe na prava i obaveze koje proizilaze iz međunarodnog prava i, posebno, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava od 4. novembra 1950., Konvenciji od 28. jula 1951. i Protokolu od 31. januara 1967. o statusu izbjeglica, te međunarodnih instrumenata o ekstradiciji.

Uspostavlja se zajednički odbor za readmisiju za nadgledanje usklađenosti sa Sporazumom i njegovo tumačenje. Pored toga, Albanija i država članica mogu sastaviti protokole o provedbi o:

- određivanju nadležnih državnih tijela, graničnim mjestima prelaska i razmjeni kontaktnih tačaka;
- uvjete za povratke pod pratnjom, uključujući transit državljanina treće države i osobe bez državljanstva pod pratnjom;
- dodatna sredstva i dokumentaciju od one navedene u Aneksima 1 do 4 Sporazuma.

Sporazum se primjenjuje na teritoriji Evropske zajednice (sa izuzetkom Kraljevine Danske) i na teritoriji Albanije.

Sporazum stupa na snagu prvog dana drugog mjeseca od obavještanja ugovornih strana.

REFERENCE

Akt	Stupanje na snagu	Rok za transpoziciju u državama članicama	Službeni glasnik
Odluka 2005/371/EZ	-	-	OJ L 124 od 17.05.2005.

Ažurirano: 26.09.2005

9. LISTA SKRAĆENICA

CIPS	Sistem identifikacija i zaštite građana
DKP	Diplomatske misije i konzularna predstavništva
ECHR	Evropski komitet za ljudska prava
FAS	Služba za strance
ICAO	Organizacija za međunarodnu civilnu avijaciju
IOM	Međunarodna organizacija za migraciju
IPTF	Međunarodne policijske snage
JHA	Pravosuđe i unutrašnji poslovi
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova
MoS	Ministarstvo sigurnosti
MSCU	Pokretna jedinica za podršku i kontrolu
NGO	Nevladina organizacija
OBSU	Jedinica za posmatranje i nadzor
OHCHR	Ured viskog povjerenika za ljudska prava
OHR	Ured viskog predstavnika
OSA	Obavještajno-sigurnosna agencija BiH
PIC	Vijeće za implementaciju mira
SPP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
PSP	Proces stabilizacije i pridruživanja
DGS	Državna granična služba
SFOR	Stabilizacijske snage u Bosni i Hercegovini
SIPA	Državna agencija za istragu i zaštitu
UNHCR	Visoki povjerenik Ujedinjenih nacija za izbjeglice

10. INTERVJU LISTA

- Boriša ARNAUT, šef Sektora za konzularna pitanja, Ministarstvo vanjskih poslova BiH
- Predrag CRNOGORAC, inspektor za kontrolu prelaska granica, DGS BiH
- Renco DAVIDI, zamjenik šefa, Delegacija Evropske Komisije u BiH
- Vinko DUMANČIĆ, direktor, Državna granična služba BiH
- Murveta DŽAFEROVIĆ, pomoćnik ministra za imigracije, Ministarstvo sigurnosti BiH
- Mirela LEKO, zamjenik direktora, Interpol BiH
- Miodrag PANDUREVIĆ, pomoćnik ministra, Ministarstvo civilnih poslova BiH
- Hannes SWOBODA, podpredsjednik PSE grupe u Evropskom Parlamentu, šef delegacije članova austrijskih socijal-demokrata u Evropskom parlamentu
- Lidija TOPIĆ, ambasador u Misiji Bosne i Hercegovine pri Evropskoj Uniji

11. BIBLIOGRAFIJA

- International Centre for Migration Policy Development, Visa Module, Country report Bosna i Hercegovina, CARDS Regional Programme 2002/2003, Vienna, Austria, October 2005.
- Milutin Janjevic, Treci Stub Evropske Unije, Beograd, 2003.
- International Crisis Group, EU Visas and The Western Balkans, Europe Report No 168, November 2005.
- Ministarstvo sigurnosti, Akcioni plan u oblasti imigracije i azila, Sarajevo, 2004.
- Direkcija za evropske integracije, Evropsko partnerstvo-plan srednjorocnih prioriteta,
- CARDS Regionalni projekat za uspostavu usklađenog pravnog, regulatornog i institucionalog okvira u oblasti azila, migracija i viza – CARDS Regionalni program 2001/2003, Ugovor o grantu 77352
- “Border Security in the Balkans: Europes gatekeepers”, Alice Hills, Volume 44, Number 371 / 20 December 2004
- Commission Report [COM(2005) 534 final - SEC(2005) 1354
- Report on the SAP 2004, Bosna i Hercegovina, 2004 30.4.2004, SEC (2004) 375
- European Commission, Joint Research Center, Biometrics at the Frontiers Assessing the Impact on Society, Februar 2005.
- Commision of the European Communities, Regular Report on Romania’s Progress Towards Accession, October 2003.
- Rens van Munster, The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice Political Science Publications No. 12/2005
- Joanna Apap and Malcom Anderson, Striking a Balance between Freedom Security and Justice, CEPS 2006
- C. Roth, “Report on a Draft Council Recommendation Concerning a Specimen of the JHA Council, 28–29 November 2004
- Potemkina - European Journal of Migration and Law, Brill Academic Publishers, Volume 5, Number 2, 2003
- Action Plan document, Ministry of Security of BiH, December 2004
- Transitional Road for Traffic: Analysing Trafficking in Women From and Through Central and Eastern Europe, Volume 57, Number 4 / June 2005
- R. Dannreuther, European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy, Routledge (UK), 2004

- D. Shelton – The Boundaries of Human Rights Jurisdiction in Europe, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2003
- Report of the ICVS in Romania, Prof. Horia M. Vasilescu, Juridical Research Institute of Romanian Academy, Bucharest, Romania
- Law on Movement and Stay of Aliens and Asylum of Bosna i Hercegovina
- Law on Border Protection and Control of Bosna i Hercegovina
- VC Experts Group Research, Liberalisation of Visa Regime in the Region of South Eastern Europe – Obstacles and Possible Solution