

Campaign Issue
Policy Brief:

**Šta političari u BiH namjeravaju uraditi da bi postigli
liberalizaciju, a zatim i ukidanje
šengenskog viznog režima za sve građane BiH?**

Sarajevo, juli 2006. godine

Riječi zahvale

Zahvaljujemo se svim intervjuiranim osobama na vremenu koje su odvojili da bi odgovorili na naša pitanja, te za referentne materijale koje su nam obezbjedili. Posebno se zahvaljujemo Agenciji za međunarodni razvoj (SAD), te Urban Institutu, koji implementira projekat USAID-a u Bosni i Hercegovini, a naročito gospodi Chrisu Milleru i Raymond J. Struyk-u na obezbjeđivanju finansijske podrške za ovo istraživanje, pomoć pri ostvarivanju kontakata, kao i za njihovo strpljenje tokom pisanja ovog dokumenta.

Šta političari u BiH namjeravaju uraditi kako bi postigli liberalizaciju, a zatim i ukidanje šengenskog viznog režima za sve građane BiH?

UVOD

Pravo na slobodu kretanja je jedno od osnovnih ljudskih prava. Nemoguće je uspostaviti sigurno, prosperitetno i otvoreno društvo bez slobodnog kretanja ljudi i roba, protoka informacija i ideja. Prenos znanja i tehnologije, direktno povezan sa kupovinom i investiranjem, povećao je ekonomski rast u zemljama u razvoju. Stoga, jedan od važnijih zadataka za svaku vladu je omogućiti svojim građanima da putuju bez ikakvih ograničenja.

Liberalizacija i ukidanje šengenskog viznog režima za sve građane BiH¹ je veoma bitna tema i očekuje se da će imati značajnu ulogu tokom izborne kampanje. S obzirom da političari vrlo često manipulišu pitanjem liberalizacije viznog režima, građani BiH će htjeti da vide neke efektivnije akcije i konkretnije rezultate u ovom domenu.

Da bi vlasti postigli taj cilj, neophodno je da se upoznaju sa specifičnim zahtjevima EU i da odgovore na sve tražene uslove, uključujući zakonske i institucionalne sporazume. Uprkos činjenici da ne postoji precizna lista sa uvjetima koji određena zemlja mora ispuniti da bi joj se omogućilo ukidanje viznog režima, postoje određeni indikatori koji nas usmjeravaju prema tom pravcu. Najvažniji od njih su: potpisivanje ugovora o readmisiji sa svim članicama Evropske unije, osiguravanje efikasnosti u kontroli granica, sigurnost ličnih dokumenata, kao i unaprijeđenje i potpuna implementacija postojećih zakona o migraciji i azilu, koji moraju biti usaglašeni sa evropskim standardima.

Ove smjernice su sačinjene da bi inicirale kod političara da u predstojećoj izornoj kampanji predstave svoje programe na osnovu koji bi u što kraćem roku olakšali, liberalizirali i kao krajnji cilj ukinuli vizni režim za vrijeme svojih mandata.

Za potrebe ovog dokumenta, od većeg broja, izdvojeni su sljedeći uslovi koji trebaju biti značajnije zastupljeni u tematskim diskusijama političkih partija tokom izborne kampanje.

¹ Bosna i Hercegovina je na listi tzv. Aneksa I, (ne)popularna "Crna lista" šengenskog sporazuma

1. SIGURNOST GRANICA

Čvrsta i efikasna granična kontrola u zemlji je od ključne važnosti za smanjenje kriminala i poboljšanje cjelokupnog sigurnosnog stanja u BiH, a samim tim u regionu i u EU. Vlada BiH treba da iznađe efikasnije načine upravljanja državnom granicom kako bi zaustavila ilegalnu imigraciju i uspješno odgovorila na probleme koji nastaju sa osobama kojima je istekla viza, a još uvijek borave u zemlji, te osobama koje traže azil.

Izazovi sa kojima se susreću su veliki i raznovrsni tako da sigurnosne mjere trebaju biti stalno unaprjeđivane. Pitanja trgovine ljudima, krijumčarenje droge i trgovina ukradenih automobila su samo neki od problema koji trebaju biti riješeni.

Da bi se učvrstila kontrola BiH granica, postoji potreba za pojačavanjem svih ulaznih tačaka u zemlji sa adekvatnom infrastrukturu, tehničkom opremom i kvalitetnim kadrom. U pojedinim slučajevima potrebno je dodatno razviti postojeću infrastrukturu i nabaviti dodatnu tehničku opremu, kao i pružiti obuku stručnim kadrovima (konzularno osoblje, granična straža i službenici za migracije). Zatim, BiH ne posjeduje centralnu i jedinstvenu bazu podataka o informacijama ulaska i izlaska stranih državljana. Ova baza podataka je trebala biti uspostavljena do juna 2005, ali do danas još uvijek nije stavljena u funkciju. Trenutno ne postoji metod za verifikaciju dužine boravka bilo kojeg stranog državljanina koji boravi u BiH. Ovo stvara ogroman prostor za manipulaciju i otvara mogućnost strancima da ilegalno produže svoj boravak u zemlji.

Analiza trenutne situacije

Nadgledanje, kontrola i zaštita državne granice, prema ustavnim okvirima je formulisana kroz Zakon o državnoj graničnoj službi BiH, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, te kroz usvojene entitetske regulative za kretanje u graničnom pojasu.

Pitanje potrebe uspostave Državne granične službe u BiH se prvi put javilo za vrijeme Mirovnog implementacijskog vijeća (PIC), u Bonu, decembra 1997. godine.

U skladu sa Aneksom 10 Dejtonskog sporazuma, 13. Januara 2000.g., Visoki predstavnik je odredio Zakon o državnoj graničnoj službi. Državna granična služba (DGS) još uvijek nema dovoljan broj zaposlenih, njihova sjedišta još uvijek nisu u potpunosti određena, a operacionalni kapaciteti su ograničeni zbog finansijskih i tehničkih problema.

Retrospektiva budžetskih izvora predviđenih za troškove Državne granične službe za 2004, 2005 i 2006 godinu.

Uzimajući u obzir značaj adekvatne tehničke opreme, kao bitnog segmenta uspješnog funkcioniranja ureda DGS-a, kako na lokalnom, tako i na regionalnom i centralnom nivou, željeli bi naglasiti određene nedostatke. To su: nikakva ili jako slaba izdvajanja iz budžetskih sredstava za nabavku opreme za DGS i nedostatak organiziranog sistema informacija koji se odnosi na zaštitu informacija i kontrolu na državnom nivou.

Analiza planiranog i postojećeg budžeta za nabavku opreme za DGS, pokazuje disproporciju između traženog i odobrenog budžeta. U prijedlogu budžeta za 2004-tu godinu, DGS je tražio 1.246 000 KM za nabavku opreme. Međutim, Ministarstvo financija i trezora nije odobrio takav zahtjev, pa je DGS ostao bez financijskih izvora za nabavku opreme za 2004. godinu. U međuvremenu, Ministarstvo financija i trezora odobrilo je reviziju troškova koji su povećali budžet za stavku "plate uposlenih" čiji je totalni iznos bio 220.936 KM, a što nije u potpunosti urađeno u skladu sa Zakonom. Nadalje, neodobravanje zahtjeva za nabavku opreme je dovelo do usporavanja procesa implementacije evropskih standarda povezanih sa nadgledanjem i kontrolom granične tranzicije.

U analiziranju planiranog, odobrenog i postojećeg budžeta u 2005. pratili smo veliku disproporciju između traženog budžeta (63.660.436 KM) i odobrenog budžeta (49.285.324 KM). U 2005-oj godini DGS je tražio 3.800.000 KM za nabavku opreme. Međutim, nakon urađene revizije DGS je dobio skromnih 500.000 KM za svoje potrebe. U 2005-oj godini ta odobrena sredstva su iskorištena za nabavku odjeće za zaposlenike DGS-a (jakne, košulje, pantalone, cipele, čarape). Očigledno je da, u toku te iste godine, DGS nije nabavio nikakvu profesionalnu tehničku opremu za kontrolu granica.

Tokom 2006-te godine, DGS je dobio 1.500.000 KM iz budžetskih sredstava u svrhu nabavljanja opreme. Ta sredstva mogu osigurati jedino osnovne potrebe, te nisu dovoljna da bi DGS osigurao visoko sofisticiranu opremu koja im je neophodna za uspješno provođenje aktivnosti.

Dakle, tokom 2005 i 2006.g., DGS je tražio iznos od preko 5.000.000 KM za nabavku opreme, ali odobrena sredstva iznose tek 2.000.000 KM (uglavnom potrošena za nabavku lične, a ne tehničke opreme). To povećava rizik da DGS ne funkcionira u skladu sa svojim nadležnostima i mandatom. Također je važno naglasiti da je većinu svoje postojeće tehničke opreme DGS dobio iz donacija.

DGS je organizirao Sistem informacija, koji nije u potpunosti uspostavljen na osnovu projektnog plana i razvojne strategije. Razlog za to je također nedostatak financijskih sredstava. Uzimajući u obzir činjenicu da je DGS teritorijalno rasprostranjena organizacija sa terenskim uredima i graničnim jedinicama, neosporno je da ova institucija ima potrebu za velikim financijskim podrškama s ciljem

uspostavljanja centraliziranog i organiziranog sistema informacija. Međutim, iako je kao što smo se uvjerali DGS tražio takvu financijsku podršku, ona nije odobrena u toku proteklih godina.

Pitanja

1. Koliki značaj BiH političari daju ovom problemu?
2. Da li je porast troškova za sigurnost granica važnija od porasta državnih troškova za ekonomiju, infrastrukturu i socijalne potrebe?
3. Kako političari u BiH planiraju da osiguraju neophodna financijska sredstva da bi razvili i instalirali adekvatan sistem podataka za praćenje ulaska i izlaska stranih državljanja na svim međunarodnim graničnim prelazima, i da osposobe zaposlene za njihovo korištenje?

2. OSNIVANJE CENTRA ZA PRIHVATANJE ILEGALNIH IMIGRANATA I AZILANATA

Osim osiguravanja granica, uslovi za izmjenu viznog režima za BiH je implementacija Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilanata u BiH i izmjene djelova tog zakona u skladu sa EU/Šengen odredbama. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilanata u BiH stupio je na snagu 14. oktobra 2003, ali još uvijek nije u potpunosti implementiran. Jedan od najvećih problema u implementaciji spomenutog Zakona jeste to što ne postoji adekvatan Centar za prihvrat ilegalnih imigranata i azilanata. Takav centar nije osnovan uglavnom zbog nedostatka neophodne financijske podrške, ali i zbog nedostatka kompetentnog osoblja. Rezultat toga je da BiH nije u mogućnosti implementirati sopstvene odluke o privremenom boravku i deportaciji, kao ni implementaciju ugovora o readmisiji potpisanog sa ostalim zemljama članicama EU.

Analiza trenutne situacije

Prema prijedlogu Ministarstva sigurnosti, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je odgovorno za uspostavljanje Centra za prihvatanje ilegalnih imigranata i azilanata. Vijeće je također odgovorno i za određivanje najefikasnijeg administrativnog modela, uvjeta financiranja, operacionalnih standarda i drugih potreba koje proizilaze iz Zakona i međunarodnih standarda.

U okviru CARDS projekta, BiH planira da uspostavi Centar za smještaj, koji će biti u skladu sa standardima Evropske Unije, a trenutno je osnivanje takvog Centra u fazi pripreme potrebne dokumentacije. Za sada postoji privremeno rješenje - male montažne kuće, koje se moraju izgraditi u toku ove godine i koje će kasnije biti dio centra kada se on uspostavi.

Minimalni zahtjevi koji se odnose na tehničke i fizičke potrebe su: objekti za smještaj imigranata i azilanata sa adekvatnim standardima, objekti za registraciju, objekti za intervjuiranje i arhivu.

U procesu uspostavljanja takvog Centra, vlasti BiH će zajedno sa svojim partnerima također morati osigurati odgovore na mnoga pitanja koja se odnose na uvjete i standarde EU. Neka od tih pitanja su: Kakav je raspored prostorija u zgradi – kupatila/toaleti, prostorije za rezidente, prostorije za osoblje, prostor za igru, kuhinja?; Koje su dozvole potrebne za osiguravanje prostora?; Koji su zahtjevi koji se tiču sigurnosti?, itd...

Ministarstvo sigurnosti BiH će se suočiti sa mnogim izazovima u procesu uspostavljanja Centra za imigrante i azilante.

Pitanja:

1. Postoje li ideje o tome kako osigurati potrebna finansijska sredstva i osoblje potrebno za ostvarivanje zahtjeva EU o uspostavi adekvatnog centra i njegovim upravljanjem?
2. Kako rad Ministarstva sigurnosti može biti uspješan, ako nedostaje osoblje i finansijski izvori za zapošljavanje novog kadra, za obuku postojećeg osoblja i novih uposlenika?

3. POBOLJŠAVANJE ODNOSA I SARADNJE IZMEĐU MINISTARSTAVA I AGENCIJA KOJE SE BAVE PITANJEM LIBERALIZACIJE VIZNOG REŽIMA

Veoma važno pitanje jeste (ne)postojeća saradnja i koordinacija između različitih institucija u BiH koje se bave pitanjem liberalizacije viznog režima i sigurnosti granica BiH. Trenutno postoji koordinacija između institucija ili direktnih kanala komunikacije, ali ta saradnja je prilično slaba i stvara plodno tlo za manipulaciju, posebno u pogledu kontrole granica i ulaska stranaca u zemlju. Ukoliko Ministarstvo vanjskih poslova, Državna granična služba, kao i Agencija za istrage nemaju dovoljno dobru koordinaciju, tada se otvara mogućnost za ilegalne ulaske u zemlju. Navedena je i slaba definiranost kompetencija različitih institucija. To često dovodi do preklapanja i neefikasnih akcija poduzetih od strane svake od tih institucija pojedinačno. Efikasnost poduzetih akcija često je ugrožena zbog nedostatka direktne komunikacije i kooperacije između vladinih tijela i institucija (Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo sigurnosti BiH, Agencija za kontrolu granica-DGS, SIPA). Problemi u potpunoj implementaciji postojećih zakona i njihovog unapređenja stvaraju konfuziju koja se odnosi na jasno definiranje odgovornosti institucija koje se bave tim pitanjem.

Analiza trenutne situacije

“ Zakon o Ministarstvima i drugim organima uprave BiH” usvojen je u februaru 2003. godine. i ukazuje na to da su ministarstva i ostale administrativne organizacije uspostavljene ovim zakonom. U tekstu zakona, član 14, naglašeno je da je Ministarstvo sigurnosti nadležno za zaštitu međudržavnih granica, unutarnjih graničnih prelaza i regulisanje saobraćaja preko graničnih prelaza u BiH.

Ovaj zakon ima nedostataka koji se tiču pitanja kooperacije između Ministarstva sigurnosti i Ministarstva vanjskih poslova, jer oba ova ministarstva imaju direktan utjecaj na zaštitu međudržavnih granica i sigurnost graničnih prelaza, kao i na implementaciju imigracione i azilantske politike. Navodi se primjer da u zakonu o Ministarstvima i drugim organima uprave u BiH ne postoji član koji se tiče saradnje između ova dva ministarstva u odnosu na spomenutu problematiku.

Zakon ističe da Državna granična služba, kao samostalna administrativna uprava, djeluje u sklopu Ministarstva sigurnosti. Državna granična služba Bosne i Hercegovine je osnovana prema Zakonu o državnoj graničnoj službi kao granično tijelo pod autoritetom države BiH, a njen zadatak je izvršavanje policijskih aktivnosti vezanih za nadziranje i kontrolu graničnih prelaza i sigurnosti aerodroma. DGS, sa sjedištem u Sarajevu, struktuirana je da bi osigurala koordinaciju svih aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou; da bi osigurala specijalne službe unutar svoje kompetencije, kao i sigurnu razmjenu informacija između odjela na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Pitanja:

1. Kako političari u BiH planiraju da osiguraju bolju saradnju između različitih institucija koje se bave problemom viza i granične sigurnosti?
2. Kako će oni jasno definirati kompetencije institucija kako bi izbjegli preklapanje i povećanje budžetskih troškova?

4. UVOĐENJE BIOMETRIJSKIH PASOŠA

Kao dio puta ka boljoj graničnoj kontroli ICAO² je predložio uvođenje biometrijskih identifikatora u putne dokumente, a odnedavno predstavnici EU nameću i ovaj uslov vlastima BiH na putu ka liberalizaciji viznog režima.

Uspostava sigurnijih putnih dokumenata je sastavni dio prevencije ilegalne imigracije i borbe protiv organizovanog kriminala, ne ometajući pritom legitimna kretanja i putovanja. Nakon terorističkih napada 11. septembra, Vlada SAD-a je naglasila potrebu za “biometrijskim identifikatorima” kao osnovnoj komponenti putničke dokumentacije, posebno za one koji učestvuju u **Visa Waiver**

² The International Civil Aviation Organization (ICAO), koja je dio Ujedinjenih Nacija, uspostavila je pasoške standarde koji su međunarodno priznati. Mnoge zemlje razmatraju ove standarde u uspostavljanju svojih pasoša. Ti su standardi razvijeni 1947 sa ciljem promoviranja saradnje u međunarodnom kretanju.

Programme³.

Uvođenje biometrijskih čipova u pasoše će doprinjeti većoj sigurnosti dokumenata i spriječiti zloupotrebu i krivotvorenje istih. Ugradnja čipova i elektronskih potpisa u putne dokumente, kao dodatnih sigurnosnih komponenata otežava korištenje pasoša onim pojedincima koji nisu pravi vlasnici pasoša i zaustavila bi zloupotrebu autentičnih pasoša.

Biometrija podrazumijeva identifikaciju osobe na osnovu bioloških karakteristika jedinstvenih kod svake osobe, koristeći pritom kompjuterske tehnike prepoznavanja. To omogućuje brze usporedbe, ili jedan-na-jedan metod identifikacije sa osobom i njenim dokumentom, ili metod jedan-na-više koristeći podatke o identificiranju osobe.

ICAO je definisao LDS tj. „logična struktura podataka“, koji identificira polja na čipu u elektronskom pasošu, na kojima će biti označeni podaci. Npr. „Grupa podataka 1“ posjeduje biografske podatke koje u većini slučajeva povezujemo sa pasošem, ako što su npr. ime, nacionalnost i datum rođenja. „Grupa podataka 2“ posjeduje globalne karakteristike kao što su slika lica koja služi kao jedinstvena biometrija. „Grupa podataka 3 i 4“ namjenjene su za otisak prsta i biometrijske slike i podatke, različite za svakoga.

Analiza trenutne situacije

Kroz projekat sistema zaštite identifikacije građana (CIPS), novi lični dokumenti su predstavljeni u Bosni i Hercegovini. U okviru CIPS projekta, BiH je dobila sigurne dokumente kao rezultat praćenja međunarodnih (ICAO) i Evropskih standarda. Kompanija Siemens Business servisi opremili su ministarstva unutrašnjih poslova opremom za implementaciju IT infrastrukture za personalizaciju i izdavanje kartica. Biometrijski ili elektronski pasoši u zadnje vrijeme su spominajni kao jedan od dodatnih zahtjeva za liberalizaciju i ukidanje viza za građane BiH. Do danas, Vlada BiH nije odredila datum za uvođenje biometrijskih pasoša.

Dosad je samo 9 zemalja članica EU uvelo biometrijske pasoše dok su ostale zemlje članice trenutno u procesu uvođenja. Evropska komisija je odlučila da Avgust 2006 bude krajnji datum za implementaciju prve faze za sve zemlje članice EU. Druga faza se odnosi na uzimanje otisaka prstiju, koje će zemlje članice morati staviti u svoje nove pasoše najkasnije 36 mjeseci nakon 28. jula 2006, dakle najkasnije do 28. juna 2009.⁴

³ Dopušta putnicima iz bilo koje zemlje članice da putuju u drugu zemlju članicu i da ostanu tamo do 90 dana bez vize (Članice su: Andora, Austrija, Australija, Belgija, Brunei, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Island, Irska, Italija, Japan, Lihtenštajn, Luksemburg, Monako, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Portugal, San Marino, Singapur, Slovenija, Španija, Švedska, Švajcarska i Ujedinjeno Kraljevstvo (za građane sa neograničenim pravom boravka u Engleskoj, Škotskoj, Velsu, Sjevernoj Irskoj)).

⁴<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/872&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Irska, koja ima približan broj stanovnika kao BiH, procijenila je da će troškovi uvođenja elektronskih pasoša iznositi € 8.8 miliona.

Pitanja:

1. Koliko brzo će BiH morati ići ka uvođenju i implementiranju ovih promjena?
2. Za zemlje kao što su Francuska i Austrija uvođenje biometrijskih pasoša će predstavljati prilično komplikovan poduhvat. Kako će se, u tom slučaju, BiH, kao mnogo siromašnija zemlja, nositi sa takvim promjenama, osobito ako se uzme u obzir činjenica da BiH ima poteškoća sa implementiranjem i financiranjem mnogo manjih obaveza koje se tiču kontrole granica?
3. Ko će snositi troškove uvođenja biometrijskih pasoša i opreme za njihovo uvođenje i održavanje?
4. Da li će građani BiH ponovno morati mijenjati svoje pasoše da bi mogli putovati izvan zemlje, ili da bi lakše dobijali vize za zemlje EU?