



Bosna i Hercegovina
VIJEĆE MINISTARA

STRATEGIJA

integrisanog upravljanja granicom u Bosni i
Hercegovini za period 2015. – 2018. godine

Sarajevo, 2015. godina

SADRŽAJ

| | |
|--|--|
| 1. UVOD | |
| 1.1. Karakteristike granice | |
| 1.2. Organizacijska struktura..... | |
| 1.3. Geopolitički položaj i glavne sigurnosne prijetnje | |
| 1.3.1. Nezakonite migracije | |
| 1.3.2. Prekogranični kriminal | |
| 1.3.3. Glavni izazovi u oblasti granične kontrole | |
| 1.3.4. Glavne prijetnje za nadzor državne granice | |
| 2. DINAMIKA RAZVOJA KONCEPTA INTEGRISANOG UPRAVLJANJA GRANICOM | |
| 2.1. Koordinirajući mehanizmi | |
| 2.2. Strategija Granične policije | |
| 2.3. Ostali značajni dokumenti | |
| 2.4. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU | |
| 3. KONCEPT INTEGRISANOG UPRAVLJANJA GRANICOM EU | |
| 4. STRATEGIJA INTEGRISANOG UPRAVLJANJA GRANICOM BOSNE I HERCEGOVINE | |
| 4.1. Granična kontrola | |
| 4.2. Otkrivanje i istrage prekograničnog kriminala u koordinaciji sa svim agencijama za provođenje zakona..... | |
| 4.3. Četveroslojni model pristupa kontroli | |
| a) Mjere u trećim zemljama | |
| b) Saradnja sa susjednim zemljama | |
| c) Granične kontrole | |
| d) Mjere kontrole u području slobode kretanja, uključujući i vraćanje osoba | |
| 4.4. Međuagencijska saradnja u integrisanom upravljanju granicom | |
| 5. ZAKLJUČCI | |

Skraćenice:

BD BiH– Brčko distrikt Bosne i Hercegovine;
BiH – Bosna i Hercegovina;
CEFTA - Centralnoevropski sporazumu o slobodnoj trgovini;
DKP – Diplomatsko - konzularno predstavništvo;
EFTA - Sporazum o slobodnoj trgovini između država Evropskog udruženja slobodne trgovine i BiH;
EU – Europska unija;
EU acquis – Pravna stečevina Europske unije;
FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine;
FRONTEX – Europska agencija za rukovođenje i operativnu suradnju na vanjskim granicama zemalja članica Europske unije;
FUZIP – Federalna uprava za inspekcijske poslove;
GPBiH – Granična policija Bosne i Hercegovine;
IPPC – Međunarodna konvencija za zaštitu bilja;
JGP - Jedinica Granične policije BiH;
JNO 1 i 2 – Jedinica za nadzor i osmatranje;
JPIK – Jedinica za podršku i kontrolu;
MGP – Međunarodni granični prijelaz;
MVP – Ministarstvo vanjskih poslova;
RS – Republika Srpska;
RUIPRS – Republička uprava za inspekcijske poslove RS;
SIS – Schengen informacijski sustav;
SPS – Služba za poslove sa strancima;
SSP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju;
TU – Terenski ured Granične policije BiH;
UINO – Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje;
UZV – Ured za veterinarstvo;
UZZB – Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja;
VBD – Vlada Brčko distrikta;
VMBiH – Vijeće ministara BiH;
ZRT – Zajedničko radno tijelo.

1. UVOD

Bosna i Hercegovina je opredijeljena da razvija i unapređuje svoje kapacitete u oblasti sigurnosti granica i u tom smislu želi osigurati što bolju koordinaciju aktivnosti i veći stepen saradnje između svih službi, čiji je rad povezan sa pitanjem prekograničnog prometa i graničnih kontrola. BiH je nakon ohridske regionalne konferencije o sigurnosti i upravljanju granicama, održane 22. i 23. maja 2003. godine, prihvatila i započela razvijati koncept integrisanog upravljanja granicom. Takav koncept će se nastaviti usklađivati i razvijati prema najnovijoj politici i najboljoj praksi Evropske unije. Vijeće ministara BiH je 2005. godine, usvojilo Strategiju integrisanog upravljanja granicom u BiH, čiji se model zasnivao na smjernicama Evropske komisije za zemlje Zapadnog Balkana. Usvajanjem pomenutog dokumenta, BiH je podržala princip otvorenih ali kontrolisanih granica, uz dva zahtjeva, širom otvorene granice za trgovinu i kretanje osoba, ali zatvorene granice za sve kriminalne aktivnosti. Navedenom Strategijom stvoreni su preduslovi za unapređenje ukupne sigurnosti u BiH i regionu Zapadnog Balkana, kao i za proces usklađivanja bosanskohercegovačke legislative s evropskim standardima, te daljem napredovanju ka članstvu u Evropskoj uniji i unapređivanju pitanja vezanih za liberalizaciju viznog režima.

Koncept integrisanog upravljanja granicom predstavlja važan segment za čuvanje unutrašnje sigurnosti BiH, a naročito u pogledu sprečavanja svih oblika prekograničnog kriminala, sa posebnim osvrtom na suzbijanje ilegalnih migracija. Efikasna granična kontrola je u interesu ne samo BiH nego i zemalja u regionu, pa tako i država članica Evropske unije.

U proteklom periodu BiH je u oblasti integrisanog upravljanja granicom postigla značajan napredak. Većina smjernica vezanih za intraagencijsku, međuagencijsku i međunarodnu saradnju je implementirana ili je u fazi implementacije. Liberalizacija viznog režima za građane BiH koji putuju u zemlje šengena je na snazi od decembra 2010. godine. Od stupanja na snagu liberalizacije viznog režima, redovno se ocjenjuje napredak zemlje u provođenju reformi koje su uvedene u okviru mape puta za ukidanje viza. Ispunjavanjem tih uslova unaprijeđen je i ojačan cjelokupni sigurnosni sistem u našoj zemlji.

Vijeće ministara BiH je u dva navrata revidiralo Strategiju, i to za period 2008. – 2011. godina, i za period 2011. – 2014. godina. Potpisani su sporazumi o

graničnim prelazima i pograničnom saobraćaju sa susjednim državama, a Državna komisija za integrisano upravljanje granicom u BiH je zadužena da nadzire i prati implementaciju Strategije. Formirana je Komisija za granice, koja se bavi pitanjem obilježavanja granične linije sa susjednim državama. Usvojeni su i u više navrata revidirani zakoni u oblasti granične sigurnosti i imigracije i azila, a isti se kontinuirano usklađuju sa evropskim standardima.

Usvojeni su podzakonski akti, koji proizilaze iz navedenih zakona, te niz protokola koji detaljnije regulišu ova pitanja. U skladu sa Konvencijom o policijskoj saradnji zemalja jugoistočne Evrope, potpisani su protokoli sa susjednim državama. Postignuta je veća efikasnost u borbi protiv ilegalnih migracija, značajno je smanjen broj ilegalnih prelazaka granice. Uspostavljene su nezavisne policijske agencije i koordinaciona tijela na državnom nivou, a proces njihovog kadrovske, tehničkog i institucionalnog jačanja je kontinuiran. Počela je procedura izdavanja biometrijskih pasoša. Uspostavljen je Zajednički centar za prekograničnu saradnju sa Crnom Gorom i Republikom Srbijom u Trebinju, kao i Zajednički kontakt centar sa Republikom Hrvatskom na graničnom prijelazu Nova sela – Bijača. BiH je uspostavila i Zajednički centar za analizu rizika. Isto tako, dosta aktivnosti je urađeno na reformi i organizaciji kadrovskih resursa, unapređenju obrazovanja i obuke, nadogradnji informatičkog sistema i infrastrukture, te nabavci opreme na graničnim prelazima.

Napredak postignut u ovoj oblasti potvrđen je kroz Izvještaje Evropske komisije o napretku BiH, te kroz implementaciju mape puta za liberalizaciju viznog režima. U narednom periodu, u mnogim oblastima postoji prostor za dalji razvoj i unapređenje. To se prije svega odnosi na, oblast razmjene informacija, analize rizika i prekogranične saradnje, te usklađivanje legislative sa evropskim standardima.

U cilju rješavanja strateških pitanja i budućih izazova u upravljanju granicom, BiH je opredijeljena da ovom Strategijom preuzme koncept koji je utemeljen na dokumentima Vijeća EU iz 2006. godine, broj 13926/3/06 od 21. novembra 2006. godine, i broj 15628/06. Navedenim konceptom obuhvaćeno je pet pitanja i to:

1. Granična kontrola (granične provjere i nadzor državne granice definisane **šengen border kodom**, uključujući analizu rizika i kriminalističko – obavještajni rad);
2. Otkrivanje i istrage prekograničnog kriminala u koordinaciji sa svim agencijama za provođenje zakona;
3. Četveroslojni model pristupa kontroli:
 - a) Mjere u trećim zemljama;
 - b) Saradnja sa susjednim zemljama;
 - c) Granične kontrole;
 - d) Mjere kontrole u području slobode kretanja, uključujući i vraćanje osoba.
4. Međuagencijska saradnja u upravljanju granicom (granična policija, carina, policija, nacionalne sigurnosne i druge nadležne agencije i organi i internacionalna saradnja);
5. Koordinacija i koherentnost aktivnosti država članica i institucija i drugih agencija i tijela EU.

Novi koncept će doprinijeti jačanju partnerstva, stabilnosti i privrednog prosperiteta kako BiH tako i zemalja regije, boljoj koordinaciji i saradnji među svim relevantnim službama i agencijama koje su uključene u nadzor granice i kontrole na granici.

Realizacijom ciljeva iz strategije dostići će se funkcionalniji i efikasniji sistem upravljanja granicom u BiH, a pozitivni rezultati će se ogledati i u znatno manjem nivou ilegalnih migracija, krijumčarenja ljudi, te u isto vrijeme povećanjem ukupne sigurnosti u BiH, a samim tim i regiona u cjelini.

1.1. KARAKTERISTIKE GRANICE

Dužina državne granice BiH je 1.551 km, kopnena granica je 905 km, riječna granica (rijeke Sava, Drina i Una) je 625 km, morska granica je oko 21 km. BiH graniči sa Republikom Hrvatskom na sjeveru, jugu i sjeverozapadu, dužina granice je oko 936 km. Na istoku graniči sa Republikom Srbijom, dužina granice je 350 km, i na jugoistoku sa Crnom Gorom, dužina granice je 244 km. BiH i Crna Gora su potpisale Ugovor o granici, dok sa Republikom Hrvatskom i Republikom Srbijom granica još nije međunarodno – pravno utvrđena i obilježena na bilateralnoj osnovi.

BiH ima 83 granična prelaza od kojih je 55 međunarodnih, te 28 pograničnih. Na granici sa susjednim zemljama nalazi se 76 graničnih prelaza, dalje BiH ima 4 međunarodna aerodroma te 3 riječne luke¹. Na granici sa Republikom Hrvatskom ima 30 međunarodnih graničnih prelaza sa različitim režimom prometa roba i 20 graničnih prelaza za pogranični saobraćaj². Na granici sa Republikom Srbijom ima 12 međunarodnih graničnih prelaza sa različitim režimom prometa roba i 4 granična prelaza za pogranični saobraćaj³. Na granici sa Crnom Gorom ima 6 međunarodnih graničnih prelaza i 4 granična prelaza za pogranični saobraćaj⁴.

BiH ima 7 zajedničkih lokacija na graničnim prelazima sa Republikom Hrvatskom (3 na teritoriji BiH te 4 na teritoriji Republike Hrvatske)⁵ tj. lokacija gdje se na istom graničnom prelazu nalaze službenici obiju država.

U narednom periodu potrebno je tražiti mogućnost uspostave dodatnih zajedničkih lokacija naročito sa susjednim državama s kojima BiH nema ovu praksu.

¹ Odluka o određivanju graničnih prelaza u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, broj 39/12);

² Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o graničnim prelazima („Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori“, broj 23/13)

³ Sporazum o određivanju graničnih prelaza između Bosne i Hercegovine i Srbije i Crne Gore („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, broj 6/07) i Sporazum između Vijeća ministara BiH i Srbije i Crne Gore o pograničnom prometu („Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori“, broj 10/07)

⁴ Sporazum između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Crne Gore o graničnim prelazima za međunarodni promet („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, broj 9/11) i Sporazum između Vijeća ministara BiH i Vlade Crne Gore o graničnim prelazima za pogranični promet („Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori“, broj 1/12);

⁵ Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o zajedničkim lokacijama na graničnim prijelazima („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, broj 9/05)

U proteklom periodu, identifikovana su i u većem broju zaprječena mjesta na granici pogodna za ilegalni prelazak sa Republikom Hrvatskom i Crnom Gorom, a dok su sa Republikom Srbijom započete aktivnosti.

1.2. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA

Područja koja pokriva ova Strategija su u nadležnosti države, entiteta i Brčko distrikta BiH. Poslovi granične kontrole, kretanja i boravka stranaca, carine i granične veterinarske inspekcije obavljaju se od strane agencija koje su osnovane na državnom nivou. Ostale inspeksijske poslove obavljaju inspekcije Inspektorata na entitetskom nivou i nivou Brčko distrikta BiH. Vijeće ministara BiH je za praćenje provođenja Strategije i Akcionog plana integrisanog upravljanja granicom imenovalo Državnu komisiju za integrisano upravljanje granicom BiH.

Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno je, između ostalog, i za zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prelaza i regulisanje prometa na graničnim prelazima BiH, sprečavanje i otkrivanje učinilaca krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima, te drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom, međunarodnu saradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva, provođenje međunarodnih obaveza i saradnju u provođenju civilne zaštite, koordinaciju djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH i usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH, te donošenje programa i planova zaštite i spašavanja. Takođe, kreira, stara se i provodi politiku useljavanja i azila u BiH, uređuje procedure i način organizacije službe vezano za kretanje i boravak stranaca u BiH⁶.

Ministarstvo koordinira aktivnosti provođenja Strategije i Akcionog plana integrisanog upravljanja granicom, te pruža stručnu, tehničku i administrativnu podršku radu Državne komisije za integrisano upravljanje granicom BiH.

U sastavu ovog ministarstva kao posebne upravne organizacije su Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja,

⁶ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 103/09)

Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agencija za policijsku podršku i Služba za poslove sa strancima, čija se prava, dužnosti i operativna samostalnost uređuju posebnim zakonima.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH ima određene nadležnosti u sistemu upravljanja migracijama u BiH. Pored ostalog, nadležno je i za izdavanje viza, gdje se u Sektoru za međunarodno – pravne i konzularne poslove obavljaju ovi poslovi. BiH izdaje vize u 47 DKP-a i sjedištu MVP-a kao mjestu na kojem se vrši produženje viza. U pogledu uspostavljanja materijalno – tehničkih kapaciteta za provođenje viznog režima, osim navedene činjenice o broju DKP-a u kojima se izdaju vize, zaključno sa 2011. godinom, u DKP mreži instalirane su 24 biometrijske stanice, čime su stvorene pretpostavke za početak upotrebe biometrijskih tehnologija u postupku izdavanja viza i putnih isprava.

Granična policija Bosne i Hercegovine, obavlja policijske poslove vezane za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH⁷.

U skladu sa Zakonom poslovi iz nadležnosti GPBiH su:

1. Provođenje odredbi Zakona o graničnoj kontroli⁸;
2. Provođenje odredbi Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu⁹ kako je propisano tim Zakonom;
3. Spriječavanje, otkrivanje i istraživanje djela koja su propisana krivičnim zakonima u BiH kada:
 - a) su ta krivična djela usmjerena protiv sigurnosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti GP BiH,
 - b) se ta krivična djela moraju goniti u skladu sa odredbama o zloupotrebi javnih isprava koje služe kao dokaz identiteta, o putnoj ispravi i obavezi posjedovanja vize, te odredbama o kretanju i boravku stranaca i azilu ukoliko je počinjeno prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak granice,
 - c) ta krivična djela obuhvataju prevoz robe preko državne granice čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili u slučaju kršenja važeće zabrane, ukoliko je GP BiH dodijeljena dužnost nadzora takvog odobrenja ili zabrana na osnovu drugog

⁷ Zakon o GP BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 50/04, 27/07 i 53/09, 54/10, 47/14)

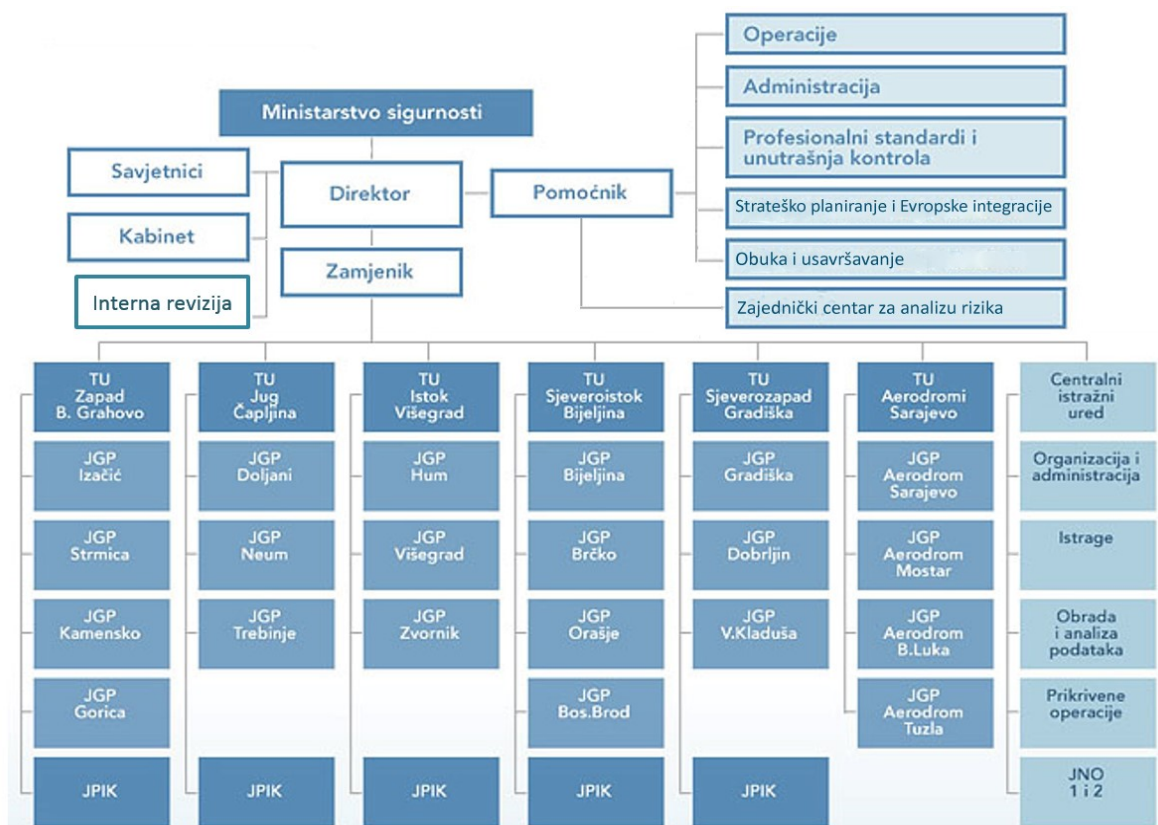
⁸ „Službeni glasnik BiH“, br. 53/09, 54/10 i 47/14

⁹ „Službeni glasnik BiH“, broj 36/08

propisa ili administrativnog sporazuma sa organima odgovornim za takvo gonjenje.

4. Spriječavanje, otkrivanje i istraživanje drugih krivičnih djela na zahtjev nadležnog organa;
5. Spriječavanje, otkrivanje i istraživanje prekršaja koji su propisani Zakonom o graničnoj kontroli, Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, te drugim zakonima, kao i drugih prekršaja na zahtjev nadležnog organa;
6. Pružanje policijske podrške organizacionim jedinicama u sklopu MS BiH u provođenju Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i drugih propisa iz ove oblasti;
7. Preduzima mjere zaštite vazdušnog civilnog saobraćaja i bezbjednosti prostorija međunarodnih aerodroma u BiH te obavlja i druge poslove propisane Zakonom i drugim propisima.

Rad GPBiH organizovan je na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, struktuisan tako da omogućava provođenje i koordinaciju svih aktivnosti, sa jasno postavljenim zapovjednim lancem na čijem je čelu direktor GPBiH.



Služba za poslove sa strancima obavlja administrativno – upravne i inspeksijske poslove propisane Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu¹⁰. Služba je osnovana Zakonom o Službi za poslove sa strancima¹¹, u kojoj osim Uprave Službe (direktor, zamjenik direktora i pomoćnik direktora za unutrašnju kontrolu), egzistiraju i tri sektora i to: Sektor za operativnu podršku, Sektor za readmisiju, prihvata i smještaj i Sektor za administraciju. Služba ima osnovne organizacione jedinice (terenske centre) van sjedišta Službe i to: Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Istočno Sarajevo, Livno, Doboј, Tuzla, Bihać, Goražde, Bijeljina, Trebinje, Zenica, Travnik, Brčko, Orašje i Ljubuški. U okviru Službe djeluje i Imigracioni centar.

Služba odlučuje o statusu stranaca u BiH, prikuplja podatke o nezakonitim migracijama i nezakonitim migrantima u BiH, te prati i kontroliše zakonitost boravka stranaca u BiH.

Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje BiH je formirana 01.01.2004. godine, Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja¹² kao samostalna upravna organizacija na državnom nivou, nadležna za sprovođenje propisa o indirektnom oporezivanju i carinske politike koju utvrdi VMBiH na prijedlog Upravnog odobora, i koja je zadužena za naplatu i raspodjelu indirektnih poreza u BiH.

Sjedište UINO je u Banja Luci. Aktivnosti na terenu odvijaju se kroz četiri regionalna centra – Sarajevo, Banja Luka, Mostar i Tuzla, te 30 carinskih ispostava i 59 carinskih referata, od čega je 40 cestovnih graničnih prelaza, 4 zračna, 8 željezničkih, 3 poštanska granična prelaza i 4 slobodne zone. Organizacijsku strukturu UINO čini pet sektora i 4 odjeljenja koja čine Kabinet direktora.

Carinska služba UINO u regionalnim centrima je organizovana preko Odsjeka za carine, koji ima određeni broj organizacionih jedinica, među kojima su unutrašnja mjesta carinjenja (carinske ispostave) i granični prelazi (carinski referati na graničnim prelazima).

Glavni zadaci UINO u vezi sa prekograničnim aktivnostima su:

¹⁰ „Službeni glasnik BiH“, br. 36/08 i 87/12

¹¹ „Službeni glasnik BiH“, br. 54/05 i 36/08

¹² „Službeni glasnik BiH“, br. 44/03, 52/04, 34/07, 04/08, 49/09 i 32/13

1. Kontrola roba koje ulaze ili napuštaju carinsko područje BiH;
2. Naplata carinskih dadžbina i drugih indirektnih poreza pri uvozu;
3. Jedinstvena primjena i provođenje carinskih i poreznih propisa, te jednoobrazno postupanje;
4. Spriječavanje kršenja carinskih propisa, uključujući spriječavanje krijumčarenja, obavještajni rad i istrage;
5. Nadzor unosa i iznosa gotovog novca i stranih sredstava plaćanja preko državne granice;
6. Kontrola zabrana i ograničenja prometa robe koja ugrožava javnu politiku, javni moral, javnu sigurnost, zdravlje ljudi, životinja i biljaka, zatim nacionalna bogatstva od umjetničke, istorijske ili arheološke vrijednosti, te industrijsko – komercijalne svojine, otrova, droga, terorističkih materijala, oružja, municije, otpadnih materija itd, i
7. Drugi poslovi koji su UINO stavljeni u nadležnost posebnim propisima.

Od 2014. godine, u UINO funkcionišu Interna revizija i Odjeljenje za analizu i upravljanje rizicima koji uveliko pomažu kvalitetnijoj carinskoj kontroli i većoj efikasnosti u otkrivanju nezakonitih postupanja.

Ured za veterinarstvo BiH formiran je Odlukom Vijeća ministara BiH o osnivanju UZV¹³, a kadrovsko popunjavanje uslijedilo je nakon donošenja Odluke o preuzimanju veterinarskih inspektora iz entitetskih ministarstava i Odjeljenja Brčko distrikta BiH u Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH - UZV¹⁴.

Granična veterinarska kontrola propisana je Zakonom o veterinarstvu u BiH¹⁵ i provode je granični veterinarski inspektori. Kontrolu, nadzor i koordinaciju rada granične veterinarske inspekcije obavlja Ured za veterinarstvo BiH, koji je upravna organizacija u sastavu Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH.

¹³ „Službeni glasnik BiH“, br. 31/00 i 10/02

¹⁴ „Službeni glasnik BiH“, broj 46/04

¹⁵ „Službeni glasnik BiH“, broj 34/02

Odjeljenje granične veterinarske inspekcije je jedna od šest organizacijskih jedinica unutar UZV.

Poslovi granične veterinarske kontrole se obavljaju na deset odobrenih i od VMBiH kategoriziranih graničnih veterinarskih inspeksijskih prelaza. Odjeljenjem granične veterinarske inspekcije rukovodi šef odjeljenja.

Odjeljenje granične veterinarske inspekcije provodi veterinarsko zdravstveni pregled i kontrolu kod uvoza/izvoza/provoza pošiljki životinja, proizvoda i nusproizvoda životinjskog porijekla, stočne hrane životinjskog i neživotinjskog porijekla, objekata i roba kojima se mogu prenositi zarazne i parazitne bolesti i tako ugroziti živote i zdravlje ljudi i životinja.

Uprava Bosne i Hercegovine za zaštitu zdravlja bilja osnovana je Odlukom Vijeća ministara BiH o osnivanju UZZB¹⁶, te su njene nadležnosti propisane Zakonom o zaštiti zdravlja bilja BiH¹⁷. UZZB je centralno odgovorno tijelo za zaštitu zdravlja bilja u BiH za saradnju i razmjenu informacija s međunarodnim zvaničnim tijelima, harmonizaciju domaćih propisa sa evropskom legislativom i obavještanje međunarodnih tijela.

Fitosanitarna kontrola u BiH, kako u prekograničnom prometu robama biljnog porijekla, tako i kontrola u unutrašnjosti, u nadležnosti je Republičke Uprave za inspeksijske poslove - Inspektorat RS u sektoru poljoprivredne inspekcije, Federalne Uprave za inspeksijske poslove – Sektor granične inspekcije i Ureda gradonačelnika – Inspektorat Vlade BD BiH, i isti su odgovorni za rukovođenje i rad fitosanitarne inspekcije, kako na granici tako i za provođenje nadzora u unutrašnjosti.

Sanitarna, zdravstvena, tržišna i inspekcija za hranu. U vanjskotrgovinskom nadzoru prometa roba koji se odnosi na kontrolu kvaliteta i zdravstvene ispravnosti obavljaju:

- u Federaciji BiH Federalna tržišna i sanitarna inspekcija u okviru Federalne uprave za inspeksijske poslove;

¹⁶ „Službeni glasnik BiH“, broj 23/04

¹⁷ „Službeni glasnik BiH“, broj 23/03

- u Republici Srpskoj Republička inspekcija za hranu, Republička zdravstvena inspekcija i Republička tržišna inspekcija u okviru Republičke uprave za inspekcijske poslove;
- u Brčko distriktu BiH tržišna i sanitarna inspekcija Ureda gradonačelnika – Inspektorat.

Osim navedenih institucija, kao dio sistema integrisanog upravljanja granicom u širem smislu možemo promatrati i sljedeće institucije:

Ministarstvo komunikacija i transporta BiH je nadležno za međunarodni promet i prometnu infrastrukturu, pripremu i izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti prometa i prometne infrastrukture te poslova neometanog prometa u međunarodnom prometu.

Ministarstvo civilnih poslova – Državna komisija za granicu ima nadležnosti vezane za identificiranje granice sa susjednim državama na kopnu i moru, nadzor nad aktivnostima utvrđivanja, obilježavanja i stabilizacije granične linije, sačinjavanje prijedloga za korekciju granične linije, pripremu prijedloga međudržavnih ugovora i drugih akata o graničnoj liniji sa susjednim državama te koordinaciju sa nadležnim ministarstvima i organima uprave na planu rješavanja poslova iz oblasti državne granice.

1.3. GEOPOLITIČKI POLOŽAJ I GLAVNE SIGURNOSNE PRIJETNJE

BiH ima površinu od 51.209 km². Geografski je smještena na zapadnom dijelu Balkanskog poluotoka, odnosno u južnom dijelu Evrope. Nalazi se između zemalja koje pripadaju EU, između Republike Hrvatske koja od 01.07.2013. godine ima status punopravnog člana EU, te Crne Gore i Republike Srbije koje imaju status kandidata za članstvo u EU, na raskrsnici puteva između istoka i zapada. BiH je prema susjednim zemljama omeđena uglavnom prirodnim granicama. Na to je presudan uticaj imalo prostiranje riječnih i reljefnih cjelina, pa je granica BiH hidrografska (duž riječnih tokova) i

orografska (duž vrhova planinskih masiva). Geografski položaj BiH čini tranzitnom zemljom za migrante na putu prema zemljama Zapadne Evrope i interesantna je organizovanim kriminalnim grupama koje se bave svim oblicima prekograničnog kriminala.

Sam geopolitički položaj BiH igra značajnu ulogu prilikom procjene rizika od nezakonitih migracija koje se odvijaju na njenoj teritoriji ili preko nje. BiH graniči sa tri države: Republikom Srbijom, Republikom Hrvatskom i Crnom Gorom. Kako je takav položaj BiH na raskrsnici puteva od istoka prema zapadu, ista je pogodna za tranzit migranata na putu prema državama Zapadne Evrope, te kao takva predstavlja vezu preko koje prelaze pojedini migracioni tokovi.

Granica BiH se proteže ili je čini:

- na sjeveru i sjeverozapadu tok rijeke Save, donji tok Une i jednim manjim dijelom rijeke Glina i Korana;
- zapadna i jugozapadna granica prema Republici Hrvatskoj pretežno je orografska i prati najviše planinske vijence Plješevice, Dinare i Kamešnice;
- u području Neuma i Kleka prekida hrvatsko primorje i izlazi na Jadransko more u dužini od oko 21 km morske granice;
- od Neumskog primorja prema Orijenu (tromeda između Republike Hrvatske – Crne Gore - BiH), BiH granica razdvaja južno hrvatsko primorje od jugoistočnih prostora Hercegovine;
- prema Crnoj Gori granica se proteže od Orijena do rijeka Pive i Tare, te se poklapa sa krajnjim najvišim ogrankom dinarskog gorja, a potom se pruža planinskim vijencima Ljubuše, Kovač – planine, Javorja i planine Tare;
- granica prema Republici Srbiji je većim dijelom plava i uglavnom se proteže duž rijeka Drine i Save.

Uobzirujući geopolitički položaj, specifičnost zelene granice i analizu rizika identifikuju se sljedeće sigurnosne prijetnje:

- Nezakonite migracije;
- Prekogranični kriminal;
- Glavne prijetnje u oblasti graničnih provjera;
- Glavne prijetnje u oblasti nadzora državne granice.

1.3.1. NEZAKONITE MIGRACIJE

Kako je geopolitički položaj BiH na raskrsnici puteva od istoka prema zapadu, ista je pogodna za tranzit migranata na putu prema državama Zapadne Evrope, te kao takva predstavlja vezu preko koje prelaze pojedini migracioni tokovi.

Sa ulaskom Republike Hrvatske u EU, BiH je dobila granicu sa Evropskom unijom, čime je povećana odgovornost u pogledu sprečavanja i kontrole nezakonitih migracija. S tim u vezi, nezakonite migracije su uglavnom vezane za tranzit migranata koji putuju u države članice Evropske unije preko tzv. zapadno – balkanske rute. Ako se uzme u obzir i činjenica eventualnog pristupanja Republike Hrvatske šengen zoni, migracioni pritisak na BiH bi ojačao, te postoji mogućnost pomjeranja ruta kretanja nezakonitih migracija sa Republike Srbije na BiH, posebno ako se ima u vidu geografski položaj BiH i dužina njene granice sa Republikom Hrvatskom.

Sama dužina i fizičke karakteristike državne granice, broj i struktura graničnih prelaza, zahtjevaju planiranje potrebnih kadrovskih i tehničkih resursa za otkrivanje i sprečavanje nezakonitih migracija.

Većina nezakonitih migranata dolazi u BiH iz država visokog migracionog rizika i ranije nisu bili u većoj mjeri prisutni na teritoriji BiH, što se odrazilo i na broj tražitelja međunarodne zaštite (azila). Zbog novih pojava oblika i trendova, problematika nezakonitih migracija se usložnjava i to kao direktna refleksija na krizna područja u svijetu.

Na temelju sigurnosnog stanja u oblasti nezakonitih migracija, potrebno je sagledati rizike trgovanja ljudima, kao i zbog sve složenijih međunarodnih odnosa potencijalnu prijetnju od terorizma.

1.3.2. PREKOGRANIČNI KRIMINAL

Zbog svog geostrateškog položaja i izgradnje novih tranzitnih koridora kroz BiH, udio prekograničnog kriminala koji tranzitira kroz BiH za očekivati je da bude u porastu. Otkrivanje krijumčarene robe i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta predstavlja izazov svim službama na graničnim prelazima. Krijumčarenje luksuzne i visokotarifne robe, promet zabranjenih opasnih i opojnih tvari, antikviteta, te krijumčarenje ostalih roba, zahtjeva visok stepen osposobljenosti svih graničnih službenika i opremljenosti graničnih prelaza.

Osim krijumčarenja droge, sigurnosnu prijetnju za sve agencije koje sudjeluju u integrisanom upravljanju granicom predstavljaće krijumčarenje osoba, ukradenih vozila i oružja.

1.3.3. GLAVNI IZAZOVI U OBLASTI GRANIČNIH PROVJERA

Prosječna stopa putnika u prekograničnom prometu u posljednjih pet godina procijenjena je na 42.5 miliona godišnje. Od ukupno evidentiranog prometa kroz pet godina strani državljani čine 57,2% putnika. Najveći postotak prometa kroz promatrani period ostvaren je na granici sa Republikom Hrvatskom od 79,2%, zatim na granici sa Republikom Srbijom od 15,4%, na granici sa Crnom Gorom od 3,5% putnika, u zračnom prometu 1,7% putnika, te u pomorskom prometu 0,5% putnika. Obzirom na dužinu granice sa vanjskom granicom EU i evidentiran promet na istoj, postojaće prijetnja od slabih infrastrukturnih uvjeta na graničnim prelazima, mali broj raspoloživih službenika, posebno u vrijeme turističke sezone i praznika, kako bi se ispoštovala maksimalno moguća protočnost, a u isto vrijeme, u skladu sa analizom rizika, uradile potrebne granične provjere.

Analiza rizika provedena od strane nadležnih tijela EU, i prekograničnih agencija BiH pokazuje znatan raspon tehnika krivotvorenja koja se primjenjuju u raznim vrstama dokumenata izdanih u različitim državama i u BiH.

Uzimajući u obzir gore navedene prijetnje na razini EU te promet putnika koji se uvelike povećava za vrijeme turističke sezone, blagdana posebno je izražena potreba efikasnog otkrivanja falsifikovanih putnih isprava.

1.3.4. GLAVNE PRIJETNJE ZA NADZOR DRŽAVNE GRANICE

Nadzor državne granice je veoma bitan segment granične kontrole. Uzimajući u obzir konfiguraciju državne granice i geografski položaj, BiH je zajedno sa susjednim zemljama definisala mjesta gdje je državnu granicu moguće prijeći vozilom van graničnog prelaza, te je u skladu s istim izvršeno zapriječavanje 119 identificiranih lokaliteta sa Republikom Hrvatskom, sa Crnom Gorom je identificirano 44 lokaliteta od čega je BiH izvršila zapriječavanje 22 lokaliteta, dok je sačinjen elaborat o zapriječavanju, kojim je predviđeno zapriječavanje 13 lokaliteta pogodnih za nezakonit prelazak državne granice vozilom sa Republikom Srbijom.

Iako su poduzete opsežne operativne mjere na vanjskim granicama EU, balkanska ruta je i dalje aktuelna pravcem Turska – Grčka – Zapadni Balkan – Mađarska – zemlje Zapadne Evrope. Posebno je istaknuta ruta kretanja iz pravca Republike Srbije.

Obzirom na mjere zaštite koje se provode od strane Mađarske na granici sa Republikom Srbijom, kao glavna sigurnosna prijetnja za nadzor državne granice predstavljat će opasnost od snažnijeg nezakonitog migracijskog pritiska na zelenu granicu BiH državljana afro – azijskog porijekla, a uz navedenu prijetnju sigurnosni izazov predstavljat će krijumčarenja visokotarifnih roba i svih roba koje su predmet inspeksijskog nadzora u prekograničnom prometu, te nedovoljan broj službenika koji bi vršili poslove nadzora državne granice, kao i tehničke opreme za provedbu ovih poslova.

Povećavanjem stepena otkrivenih pokušaja krijumčarenja i korupcije dobiti će se efekat odvratanja, a time i povećanje ukupne stabilnosti BiH.

2. DINAMIKA RAZVOJA KONCEPTA INTEGRISANOG UPRAVLJANJA GRANICOM

2.1. KOORDINACIONI MEHANIZMI

S obzirom na obim, značaj i složenost projekta integrisanog upravljanja granicom u BiH, Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o osnivanju Državne komisije za integrisano upravljanje granicom u BiH¹⁸. Državna komisija za integrisano upravljanje granicom BiH sastavljena je od predstavnika Ministarstva sigurnosti BiH, Granične policije BiH, Uprave za indirektno oporezivanje BiH, Ureda za veterinarstvo BiH, Uprave BiH za zaštitu zdravlja bilja, Ministarstva vanjskih poslova BiH, Ministarstva prometa i komunikacija BiH, Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i Ministarstva civilnih poslova BiH.

Komisija je nadležna za:

- a) Pripremu i provođenje sporazuma o graničnim prelazima i sporazuma o pograničnom prometu sa susjednim zemljama, te zakona i drugih podzakonskih akata vezanih za granicu;
- b) Utvrđivanje prijedloga za otvaranje, kategorizaciju i prekategorizaciju graničnih prelaza, zatvaranje graničnih prelaza i realizaciju drugih pitanja u vezi sa graničnim prelazima;
- c) Nadzor nad provođenjem Strategije i Akcionog plana integrisanog upravljanja granicom;
- d) Davanje mišljenja ili prijedloga Vijeću ministara BiH na zahtjev ili prema potrebi, a u vezi sa graničnim prelazima i procedurama;
- e) Saradnju sa relevantnim međunarodnim institucijama u BiH kao i relevantnim tijelima u drugim zemljama u regiji;
- f) Razmatranje i rješavanje drugih pitanja od važnosti za integrisano upravljanje granicom i graničnim prelazima u BiH.

¹⁸ „Službeni glasnik BiH“ br. 73/08, 98/09, 30/11, 50/11, 28/12, 2/13 i 59/15

Komisija je usvojila Poslovnik o radu a imenovan je i Nacionalni koordinator za integrisano upravljanje granicom, čiji je zadatak da koordinira rad svake uključene službe u oblasti integrisanog upravljanja granicom. Administrativnu podršku i pomoć Komisiji pruža Ministarstvo sigurnosti BiH.

Komisija će kao tijelo koje je, pored ostalog, nadležno za nadzor nad praćenjem implementacije strategije za integrisano upravljanje granicom BiH, raditi na poboljšanju saradnje i koordinacije agencija uključenih u integrisano upravljanje granicom, kako bi se:

- Izbjeglo dupliranje postupaka pri obavljanju graničnih procedura;
- Smanjilo i eventualno pojednostavilo obavljanje određenih postupaka;
- Uklonili "prazni hodovi" i sinhronizovala postupanja svih službi uključenih u granične procedure, a sve u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti zakonom propisanih poslova svake službe ponaosob;
- Radilo na usklađivanju sa standardima zemalja EU, u cilju dostizanja poželjnog nivoa sigurnih i otvorenih granica, što bi u konačnici rezultiralo i povećanjem priliva sredstava u državni budžet i poboljšalo ukupnu sigurnosnu situaciju.

Radi efikasnijeg obavljanja navedenih poslova Vijeće ministara BiH će po prijedlogu komisije osnovati tijelo koje će biti zaduženo da prati provođenje zadatih strateških i operativnih ciljeva, koji budu utvrđeni strategijom i akcionim planom. Navedeno tijelo će biti sastavljeno od predstavnika nadležnih institucija uključenih u proces integrisanog upravljanja granicom.

2.2. STRATEGIJA GRANIČNE POLICIJE BIH

Strategija GP BiH donesena je od strane direktora GPBiH 2013.godine, a izrađena je u okviru IPA projekta 2010. – „Podrška agencijama za provedbu zakona“. Strategija granične policije je razrađena kroz 16 oblasti:

1. Zakonodavni okvir;
2. Ustrojstvo i kadrove;
3. Granične provjere;
4. Nadzor granice;
5. Analizu rizika;
6. Suzbijanje prekograničnog kriminaliteta;
7. Sigurnost u zračnim lukama;
8. Mjere u trećim zemljama;
9. Saradnja (međuagencijska, međunarodna, saradnja sa susjednim zemljama, saradnja sa Frontexom);
10. Mjere u unutrašnjosti zemlje, uključujući povrat;
11. Obrazovanje i obuka pripadnika granične policije;
12. Oprema;
13. Informatika i telekomunikacije;
14. Infrastruktura;
15. Sprečavanje korupcije i
16. Odnosi s javnošću i rad GP BiH u zajednici.

Kroz naprijed razrađene oblasti definisani su sljedeći ključni ciljevi:

- Usklađeno zakonodavstvo BiH sa EU zakonodavstvom;
- Organizacijsko – kadrovski koncept u skladu sa najboljim praksama EU;
- Efikasne granične provjere i nadzor državne granice;
- Jačanje sistema analize rizika;
- Uspostavljena adekvatna međunarodna policijska saradnja sa posebnim naglaskom na saradnju sa FRONTEX-om;
- Jačanje saradnje sa ostalim agencijama za provođenje zakona u BiH;
- Opremanje i informatizacija GPBiH u skladu sa EU standardima;

- Razvijen efikasan sistem borbe protiv korupcije;
- Razvijena saradnja i povećano povjerenje građana u GPBiH, kao i partnerski odnos u rješavanju sigurnosnih problema na granici, spriječavanju i borbi protiv svih oblika prekograničnog i organizovanog kriminaliteta.

Strategija GPBiH je u funkciji realizacije obveza BiH u procesu pridruživanja EU (Mapa puta za liberalizaciju viznog režima, Dokument EU partnerstvo sa BiH, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju). Ova Strategija sa Akcionim planom uklapa se u tekuće aktivnosti u pogledu novog Instrumenta predpristupne pomoći (IPA II 2014. – 2020. godina). Ona predstavlja sponu finansijske podrške za jačanje kapaciteta GPBiH u području vladavine prava i sigurnosti, u području granične kontrole i migracija.

2.3. OSTALI STRATEŠKI DOKUMENTI

Osim Strategije integrisanog upravljanja granicom i Strategije GPBiH, kao druge značajne dokumente koji na neki način tretiraju i oblast sigurnosti i upravljanja državnom granicom, te na taj način doprinose sveobuhvatnom procesu integrisanog upravljanja granicom, možemo izdvojiti: Strategiju u oblasti migracija i azila 2012 – 2015; Migracijski profil Bosne i Hercegovine; Strategiju BiH za prevenciju i borbu protiv terorizma 2015 – 2020; Strategiju suprostavljanja trgovini ljudima u BiH 2013 – 2015; Strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala u BiH 2014 – 2016; Strategiju za borbu protiv korupcije 2015 – 2019; Plan borbe protiv korupcije GPBiH; Srednjoročni plan rada UINO za period 2016.- 2018. godina; Strategiju UINO za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za primjenu strategije te Plan integriteta UINO.

2.4. USKLADIVANJE NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA SA ZAKONODAVSTVOM EU

Stupanjem na snagu Privremenog sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2008. godine, institucije u BiH su imale obavezu postepenog usklađivanja svog zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU. Sljedom navedenog, većina propisa

vezanih za oblast integrisanog upravljanja granicom je u proteklom periodu uglavnom harmonizirana sa EU acquisom.

Sa ciljem daljnjeg usklađivanja zakonodavstva BiH s konvencijama čija je BiH potpisnica, šengenskim sporazumom i zakonodavstvom EU, kao i rješavanja nedostataka koji su se pojavili u primjeni odredbi važećeg zakona, BiH će kontinuirano nastaviti harmonizirati svoje zakonodavstvo.

Zakon o graničnoj kontroli donesen je 2009. godine, a kojim su poslovi granične kontrole u velikoj mjeri usklađeni sa Zakonikom o šengenskim granicama¹⁹, a što je dodatno usklađeno izmjenama i dopunama predmetnog Zakona 2014. godine.

Zakon o kretanju i boravku stranaca donesen je 2008. godine. U novembru 2012. godine, stupile su na snagu izmjene i dopune ovoga Zakona. U prvoj polovini 2014. godine, završen je postupak izrade nacrtu Zakona o strancima i nacrt Zakona o azilu, odnosno dosadašnji Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu bit će podijeljen na ova dva navedena zakona.

Carinska služba UINO u kontinuitetu se razvija i prolazi kroz značajne a neophodne reforme, sve u cilju modernizacije carinskog sistema u skladu sa EU standardima i praksom, što obuhvata i njegovo usklađivanje sa EU-acqiem. Donesen je Zakon o carinskoj politici BiH²⁰, i isti je usklađen sa važećim Carinskim zakonom EU²¹. U toku je donošenje pratećih podzakonskih akata.

U primjeni su Ugovor o slobodnoj trgovini između BiH i Republike Turske, Sporazum o izmjeni i pristupanju Centralnoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini (CEFTA), Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i BiH, Sporazum o slobodnoj trgovini između država Evropskog udruženja slobodne trgovine i BiH (EFTA) i Regionalna Konvencije o pan – euro – mediteranskim pravilima o porijeklu robe.

Kada je u pitanju granična veterinarska inspekcija, propisi su u najvećem dijelu usklađeni, tako da je potrebno u narednom periodu pratiti sve

¹⁹ Uredba (EZ) br. 562/2006 Evropskog parlamenta i Vijeća od 15. marta 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o šengenskim granicama)

²⁰ "Službeni glasnik BiH" broj 58/15

²¹ Uredba (EZ) broj 648/2005 Evropskog parlamenta i Vijeća od 13.04.2005 o izmjenama i dopunama Uredbe EEZ broj 2913/92 od 12.10.1992. kojom se uspostavlja Carinski zakonik zajednice.

promjene koje se vrše na nivou Evropskog zakonodavstva. U cilju bolje implementacije potrebno je izvršiti sistematizaciju postojećih propisa.

BiH je potpisnica međunarodne konvencije za zaštitu zdravlja bilja (IPPC) na osnovu koje je donesen Zakon o zaštiti zdravlja bilja²². UZZB u saradnji sa nadležnim organima entiteta i BD BiH permanentno provodi aktivnosti na izradi i implementaciji sekundarnog zakonodavstva usklađenog sa odgovarajućom legislativom EU iz fitosanitarne oblasti.

3. KONCEPT INTEGRISANOG UPRAVLJANJA GRANICOM EU

Imajući u vidu trenutni status BiH u procesu evropskih integracija, stupanje na snagu SSP-a, kao i namjeru za podnošenje zahtjeva za kandidatski status, procijenjeno je da bi BiH trebala razvijati sistem integrisanog upravljanja granicom koji će biti u stanju da se na efikasan način suprostavi svim mogućim rizicima u oblasti granične sigurnosti. To podrazumjeva da će BiH izraditi potpuno novi koncept u oblasti integrisanog upravljanja granicom, što podrazumjeva i prihvatanje evropskih modela u ovoj oblasti.

Postignuti napredak u oblasti upravljanja granicom obavezuje, da u narednom periodu jačamo sveobuhvatni model upravljanja granicom kao bitan element unutrašnje sigurnosti, a naročito u oblasti sprečavanja i otkrivanja ilegalnih migracija i sa tim povezanim prekograničnim kriminalom.

U tom smislu, BiH je opredijeljena da prihvati zaključke Vijeća pravosuđa i unutrašnjih poslova iz decembra 2006. godine, kojim je propisano da se koncept integrisanog upravljanja granicom sastoji od sljedećih dimenzija:

1. Granična kontrola (granične provjere i nadzor državne granice definisane Šengenskim kodeksom zajednice o pravilima koja određuju kretanje osoba preko granica uključujući analizu rizika i kriminalističko obavještajni rad);

²² "Službeni glasnik BiH" broj 23/03

2. Otkrivanje i istrage prekograničnog kriminala u koordinaciji sa svim agencijama za provođenje zakona;
3. Četveroslojni model pristupa kontroli:
 - a) mjere u trećim zemljama;
 - b) saradnja sa susjednim zemljama;
 - c) granične kontrole i
 - d) mjere kontrole u području slobode kretanja, uključujući i vraćanje osoba.
4. Međuagencijska saradnja u upravljanju granicom (granična policija, carina, policija, nacionalne sigurnosne i druge nadležne agencije i organi i internacionalna saradnja);

Pomenuti koncept će biti prilagođen trenutnoj situaciji u kojoj se BiH nalazi u odnosu na proces evropskih integracija, kao i obavezama koje BiH ima u odnosu na sljedeće dokumente: Izvještaj o napretku, Šengenski kodeks zajednice o pravilima koja određuju kretanje osoba preko granica i amandmani, Mapa puta za liberalizaciju viznog režima za BiH, te u skladu sa istim revidiran u zavisnosti od promjena koje se budu dešavale u tim procesima.

4. BIH STRATEGIJA ZA INTEGRISANO UPRAVLJANJE GRANICOM

4.1. GRANIČNA KONTROLA

Analiza pojedinih odredbi propisa koji se odnose na poslove granične kontrole, organizaciju i funkcionisanje svih nadležnih agencija, režim upravljanja na graničnim prijelazima, ukazuje da je potrebno izvršiti određene izmjene pravne regulative kako bi se omogućio neometan i brži protok putnika i roba.

Također je potrebno uskladiti pitanja izdavanja viza na granici sa EU propisima, pitanja evidencija za provjeru osoba, prijevoznih sredstava i predmeta koji se prevoze, kao i sva pitanja vezana za informacijsko - telekomunikacijsku opremu koja je neophodna za podršku navedenog kao i mjerodavnost GPBiH za procesuiranje slučajeva koji se odnose na narušavanje javnog reda i mira na području graničnog prijelaza.

Propise vezane za granične provjere, nastaviti usklađivati sa EU standardima.

U cilju unapređenja postojećeg stepena provedbe saradnje i koordinacije svih aktivnosti između centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa upravljanja kao prioriteta, potrebno je povećanje organizacijsko – kadrovskih i tehničkih kapaciteta.

Na lokalnom nivou treba prilagoditi oraganizaciju rada i funkcionisanje u skladu sa veličinom graničnog prijelaza, raspoloživoj infrastrukturi i opremi, protoku putnika i analizi rizika, kako bi se granična kontrola obavljala efikasno, a vrijeme potrebno za vršenje granične kontrole smanjilo.

Adekvatno planirati izgradnju infrastrukture na graničnim prijelazima, u koordinaciji sa Upravom za indirektno oporezivanje BiH, posebno prostorija za osobe kojima je odbijen ulazak, tražitelje azila, raspoloživu opremu, u odnosu na intenzitet i strukturu prometa (putnika, roba i prijevoznih sredstava), uvažavajući i prognozu njihovog razvoja.

Na svim graničnim prijelazima unaprijediti fizičke i tehničke mjere sigurnosti, mjere za postupanje u vanrednim okolnostima, uspostaviti video nadzor i drugu neophodnu opremu.

Na svim kopnenim MGP u cestovnom prometu uspostaviti sistem za čitanje registracijskih oznaka prijevoznih sredstava.

Treba uspostaviti drugu crtu provjera na svim MGP u zračnom prometu, za što je potrebno osigurati odgovarajuću infrastrukturu (posebnu prostoriju s opremom).

Implementacija novog informacijskog sistema za granične provjere odvija se na zadovoljavajući način, a u narednom razdoblju voditi će se o računa o potrebi povezivanja sa Schengenskim informacijskim sistemom (SIS).

Specijalističku obuku službenika treba planirati i provoditi putem sistema multiplikatora.

Uspostaviti odgovarajuću saradnju, u prvom redu sa susjednim zemljama te s njima razmjenjivati podatke i informacije od značaja za graničnu kontrolu.

Radi podizanja razine efikasnosti graničnih provjera, u skladu sa procjenom analize rizika, provoditi planove pojačanog nadzora.

Granične provjere na graničnim prelazima za pogranični promet treba provoditi u skladu sa bilateralnim ugovorima sa susjednim zemljama.

Na manje frekventnim graničnim prijelazima za pogranični promet, granične provjere mogu se obavljati mobilnim uređajima. U tom slučaju preporučuje se postojanje pristupa bazi izdanih dozvola za pogranični promet.

Potrebno je međunarodnopravno utvrditi i obilježiti granice BiH sa susjedima.

Na granici sa Srbijom, prema utvrđenim lokacijama, BiH strana treba izvršiti zaprečavanja lokacija mogućih za nezakoniti prelazak kopnene granice između dvije države.

Nadzor granice provoditi konstantno, fleksibilno, nepredvidivo i na način da uvijek predstavlja veliku opasnost/rizik za prekršitelje i počinitelje kaznenih djela. Nadzor granice temelji se na analizi rizika.

SIGURNOST U ZRAČNIM LUKAMA U BIH

S ciljem jačanja sigurnosti u zračnim lukama osigurati neophodna materijalno - tehnička sredstava za efikasno obavljanje poslova iz područja sigurnosti zračnih luka. Održati kontinuitet postojećih obuka, te poboljšati

kvalitetu obuka na kojima će se pratiti napredak i primjena organizacijskih i tehničko - tehnoloških dostignuća u svijetu.

Unaprijediti koordinaciju rada službi u zračnim lukama, posebno u pogledu nabavke potrebne tehničke opreme.

S ciljem racionalizacije vršenja tih poslova u GPBiH, ali i povećanja razine sigurnosti u međunarodnim zračnim lukama u BiH, trebalo bi proučiti svrsishodnost prijenosa sigurnosne kontrole putnika i njihovog ručnog prtljaga na sigurnosne službe zračne luke, odnosno privatne sigurnosne službe, ali pod uvjetom da one ispunjavaju sve potrebne standarde i da GPBiH vrši nadzor nad njihovim radom.

ANALIZA RIZIKA

Uspostaviti analizu rizika koja je struktuisana na strateškom, operativnom i taktičkom nivou, gdje će strateška analiza rizika analizirati strateške ključne informacije, koje će biti osnov za upravljanje, organizaciju i rukovođenje.

Potrebno je uspostaviti operativnu i taktičku analizu rizika koja će biti osnov za djelovanje i poduzimanje konkretnih aktivnosti, odnosno direktnu reakciju na konkretne sigurnosne prijetnje.

Neophodno je uspostaviti model analize rizika koji će koristiti rezultate FRONTEX analize rizika.

Uspostavljen je Zajednički centar za analizu rizika u kojem zajednički rade predstavnici GPBiH, UINO, SPS, UZV i UZZB. Potrebno je ojačati zajedničku analizu rizika kroz pružanje dodatne podrške Centru kao i lokalnim centrima za analizu rizika uključenih agencija.

4.2. OTKRIVANJE I ISTRAGE PREKOGRANIČNOG KRIMINALA U KOORDINACIJI SA SVIM AGENCIJAMA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Agencije za kontrolu prekograničnog prometa imaju definisane kapacitete za borbu protiv ovih vrsta krivičnih djela. GPBiH i UINO imaju razvijenu istražnu i kriminalističko - obavještajnu komponentu. GPBiH je potpisala Sporazum o uspostavljanju sistema elektronske razmjene podataka iz evidencija policijskih tijela i tužilaštava, nakon čega je uspostavljen informacijski sistem, koji i dalje treba nadograđivati i usavršavati.

Nastaviti s poboljšavanjem međuagencijske suradnje kao i uspostavom novih oblika na tom području, kroz zajedničke skupine za kriminalističko obavještavanje i istrage, zajedničko korištenje baza podataka, zajedničku analizu rizika na svim razinama i zajedničke sastanke i programe obrazovanja i obuke.

Obavljati informativne razgovore sa svim otkrivenim nezakonitim migrantima, s ciljem identificiranja ruta, pomagača, posrednika, organizatora i prikupljanja ostalih relevantnih informacija (npr. o cijeni plaćenju posrednicima, načinu plaćanja, itd.).

Nezakonite migrante evidentirati i pohraniti njihove biometrijske podatke.

4.3. ČETVEROSLOJNI MODEL PRISTUPA KONTROLI

a) MJERE U TREĆIM ZEMLJAMA

U oblasti mjera poduzetih u trećim zemljama, posebnu pažnju treba posvetiti viznoj politici i procedurama za dobijanje viza.

Izdavanje viza je u nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova, dok GPBiH ima zakonom propisane obaveze u predmetnoj oblasti.

Vizna politika u BiH zahtjeva tehničko - tehnološko i kadrovsko osavremenjavanje svih DKP i uvođenje biometrije u iste, ali i opremanje svih DKP sa mobilnim stanicama za pužanje usluga ljudima sa posebnim potrebama (nepokretnima, u bolnicama itd...).

Vizna politika u BiH je u potpunosti usklađena sa Zakonikom o vizama²³.

Nakon usvajanja novog Zakona o strancima, biti će potrebno raditi na novim podzakonskim aktima predviđenim istim zakonom.

Unaprijediti razmjenu informacija o nezakonitim migracijama i prekograničnom kriminalitetu sa graničnim policijama trećih zemalja, odnosno zemalja tranzita i porijekla nezakonitih migranata.

Službenike ambasada BiH obučiti za prepoznavanje lažnih i krivotvorenih putnih isprava i identifikaciju pokazatelja rizika kod osoba - prijavitelja za izdavanje vize.

Pokrenuti inicijativu za upućivanje oficira za vezu GPBiH (npr. kao savjetnike za isprave - „document adviser“) u ambasade BiH u trećim zemljama u kojima je to potrebno.

b) SARADNJA SA SUSJEDNIM ZEMLJAMA

Raditi na implementaciji Konvencije o policijskoj saradnji zemalja jugoistočne Europe.

Saradnju sa susjednim zemljama kontinuirano razvijati i jačati. Mjere provesti kroz:

- Implementaciju postojećih i zaključivanje potrebnih sporazuma i akata sa Republikom Hrvatskom;
- Implementaciju postojećih i zaključivanje potrebnih sporazuma i akata sa Republikom Srbijom;

²³ Uredba (EZ) br. 810/2009 Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. Jula 2009. O uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama)

- Implementaciju postojećih i zaključivanje potrebnih sporazuma i akata sa Crnom Gorom;
- Provedbu regionalnih projekata i drugih oblika suradnje.

c) GRANIČNE KONTROLE

Uzimajući u obzir geopolitički položaj, sigurnosne prijetnje u kontekstu usvajanja Šengenskih standarda, graničnu kontrolu obavljati s ciljem:

- Unaprijeđenja aktivnosti Granične policije u oblasti graničnih provjera i nadzora državne granice;
- Izgradnje granične infrastrukture u saradnji sa UINO;
- Jačanja sistema selektivnosti i analize rizika i kriminalističko – obavještajnog rada;
- Unaprijeđenja sigurnosti u zračnim lukama i
- Jačanja međuagencijske i međunarodne saradnje.

d) MJERE KONTROLE U PODRUČJU SLOBODE KRETANJA, UKLJUČUJUĆI I VRAĆANJE OSOBA

MJERE U UNUTRAŠNOSTI ZEMLJE UKLJUČUJUĆI POVRAT (SUZBIJANJE NEZAKONITIH MIGRACIJA I PREKOGRANIČNOG KRIMINALA)

Sve nadležne agencije će u skladu sa zakonskim nadležnostima biti posvećene održavanju višeg nivoa sigurnosti u BiH, kao i davanju doprinosa općoj sigurnosti u regiji i šire. Isto će se realizirati kroz:

- Kontrolu kretanja i boravka stranaca u BiH;

- Razmjenu informacija i saradnju sa susjednim zemljama na osnovu nadležnog nacionalnog zakonodavstva i bilateralnih ili multilateralnih sporazuma;
- Sprovođenje mjera koje se odnose na readmisiju i povratak, i
- Saradnju organa u oblasti azila

4.4. MEĐUAGENCIJSKA SARADNJA U UPRAVLJANJU GRANICOM

Sporazum o međusobnoj saradnji između institucija uključenih u proces integrisanog upravljanja granicom u BiH potpisan je u septembru 2009. godine. Sporazum predstavlja pravni okvir za implementaciju međuagencijske saradnje između navedenih institucija, te reguliše osnovne oblasti saradnje, kao što su:

- usklađivanje rada i unapređenje saradnje između organa koji vrše kontrolu prelaska državne granice i zaštitu granice;
- zajedničku analizu rizika;
- sprovođenje zajedničkih akcija i drugih aktivnosti;
- pružanje stručne i tehničke pomoći i korištenje zajedničke opreme;
- određivanje i angažiranje službenika za kontakt;
- održavanje sastanaka;
- zajedničko obrazovanje i usavršavanje;
- razmjenu podataka i
- zajedničko informisanje javnosti.

Osim sporazuma potpisana su i četiri provedbena protokola kojima su detaljnije propisani oblici saradnje u području pružanja stručne i tehničke pomoći i korištenja zajedničke opreme, određivanju i angažovanju službenika za kontakt, održavanju sastanaka te zajedničkog obrazovanja i usavršavanja.

S ciljem operativne implementacije Sporazuma formirano je Zajedničko radno tijelo (ZRT) koje se sastoji od predstavnika strana potpisnica Sporazuma.

Pored gore navedenog Sporazuma postoje i dvostrani Sporazumi o međusobnoj saradnji između GPBiH i UINO te između GPBiH i UZV, UINO

BiH i UZV, te protokoli o saradnji u procesu razmjene podataka između UZZB i FUZIP-a, UZZB i RUIPRS i UZZB i VBD.

U narednom periodu potrebno je analizirati dosadašnje provođenje ovih sporazuma, unaprjeđivati postojeće modalitete saradnje ali i razvijati nove.

Zajednički centar za analizu rizika je osnovan u cilju veće povezanosti među službama, efikasnije granične kontrole i borbe protiv svih oblika prekograničnog kriminaliteta, efikasnije kontrole migracija i efikasnijeg protoka roba.

Agencijama za provođenje zakona osigurati pristup svim relevantnim bazama podataka (nacionalnim i drugim) u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i njihovim nadležnostima.

U vezi s razmjenom podataka, intenzivirati saradnju s ministarstvima, civilnim organizacijama, javnim i privatnim kompanijama - poput organizacija koje se bave nezakonitim migracijama, zaštitom žrtava trgovine ljudima te javnih prevoznika, telekom operatera, špeditera i sl..

SARADNJA S FRONTEX-om

Potrebno je implementirati postojeće i razvijati nove oblike saradnje sa Frontex-om.

5. ZAKLJUČCI

Uzimajući u obzir zaključke Vijeća za pravosuđe i unutrašnje poslove od 04. i 05. decembra 2006. godine, kojima je uspostavljen okvirni koncept integrisanog upravljanja granicom EU i standardizovane procedure na spoljnim granicama, definisane prijetnje koje se odnose na granicu EU, poboljšana analiza rizika te međuagencijska i međunarodna saradnja, potreba za jačanjem operativne saradnje na poslovima granične kontrole, pripremljena je Strategija integriranog upravljanja granicom BiH za period 2015. – 2018. godina, te će biti pripremljen Okvirni Akcioni plan integriranog upravljanja granicom BiH za period 2015. – 2018. godina, sa utvrđenim aktivnostima potrebnim za efikasno ostvarivanje ciljeva definisanih Strategijom.

Ključnu ulogu u sprovođenju Strategije i Okvirnog Akcionog plana u ovoj oblasti imaju Ministarstvo sigurnosti BiH i Granična policija BiH, sa ostalim agencijama i službama u sprovođenju koncepta integriranog upravljanja granicom koji su određeni Strategijom.

Tokom provedbe Strategije potrebno je omogućiti pravilnu implementaciju koncepta integriranog upravljanja granicom koja se zasniva na efikasnoj međuagencijskoj saradnji, te ista treba biti održavana kao dobra praksa u cilju daljeg razvoja, unaprijeđenja i primjene.

Vijeće ministara BiH će biti jednom godišnje informisano o provedbi ove Strategije i Akcijskog plana.