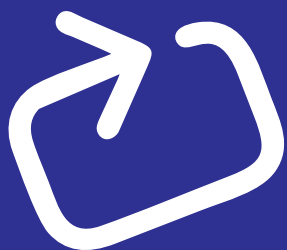




**BOSNA I HERCEGOVINA**

*Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice*



**STRATEGIJA  
ZA PRIHVAT I INTEGRACIJU  
BH DRŽAVLJANA  
KOJI SE VRAĆAJU  
NA TEMELJU SPORAZUMA  
O READMISIJU**

**i Akcijski plan za razdoblje  
2015.-2018. godina**

**Sarajevo, listopad 2015. godine**





**Bosna i Hercegovina**  
**Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice**

**S T R A T E G I J A**  
**ZA PRIHVAT I INTEGRACIJU BH DRŽAVLJANA KOJI SE**  
**VRAĆAJU NA TEMELJU SPORAZUMA O READMISIJI**

**i**

**Akcijski plan za razdoblje 2015.–2018. godina**

**Sarajevo, listopad 2015. godine**

# STRATEGIJA ZA PRIHVAT I INTEGRACIJU BH DRŽAVLJANA KOJI SE VRAĆAJU NA TEMELJU SPORAZUMA O READMISIJI

i

## Akcijski plan za razdoblje 2015–2018. godina

### Izdavač:

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH

### Radna skupina za izradu Strategije:

Dragana Kovač, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, predsjedavajuća; Abela Pobrić-Poturović, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, zamjenica predsjedavajuće; Ljubo Kuravica, Ministarstvo sigurnosti BiH, član; Šejla Habeš, Ministarstvo sigurnosti BiH, član; Amra Trnka, Ministarstvo civilnih poslova BiH, član; Slavica Grozdanić, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, član; Olivera Stanišić, Granična policije BiH, član; Ševka Palo i Olja Lovrinović, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, član; Aleksandra Glamočanin-Vujić, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske, član; Mitar Milić, Brčko Distrikt BiH, član; Edita Avdibegović, Udruga "Vaša prava BiH", član; Davor Bunoza, Fondacija lokalne demokratije, član; Diana Riđić, Bosanskohercegovačka inicijativa žena, član; Džennana Memišević-Panjeta, CRS, član; Enis Smajić, administrator projekta „Integrirani program potpore za reintegraciju povratnika na temelju sporazuma o readmisiji“

### U radu Radne skupine za izradu Strategije dali doprinos:

Mario Nenadić, pomoćnik ministrice za ljudska prava i izbjeglice BiH  
Medžid Lipjankić, šef odjela u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH  
Vesna Vignjević, konzultantica na izradi Strategije  
Sanela Imamović, ravnateljica programa CRS BiH

### U izradi Strategije dali doprinos predstavnici institucija i organizacija:

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Granična policija BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH, Direkcija za europske integracije, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske, Vlada Brčko Distrikta BiH, općine u Federaciji BiH: Bihać, Bosanski Petrovac, Stari Grad Sarajevo, Goražde i Tuzla, općine u Republici Srpskoj: Novi Grad, Bileća, Kotor Varoš, Kostajnica i Foča, Fondacija lokalne demokratije, Udruga "Vaša prava BiH", Bosanskohercegovačka inicijativa žena

### Izradu Strategije podržali:

Vlada Švicarske i Vlada Liechtensteina, financijska potpora  
Catholic Relief Services – United States Conference of Catholic Bishops, kojeg zastupa misija CRS-a u Bosni i Hercegovini, financijska i administrativno-tehnička potpora

**Lektor:** Rade Marković

**Dizajn:** Damir Karahasanović

**Tisak:** Best Pro d.o.o. Sarajevo

### Naklada:

140 kom. na bosanskom jeziku

60 kom. na hrvatskom jeziku

100 kom. na srpskom jeziku

100 kom. na engleskom jeziku

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
2. ANALIZA STANJA U OBLASTI PRIHVATA I INTEGRACIJE DRŽAVLJANA BiH KOJI SE VRAĆAJU U BiH NA TEMELJU SPORAZUMA O READMISIJI .....	5
2.1.    Međunarodni pravni okvir .....	6
2.2.    Migracije državljana BiH.....	9
2.3.    Osjetljive skupine povratnika na temelju sporazuma o readmisiji .....	10
2.4.    Trenutno stanje u oblasti prihvata i integracije povratnika.....	11
3. PREGLED DOSADAŠNJIH REZULTATA NA PODRUČJU READMISIJE I PRIHVATA .....	15
3.1.    Ustavnopravni okvir.....	15
3.2.    Institucionalni okvir .....	16
3.3.    Postignuti rezultati na prihvatu povratnika po sporazumu o readmisiji .....	18
4. OČEKIVANI REZULTATI.....	18
5. STRATEŠKI I SPECIFIČNI CILJEVI .....	21
5.1.    Strateški cilj .....	22
5.2.    Specifični cilj 1 .....	22
5.3.    Specifični cilj 2 .....	22
5.4.    Specifični cilj 3 .....	22
5.5.    Specifični cilj 4 .....	23
5.6.    Specifični cilj 5 .....	23
AKCIJSKI PLAN 2015.–2018. GODINA .....	25
ANEKS 1. Tijek koordinacije institucija i organizacija u sustavu prihvata i integracije readmisiranih povratnika .....	34

# 1. UVOD

Potpisivanje i provedba sporazuma o readmisiji, odnosno ponovnom prihvatu osoba koje nemaju dozvolu boravka jedna je od obveza Bosne i Hercegovine predviđena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između europskih zajednica i njihovih država članica i BiH, kao osnove za kontrolu i sprječavanje ilegalnih migracija. Sporazumi o readmisiji predstavljaju značajan instrument politike povratka migranata i tražitelja azila iz europskih zemalja kojima se definiraju obveze država potpisnica u ponovnom prihvatu svojih državljana. Jedan od načina na koji BiH može ispuniti obveze koje je prihvatila Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i sporazumima o readmisiji je održiva integracija povratnika kao najvažnija karika u lancu kontrole migracija. Pod održivom integracijom povratnika podrazumijeva se djelotvorna politika države čiji je cilj da se povratnici integriraju na djelotvoran, održiv i dugoročan način u društvo, uz puno uvažavanje njihovih prava.

Vijeće ministara BiH je na svojoj 99. sjednici održanoj 24. rujna 2009. godine donijelo Odluku o usvajanju Strategije za reintegraciju povratnika po sporazumu o readmisiji, čime je pored ranije navedenih ispunjena i jedna od obveza utvrđenih mapom puta prema ukidanju viznog režima za BiH<sup>1</sup>. Strategijom je predviđen niz aktivnosti usmjerenih na ponovnu integraciju povratnika koje su trebale rezultirati smanjenjem sekundarnih migracija kao suštinskog cilja sporazuma o readmisiji. Proces izrade Strategije, nažalost, nije bio praćen sveobuhvatnim konzultativnim procesom koji bi podrazumijevao dovoljan broj konzultacija, strateških radionica, međusektorskih rasprava, kao ni konzultacija sa nižim razinama vlasti. Kao rezultat, Strategija jeste usvojena, ali je njena provedba ostala upitna. I pored jasne vizije, nepostojanje jasnog strateškog plana, nepostojanje analize postojećeg stanja, nedostatak relevantnih statističkih podataka te izostanak definiranog institucionalnog okvira koji bi uključivao lokalnu samoupravu kao ključnog aktera u definiranju i realizaciji strateških ciljeva u ovoj oblasti rezultirali su izostankom provedbe ove strategije i pet godina nakon njenog donošenja.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (u daljnjem tekstu: MLJPI) započelo je aktivnosti na provedbi projekta „Integrirani program potpore za reintegraciju povratnika na temelju sporazuma o readmisiji“, u okviru kojeg je planirana izrada nove strategije za integraciju povratnika na temelju sporazuma o readmisiji sa akcijskim planom za razdoblje 2015.–2018. godina. Osnovni cilj izrade nove strategije je bio anulirati postojeće manjkavosti i razviti strukturu koja će omogućiti njenu punu provedivost, što je na prvom mjestu uključivalo definiranje aktivnosti neophodnih za realizaciju strateških ciljeva i utvrđivanje nositelja tih aktivnosti. Strategijom se, također, željela postaviti osnova održive integracije povratnika s posebnim fokusom na utvrđivanje njihovih potreba u cilju pune socijalne uključenosti uz utvrđivanje preduvjeta za adekvatan pristup procesu povratka i integracije građana BiH na svim razinama kroz jačanje institucionalnog okvira, djelotvornog procesa asistencije, edukacije i uspostavljanja sustava praćenja realizacije Akcijskog plana za njenu provedbu.

Ova strategija je rezultat šestomjesečnog rada Radne skupine

---

<sup>1</sup> Dokument Europske komisije „Mapa puta za liberalizaciju viznog režima u BiH“, predstavljen 5. lipnja 2008. god.; *Blok 2: Ilegalna migracija uključujući readmisiju*

<sup>2</sup> uz stručnu i financijsku pomoć Državnog sekretarijata za migracije Švicarske i Catholic Relief Services (CRS). Rad Radne skupine se temeljio na metodologiji koja je podrazumijevala utvrđivanje pitanja kojima se Strategija treba baviti, prikupljanje i analizu informacija o utvrđenim problemima u suradnji s nadležnim institucijama i službama svih razina vlasti, utvrđivanje aktera koji trebaju biti uključeni u njenu realizaciju, definiranje strateških ciljeva i plana mjera za njihovu realizaciju. U tijeku rada Radna skupina je vodila računa o tome da problemi sa kojima se suočavaju povratnici zahtijevaju punu uključenost svih relevantnih institucija, tijela lokalne uprave, kao i nevladinih organizacija. Kako bi se ovo postiglo, održan je niz sastanaka Radne skupine, organizirani su tematski okrugli stolovi, izvršene međusektorske konzultacije i konzultacije sa nižim razinama vlasti. Činjenica da su u radu Radne skupine sudjelovali predstavnici nadležnih ministarstava i službi svih razina vlasti omogućila je razmjenu iskustava i mišljenja, što je doprinijelo realnijem sagledavanju svih utvrđenih problema, kao i kvalitetnijem definiranju strateških ciljeva i mjera za njihovu realizaciju.

Osnovna načela na kojima se temelji ova strategija odnose se na zakonitost i vladavinu prava, poštovanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, međuinstitucionalnu suradnju, poštovanje međunarodnih standarda, transparentnost i javnost rada.

Kada je u pitanju struktura Strategije, ona je koncipirana tako da obuhvaća analizu svih pitanja od značaja za integraciju readmisiranih povratnika, pregled dosadašnjih rezultata u području readmisije i prihvata, definiranje strateških ciljeva, opis mjera i aktivnosti neophodnih za njihovu realizaciju, kao i jasnu dodjelu nadležnosti za sve predviđene aktivnosti, okvirni financijski plan i odrednice značajne za uspostavu djelotvornog sustava za monitoring i evaluaciju.

Očekuje se da će realizacija mjera i aktivnosti definiranih ovom strategijom rezultirati uspostavom adekvatnog pristupa procesu povratka i integracije povratnika na temelju sporazuma o readmisiji, kao i smanjenim brojem sekundarnih migracija. Ovi se rezultati trebaju ostvariti kroz:

- a) izgradnju i jačanje institucionalne, zakonodavne i administrativne strukture neophodne za reguliranje pitanja integracije povratnika;
- b) pružanje adekvatne asistencije povratnicima po pitanju pristupa pravima;
- c) značajno uključivanje lokalnih zajednica u provedbu mjera i aktivnosti na planu integracije povratnika;
- d) uspostavu djelotvornog sustava monitoringa i evaluacije.

## **2. ANALIZA STANJA U OBLASTI PRIHVATA I INTEGRACIJE DRŽAVLJANA BiH KOJI SE VRAĆAJU U BiH NA TEMELJU SPORAZUMA O READMISIJI**

---

<sup>2</sup> Članovi Radne skupine: Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Granična policija BiH, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja Vlade Brčko Distrikta BiH, Fondacija lokalne demokratije, Udruga „Vaša prava BiH“ i Zaklada „Bosanskohercegovačka inicijativa žena“, Catholic Relief Services (CRS)

## 2.1. Međunarodni pravni okvir

**Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** između europskih zajednica i njihovih država članica i BiH<sup>3</sup> potpisan je 16. lipnja 2008. godine i predstavlja međunarodni ugovor čije se odredbe, u odnosu na domaće zakonodavstvo, direktno primjenjuju. U Glavi VII ovog sporazuma pod nazivom „Pravda, sloboda i sigurnost“, člankom 81 „Sprječavanje i kontrola ilegalne imigracije; ponovni prihvati (readmisija)“ utvrđena je obveza BiH da prihvati sve svoje državljane koji nelegalno borave na teritorijama država članica EU, da im osigura odgovarajuće identifikacijske dokumente i pruži potrebne administrativne olakšice. BiH se obvezuje da će zaključivati sporazume o readmisiji kojima će utvrditi postupke ponovnog prihvata svojih državljana.

**Sporazum između BiH i Europske zajednice o readmisiji** osoba koje borave bez dozvola<sup>4</sup> potpisan je u Bruxellesu 18. rujna 2007. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2008. godine i predstavlja osnovni pravni instrument kojim se uređuju pitanja readmisije u kontekstu odnosa sa EU. Ovim sporazumom BiH se obvezala da će ponovo prihvatiti svoje državljane koji ne ispunjavaju uvjete boravka na teritoriju države koja podnosi zahtjev za readmisiju. Značajno je naglasiti da Sporazum poštuje prava, obveze i odgovornosti koji proistječu iz međunarodnog prava, što podrazumijeva da svaki slučaj povratka mora biti u skladu s međunarodnom zaštitom i poštovanjem ljudskih prava povratnika. Sporazum predviđa zaključivanje protokola o njegovoj primjeni sa svakom zemljom članicom EU kojima se definiraju određena tehnička pitanja, kao što su utvrđivanje nadležnih tijela, graničnih prijelaza za predaju i prihvati osoba, modaliteti povratka po ubrzanom postupku i sl. BiH je do sada potpisala provedbene protokole sa Estonijom, Maltom, Austrijom, Bugarskom, Mađarskom, Češkom Republikom, Danskom, Rumunjskom, Njemačkom, zemljama Beneluksa (Belgija, Nizozemska, Luksemburg) i Irskom.

Pored Sporazuma o readmisiji sa Europskom zajednicom, BiH ima dvostrane sporazume o readmisiji i provedbene protokole sa sljedećim državama koje nisu u sastavu EU: Moldova, Norveška, Švicarska, Lihtenštajn, Srbija, Crna Gora, Makedonija, Turska i Albanija.

Odlukom o ukidanju viza za državljane BiH (bevizni režim), koju je donijelo Vijeće ministara unutarnjih poslova EU 15. prosinca 2010. godine, sporazumi o readmisiji dobivaju svoj puni značaj. Naime, ovom odlukom s jedne strane BiH ispunjava uvjete za članstvo u EU, dok s druge strane njena zlouporaba znači izazov za institucije BiH koje su uključene u proces povratka državljana BiH koji su zatečeni u ilegalnom boravku i zahtijeva punu provedbu sporazuma o readmisiji, a time i suzbijanje ilegalne migracije.

**Međunarodni instrumenti** za zaštitu ljudskih prava čije su odredbe obvezujuće za BiH, a koje su osobito uzete u obzir kod definiranja mjera i aktivnosti za održivu integraciju su:

- a) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) je dokument koji daje prvi katalog ljudskih prava i koji i danas predstavlja izvor međunarodnog običajnog prava. Od posebnog značaja za migrante je odredba ove deklaracije koja garantira pravo na azil, odnosno proklamira da svatko ima pravo tražiti i uživati utočište od proganjanja u drugim zemljama.

<sup>3</sup> „Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, broj 10/08

<sup>4</sup> „Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, broj 13/07



- b) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) sadrži skup prava značajnih za sve, pa tako i za migrante, a one koje su od posebnog značaja za readmisirane povratnike sadržane su u odredbama koje se odnose na pravo djeteta na upis u matične knjige te pravo na pristup javnim službama.
- c) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966) nabroja prava čije osiguranje ovisi o ekonomskoj moći države i nije ih lako osigurati, ali obvezuje države da poduzmu odgovarajuće mjere do maksimuma raspoloživih resursa kako bi postigle njihovu punu realizaciju. Tu su prije svega pravo na socijalno osiguranje, pravo na odgovarajući životni standard, pravo na zdravlje i pravo na obrazovanje.
- d) Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965) zabranjuje diskriminaciju među ljudima i zahtijeva od država da poduzmu sve neophodne mjere za prevenciju i ukidanje svih oblika rasne diskriminacije. Ovom se konvencijom osiguravaju pravo na napuštanje i povratak u svoju zemlju, pravo na državljanstvo, prava na rad, stan, socijalno osiguranje i obrazovanje.
- e) Konvencija o pravima djeteta (1989) sadrži prava osoba mlađih od 18 godina i obvezuje državu da poduzme sve zakonske, administrativne, socijalne i obrazovne mjere radi zaštite djeteta od svih oblika tjelesnog ili mentalnog nasilja, ozljeda ili zlorporabe, zanemarivanja ili nemarnog odnosa, maltretiranja ili eksploatacije. Između ostalih prava, država je u obvezi osigurati alternativnu brigu za dijete privremeno ili stalno lišeno svog obiteljskog okruženja, kao i da mu osigura adekvatno obrazovanje.
- f) Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (2006) garantira puno i jednako uživanje svih ljudskih prava osoba sa invaliditetom i promovira poštovanje njihovog dostojanstva. U tom smislu, država ugovornica je obvezna usvojiti odgovarajuće zakonodavne, administrativne i druge mjere neophodne kako bi se osigurala ravnopravnost i nediskriminacija osoba sa invaliditetom.
- g) Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950) uspostavlja standarde zaštite ljudskih prava u okviru Vijeća Europe i navodi temeljna prava i slobode koja se odnose na sve osobe, a kada su u pitanju migranti, osobit značaj imaju odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije te odredbe protokola donesenih uz konvenciju koje se odnose na pravo na obrazovanje, slobodu kretanja te opću zabranu diskriminacije.
- h) Revidirana Europska socijalna povelja (1966) obvezuje države potpisnice da osiguraju građanima temeljna ekonomska i socijalna prava koja, uz iznimku onih koje BiH nije ratificirala, podrazumijevaju pravo djece i mladih na zaštitu, pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, pravo obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu te pravo starih osoba na socijalnu zaštitu.

Pored ranije navedenih dokumenata, pravni okvir EU podrazumijeva niz akata koji se tiču suradnje unutar EU, a koji se posredno ili neposredno odnose na državljane BiH bez dozvole boravka. BiH, kao potencijalni kandidat za članstvo u EU, uzima u obzir ove dokumente prilikom definiranja svojih politika i strateških prioriteta.

**Europski pakt o imigraciji i azilu** – Pakt je usvojen od strane Vijeća Europe 15. listopada 2008. godine s ciljem ostvarenja zajedničke imigracijske politike i politike azila. Dio ovog dokumenta koji se odnosi na pitanja useljavanja bavi se i pitanjem kontrole nezakonitog useljavanja kroz omogućavanje nezakonitim useljenicima da se vrate u zemlju podrijetla ili u tranzitnu zemlju i uspostavljanje partnerskih odnosa s državama iz kojih imigranti dolaze.

**Stockholmski program 2011.–2014.** – Program Europskog vijeća pod nazivom „Prostor slobode, sigurnosti i pravde“ usvojen je u prosincu 2009. godine i predstavlja višegodišnji

program podijeljen na šest tematskih cjelina, a tematska cjelina 5 „Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva u oblasti azila i migracija“ posebno je važna za zemlje Zapadnog Balkana jer sadrži mjere koje čine dio politike prema državama potencijalnim kandidatima za članstvo. Jedan od ciljeva ove tematske cjeline odnosi se na smanjenje broja ilegalnih migranata i pružanje adekvatne i ujednačene zaštite azilantima.

**Direktiva 2008/115/EZ** („Direktiva o vraćanju“) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. godine navodi zajedničke standarde i postupke za vraćanje državljana trećih zemalja čiji je boravak nezakonit. Prema Direktivi, osobi je nakon odluke o iseljenju omogućeno da se u razdoblju od 7 do 30 dana pripremi za dragovoljni povratak s tim da to razdoblje može, u iznimnim slučajevima, biti produženo. Ukoliko nakon isteka vremena određenog za dragovoljni povratak osoba ne napusti zemlju, odnosno EU, izdaje se odluka o prisilnom iseljenju, koja može uključivati i kaznu zabrane ulaska u dotičnu zemlju i do pet godina.

**Direktiva Vijeća 2001/40/EZ** od 28. svibnja 2001. godine o uzajamnom priznavanju odluka o protjerivanju državljana trećih država obuhvaća odluke država članica koje se odnose na protjerivanje u slučaju da je ulazak ili boravak stranaca, tj. državljana trećih država, nezakonit u smislu propisa države članice.

**Direktiva Vijeća 2003/110/EZ** od 25. studenog 2003. godine o uzajamnoj pomoći u slučajevima tranzita u svrhe udaljavanja zračnim putem utvrđuje procedure prisilnog udaljavanja zračnim putem u svrhu okončanja nezakonitog boravka državljana trećih zemalja.

**Odluka Vijeća 2004/191/EZ** od 23. veljače 2004. godine kojom se utvrđuju kriteriji za naknade zbog financijskih neravnoteža nastalih primjenom Direktive 2001/40/EZ uređuje pitanje podjele financijskog tereta suradnje između država članica pri protjerivanju državljana trećih zemalja u slučaju da se protjerivanje ne može provesti na trošak dotičnih državljana treće zemlje. S ciljem osiguranja punog poštovanja ljudskog dostojanstva u slučaju protjerivanja ili udaljavanja, ova direktiva predviđa naknadu troškova prijevoza, administrativnih troškova, troškove smještaja i liječenja.

**Rezolucija Europskog parlamenta o položaju maloljetnika bez pratnje u EU** od 12. kolovoza 2013. godine poziva Europsku komisiju na uspostavljanje strateških smjernica koje bi sadržavale uvjete koji se moraju ispuniti prije povratka maloljetnika, a koji bi poštovali dobrobit djeteta. U Rezoluciji se naglašava da nikako nije moguće donijeti odluku o vraćanju maloljetnika ako to nije u njegovu korist ili ako predstavlja prijetnju za njegov život, tjelesno i mentalno zdravlje, njegovu dobrobit, sigurnost, njegova temeljna prava ili temeljna prava njegove obitelji, te da se moraju u potpunosti uzeti u obzir i ocijeniti individualne okolnosti svakog maloljetnika. Također, podsjeća da je odluku o vraćanju moguće donijeti samo ako je utvrđeno da će u zemlji povratka za maloljetnika vrijediti sigurne, konkretne i prilagođene odredbe kojima će se poštovati njegova prava i koje će biti povezane s mjerama integracije u državi povratka. S tim u svezi, rezolucija potiče države članice da u svrhu omogućavanja sigurnog povratka djece uspostave dogovore o suradnji i praćenju sa zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama, s nevladinim, lokalnim i međunarodnim organizacijama, te da osiguraju zaštitu i integraciju maloljetnika nakon njihovog povratka.

**Strategija Europa 2020.**<sup>5</sup> iz 2010. godine kao jedan od ciljeva ima i borbu protiv siromaštva koja je iskazana kroz inicijativu „Europska platforma za borbu protiv siromaštva“ koja za cilj ima da se osigura ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija i ojača svijest o temeljnim pravima siromašnih radi ostvarenja mogućnosti za život u dostojanstvu i aktivno sudjelovanje u društvu. Putem ove inicijative zemlje članice se obvezuju da će promovirati kolektivnu i individualnu odgovornost svih u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, provesti mjere koje su primjerene specifičnoj situaciji određenih ugroženih skupina (kao što su obitelji sa jednim roditeljem, starije žene, manjine, Romi, invalidi, beskućnici), izgraditi svoje sustave socijalne sigurnosti i na taj način osigurati primjerenu financijsku potporu, kao i pristup zdravstvenoj zaštiti.

**Europska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti:** Europski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju<sup>6</sup> postavlja okvir za postizanje ciljeva EU vezanih uz smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti za najmanje 20 milijuna osoba do 2020. godine i dio je „Strategije Europa 2020.“ za pametan, održiv i uključiv rast. Ključne aktivnosti ove platforme uključuju, između ostalog, poboljšani pristup marginaliziranim i socijalno isključenim skupinama, zaposlenju, socijalnoj sigurnosti, zdravstvu, stanovanju i obrazovanju, kao i bolje korištenje fondova EU za potporu socijalnom uključivanju i suzbijanju diskriminacije. Poseban zadatak država članica prema ovom dokumentu jeste definiranje i realizacija mjera koje su usmjerene na posebne skupine, među kojima se izdvajaju Romi, obitelji s jednim roditeljem, starije osobe, osobe sa invaliditetom i beskućnici.

## 2.2. Migracije državljana BiH

Bosna i Hercegovina je područje sa znatnim kretanjem populacije kako u zemlji, tako i van zemlje, a razlozi tih kretanja su počivali na političkim, religijskim, nacionalnim, ekonomskim i demografskim okolnostima. Od 1965. godine kada se bilježi povećanje migracija pa do danas, razlozi za migracije su varirali tako da su u razdoblju između šezdesetih i kasnih osamdesetih godina migracije stanovništva najviše bile pod utjecajem ekonomskih činitelja, dok su u razdoblju poslije 1992. godine ljudi uglavnom odlazili zbog ratnih sukoba, a nakon 1995. godine zbog poslijeratnih posljedica. Kao rezultat oružanih sukoba 1992.–1995. došlo je do najveće emigracije stanovništva BiH koja se ikad dogodila, kada je oko polovice prijeratne populacije bilo prisiljeno napustiti svoje domove. Građani BiH danas migriraju prema razvijenim zapadnoeuropskim zemljama u potrazi za boljim životnim prilikama zbog nezadovoljavajućeg životnog standarda i nedostatka zaposlenja u svom mjestu prebivališta. Ekonomija BiH i njen spori razvoj tijekom posljednjih godina imaju značajan utjecaj na odluku građana da napuste zemlju i potraže bolje prilike i zaposlenje u drugim državama. U prilog ovoj činjenici ide podatak da je stopa siromaštva u zemlji oko 18% dok je stopa nezaposlenosti, prema standardima mjerenja Međunarodne organizacije rada (ILO) 28%.<sup>7</sup>

U BiH ne postoje precizni podaci o broju njenih građana koji su otišli u inozemstvo i onih koji se vraćaju. Sporazum o readmisiji BiH i EU i dvostrani sporazumi sa državama van EU djelomično omogućavaju uspostavljanje odgovarajuće statistike, ali još uvijek nije uspostavljen odgovarajući mehanizam za prikupljanje relevantnih podataka o readmisiranim

<sup>5</sup> Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast – Europa 2020., ožujak 2010. god.

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion, December 2010.

<sup>7</sup> Agencija za statistiku BiH, Anкета o radnoj snazi 2013.

povratnicima na temelju kojeg bi se uspostavila odgovarajuća baza podataka. Kao rezultat potrebe da se uspostavi mehanizam za prikupljanje statističkih podataka o migracijama nastao je Migracijski profil Bosne i Hercegovine koji daje uvid u ključne trendove u oblasti migracija i sadrži, između ostalog, i podatke o povratku neregularnih migranata. Prema podacima Ministarstva sigurnosti BiH i Granične policije BiH, broj državljana BiH za koje je odobren prihvata na temelju sporazuma o readmisiji se postupno povećava, od 200 u 2009. godini do 397 u 2013. godini<sup>8</sup>. Ovi podatci, kao i europski statistički podatci, pokazuju da se migracije građana BiH prema zapadnim zemljama nastavljaju i ponavljaju bez obzira na primjenu sporazuma o readmisiji te da se, shodno tome, može očekivati povećanje broja povratnika na temelju readmisije. Evidencija Ministarstva sigurnosti BiH, sadržana u donjoj tablici, pokazuje broj državljana BiH za koje je odobren ponovni prihvata na temelju zahtjeva za readmisiju ili na temelju najave o povratku kada povratnici posjeduju valjane putne dokumente i upućuje na mogući trend u oblasti povratka po readmisiji.

	<b>Država</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	<b>UKUPNO</b>
1.	Švicarska	131	138	89	104	114	<b>576</b>
2.	Njemačka	17	28	18	41	75	<b>179</b>
3.	Hrvatska	27	21	11	34	31	<b>124</b>
4.	Belgija			2	24	70	<b>96</b>
5.	Austrija	9	10	15	15	24	<b>73</b>
7.	Finska				65		<b>65</b>
6.	Švedska				14	50	<b>64</b>
9.	Slovenija	6	6	5	1	9	<b>27</b>
8.	Francuska		1		9	7	<b>17</b>
11.	Nizozemska	10	2	1	2	1	<b>16</b>
10.	Španjolska				4	6	<b>10</b>
13.	Mađarska			1	5		<b>6</b>
14.	Danska		3	1		1	<b>5</b>
16.	Crna Gora					5	<b>5</b>
15.	Srbija		2		1	1	<b>4</b>
12.	Italija					3	<b>3</b>
17.	Češka Republika		1				<b>1</b>
18.	Egipat		1				<b>1</b>
19.	Makedonija						
	<b>UKUPNO</b>	<b>200</b>	<b>213</b>	<b>143</b>	<b>319</b>	<b>397</b>	<b>1.272</b>

### 2.3. Osjetljive skupine povratnika na temelju sporazuma o readmisiji

Povratnici na temelju sporazuma o readmisiji ne pripadaju jednoj homogenoj skupini, što bi omogućilo da se realno procijene njihove potrebe i, s tim u svezi, vrsta i opseg neophodnih intervencija. Na temelju dosadašnjih iskustava u prihvatu readmisiranih povratnika uočeno je više skupina koje su, bez adekvatne asistencije, posebno pogođene socijalnom isključenošću i siromaštvom, kao što su osobe sa invaliditetom, kronični bolesnici, osobe s mentalnim smetnjama, maloljetnici i djeca bez roditeljske pratnje te Romi. Činjenica da se veliki broj ovih osoba vraća pod prisilom predstavlja dodatni rizik kada je u pitanju zaštita njihovih ljudskih prava.

<sup>8</sup> Migracijski profil BiH za 2013. godinu

**Romi** su zbog slabe obrazovanosti, neuključenosti u formalne oblike rada, specifičnog načina života i drugih karakteristika u većoj ili manjoj mjeri marginalizirani ekonomski, prostorno, kulturološki i politički. Ovo utječe na lošiju kvalitetu njihovog života po pitanju obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i zapošljavanja u odnosu na ostatak populacije. I pored toga što država, usvajanjem strategije za rješavanje problema Roma i akcijskih planova iz oblasti obrazovanja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite i stambenog zbrinjavanja, ulaže napore da poboljša život romske populacije, veliki broj Roma migrira prema zapadnoeuropskim zemljama u potrazi za boljim životom.

**Osobe sa invaliditetom** kojima je potrebna pomoć drugih osoba nemaju status osobe s posebnim potrebama, čime su isključene iz sustava socijalne pomoći i izložene diskriminaciji. Ukoliko nisu u radnom odnosu, ne ostvaruju prava iz oblasti zdravstvene zaštite i ne mogu dobiti pomoć u okviru specijaliziranih ustanova, čemu doprinosi i nedostatak koordinacije između sustava zdravstvene zaštite i sustava socijalne pomoći.

**Osobe sa zaraznim, prenosivim i kroničnim bolestima** i osobe s mentalnim oboljenjima su najčešće ovisnici o psihoaktivnim tvarima i njihovo stanje zahtijeva specijaliziranu medicinsku intervenciju koja se može dobiti samo u određenim specijaliziranim ustanovama. Problem predstavlja to što se liječenje koje je započeto u inozemstvu često ne može nastaviti na adekvatan način po povratku u zemlju zbog nedostatka potrebitih lijekova, problema u prijenosu medicinske dokumentacije koja daje uvid u zdravstveno stanje povratnika te promjene liječnika i uvjeta u kojima se povratnik liječio. Kod osoba sa zaraznim i prenosivim bolestima problem je u njihovoj hospitalizaciji, smještaju u prihvatne centre i druge ustanove zbog nemogućnosti provedbe adekvatnog medicinskog tretmana. Pored toga, javljaju se i poteškoće u prihvaćanju i integraciji takvih osoba u zajednicu zbog istih razloga kao i kod kroničnih bolesnika.

**Maloljetnici i djeca bez roditeljskog staranja** zahtijevaju posebnu pažnju i poduzimanje odgovarajućih intervencija, kao i angažman specijaliziranih službi. U slučajevima zahtjeva za readmisiju maloljetnog državljanina BiH koji je bez pratnje ili je osoba s posebnim potrebama, nadležne institucije na državnoj razini poduzimaju neophodne mjere putem Sektora za imigraciju u okviru Ministarstva sigurnosti BiH koji podnosi MLJPI-u zahtjev za osiguranje privremenog zbrinjavanja s ciljem osiguranja specifičnih uvjeta neophodnih za adekvatan prihvata maloljetnika ili osobe s posebnim potrebama, dok MLJPI koordinira aktivnosti na adekvatnom prihvatu ovih osoba sa nadležnim centrima za socijalnu skrb. Detaljno postupanje u navedenim slučajevima ova dva državna ministarstva regulirano je *Protokolom o suradnji i načinu razmjene informacija za reintegraciju državljanina BiH prihvaćenih po sporazumima o readmisiji*. Međutim, niže razine vlasti bi morale osigurati punu integraciju ove kategorije povratnika kroz donošenje mjera neophodnih za njihovu obrazovnu integraciju, psihosocijalni i zdravstveni razvoj, što se posebno odnosi na djecu koja su u postupku povratka po readmisiji trajno ili privremeno odvojena od roditelja ili staratelja.

## **2.4. Trenutno stanje u oblasti prihvata i integracije povratnika**

Sporazumima o readmisiji nije propisana odgovornost države za integraciju povratnika niti je predviđeno da se prilikom provedbe sporazuma moraju uvažavati socijalni aspekti integracije povratnika u cilju njihovog održivog povratka. Nedostatak koordinacije i razmjene informacija između zapadnih zemalja i BiH predstavlja prepreku u uspostavljanju adekvatne registracije povratnika i razumijevanju njihovih potreba. Često zapadne zemlje ne daju informacije o osobama koje su, na primjer, kronični bolesnici, osobe koje se ne mogu same

starati o sebi, djeca bez pratnje roditelja ili obitelji sa jednim roditeljem. Nedostatak ovih informacija otežava adekvatno planiranje i organiziranje njihovog prihvata u BiH. S druge strane, domaće institucije u čijoj su nadležnosti oblasti obrazovanja, zapošljavanja, socijalne i zdravstvene zaštite nisu, kao ni lokalne zajednice, adekvatno informirane o procesu readmisije, zbog čega često izostaje odgovarajuća asistencija povratnicima. Nedostatak institucionalnih kapaciteta koji bi omogućili da nadležne institucije i službe pruže djelotvornu asistenciju povratnicima po sporazumu o readmisiji, osobito kada su u pitanju posebno osjetljive skupine koje trebaju specifičnu vrstu asistencije, predstavlja jedan od ključnih problema za uspješnu integraciju povratnika. I pored relativno izgrađenog institucionalnog okvira za reguliranje pitanja iz oblasti readmisije i djelomično prihvata povratnika, nije se nastavilo sa jačanjem ovog okvira, uključujući i zakonodavni, kako bi se integracija povratnika stimulirala te spriječila diskriminacija i marginalizacija određenih skupina. Jedan od preduvjeta da se otklone ove manjkavosti je i znatnije uključivanje **lokalne samouprave** u kreiranje i realizaciju mjera na planu integracije. Uočeno je da se lokalne razvojne strategije rijetko bave ovim problemom, što u velikoj mjeri otežava usmjeravanje lokalnih razvojnih napora ka rješavanju problema sa kojima se suočavaju povratnici. Tijela koja su nadležna za pitanja migracija su na državnoj razini, ali nadležnosti za pitanja poput zdravstvene zaštite, zapošljavanja, socijalne zaštite, stambenog zbrinjavanja i obrazovanja postoje na nižim razinama (entiteti, županije, općine). Koordinacija između tijela različitih razina je nedovoljna, a neki od razloga za to su nepostojanje adekvatnih procedura, slaba informiranost, nedovoljni financijski, ljudski i materijalno-tehnički resursi. Činjenica da su **centri za socijalnu skrb** prva adresa za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne zaštite govori u prilog značaja njihove uloge u području integracije povratnika. Nažalost, veliki broj centara za socijalnu skrb nema dovoljno kapaciteta za znatnije uključivanje kada je u pitanju provedba mjera integracije povratnika, pa je neophodno uložiti dodatne napore na njihovom financijskom, kadrovskom i materijalno-tehničkom jačanju. Nedovoljna educiranost nadležnih institucija svih razina koje nisu dovoljno upoznate sa procesom readmisije za posljedicu ima njihovu nespremnost da se sustavno uključe u proces integracije povratnika. S druge strane, ni povratnici nisu dovoljno informirani ni o svojim pravima ni o obvezama nadležnih institucija u pogledu pružanja potpore za njihovu integraciju u mjestima povratka. Nepostojanje preciznih i sistematiziranih podataka o broju i socijalno-ekonomskom statusu povratnika sprječava da se uradi realna analiza njihovih potreba i, shodno tome, postave osnovni okviri ovog problema. Uspostava jedinstvene baze podataka o povratnicima po sporazumu o readmisiji predstavlja osnovu za planiranje i realizaciju aktivnosti usmjerenih na njihovu punu integraciju u mjestima povratka. Činjenica da readmisiju često prati kršenje ljudskih prava nameće potrebu da se, u okviru jasno definirane državne politike u oblasti integracije, uspostavi bolja suradnja sa **civilnim sektorom**. Također, fragmentiran pravni i institucionalni okvir u BiH nameće potrebu značajnije uloge nevladinog sektora kao posrednika između lokalne zajednice i viših razina vlasti. Nevladine organizacije (NVO) mogu, u okviru svojih aktivnosti na zaštiti prava povratnika, sudjelovati u informiranju povratnika o najvažnijim segmentima integracije, kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, uvjeti zapošljavanja, socijalna zaštita i sl. Nadalje, NVO mogu pomoći u istraživanju razloga za odlazak iz zemlje kako bi se kroz državne institucije moglo djelovati na njihovom otklanjanju. Aktivnosti NVO na zagovaranju usvajanja ili izmjene zakona iz oblasti socijalnih prava građana mogu rezultirati donošenjem povoljnijih zakonskih rješenja za ugrožene socijalne skupine i utjecati na povećanje odgovornosti nadležnih institucija. Posebno važnu ulogu NVO mogu imati kao posrednici između lokalnih zajednica i potencijalnih donatora kroz pomoć lokalnim zajednicama u utvrđivanju i pripremi projekata integracije povratnika i pronalaženju financijskih izvora za njihovu realizaciju.

Povratnici po sporazumu o readmisiji susreću se sa istim ili sličnim problemima kao i oni koji se vraćaju kao raseljene osobe ili izbjeglice. Međutim, na temelju iskustava stečenih u dosadašnjem radu sa readmisiranim povratnicima utvrđene su neke oblasti unutar kojih je neophodno izvršiti određene intervencije u cilju olakšavanja integracije povratnika.

Nedostatak **osobnih dokumenata** i teškoće sa kojima se povratnici susreću prilikom njihovog dobivanja predstavljaju jedan od osnovnih uzroka problema u pristupu i ostvarivanju prava povratnika. Određeni broj povratnika nema utvrđeno prebivalište zbog nepostojanja dokumenata neophodnih za prijavu prebivališta jer nisu upisani u odgovarajuće matične knjige. Neki, i pored toga što mogu prijaviti prebivalište, to ne čine jer nisu stambeno zbrinuti i nemaju adresu stanovanja. Ovaj je problem osobito vidljiv kod dijela romske populacije koja živi u improviziranim naseljima. Državljanima BiH koji se u inozemstvu zateknu bez validnih dokumenata diplomatsko-konzularno predstavništvo izdaje putni list u svrhu povratka. Putni list je često i jedini identifikacijski dokument koji povratnik posjeduje i na temelju kojeg ostvaruje prava iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite dok ne pribavi osobne dokumente. Povratnicima koji su smješteni u Readmisioni centar potrebna je stručna asistencija kako bi se provele procedure za pribavljanje osobnih dokumenata, prijave prebivališta, upisa u matične knjige, pribavljanje potrebnih dokumenata iz drugih mjesta ili iz inozemstva i slično. Ove procedure često traju duže od 30 dana koliko povratnici po zakonu mogu ostati u Readmisionom centru. Nadalje, pribavljanje validnih dokumenata, prijavljivanje prebivališta kao i nostrifikacija dokumenata izdatih u zemljama iz kojih se državljani BiH vraćaju zahtijeva financijske izdatke, što je za povratnike sa velikim brojem članova obitelji poseban problem. S ciljem prevazilaženja ovih problema neophodno je povratnike informirati o njihovim zakonskim obvezama i pravima odmah po povratku u zemlju. U tom smislu, aktivna uloga nadležnih institucija uz suradnju sa NVO može dati dobre rezultate. Pitanje osobnih dokumenata izuzetno je važno jer direktno utječe na pristup i ostvarivanje svih drugih prava od značaja za održivu integraciju povratnika, tj. pristup osnovnoj zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, socijalnoj pomoći i legalnom zaposlenju.

Zadovoljavanje **stambenih potreba** jedan je od osnovnih preduvjeta za održivu integraciju povratnika. Određeni broj državljana BiH koji se vraćaju po sporazumu o readmisiji nema riješeno pitanje stanovanja, što se najčešće odnosi na romsku populaciju ali i na one povratnike koji su prije odlaska iz zemlje bili podstanari, kao i na one koji su izgubili stanska prava zbog propuštanja zakonskih rokova za povrat stambenih jedinica. Zbog činjenice da nisu imali prijavljeno prebivalište u BiH zbog dugog odsustvovanja iz zemlje, povratnici ne mogu zadovoljiti kriterije javnih poziva za stambeno zbrinjavanje koje objavljuju nadležna ministarstva. U BiH nije razvijen sustav socijalnog stanovanja kao dijela ukupne socijalne politike putem kojeg bi država preuzela obvezu stambenog zbrinjavanja osoba u stanju potrebe, uključujući i državljane BiH koji se vraćaju na temelju sporazuma o readmisiji. Pokušaji da se ova situacija izmijeni ogledaju se kroz usvajanje Akcijskog plana za stambeno zbrinjavanje Roma koji se realizira od 2009. godine, kao i donošenje zakona o neprofitnom socijalnom stanovanju u nekim županijama Federacije BiH. Također, u BiH se već nekoliko godina provode programi neprofitnog socijalnog stanovanja kroz projekte podržane od strane nevladinih i međunarodnih organizacija i uz sudjelovanje nadležnih domaćih institucija, koji su usmjereni na stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih osoba. Ovakvi i slični projekti daju pozitivne rezultate, pa je potrebno u njih uključiti i povratnike po sporazumu o readmisiji kroz njihovo uključivanje u kriterije za dodjelu stambenih jedinica i planirati nove projekte socijalnog stanovanja za readmisirane povratnike. Prvi korak u ovom cilju bit će realiziran u okviru projekta „Integrirani program potpore za reintegraciju povratnika na temelju sporazuma o readmisiji“ kojim je planirana rekonstrukcija ili sanacija te

opremanje stambenih jedinica u vlasništvu lokalne samouprave, a koje su pogodne za stambeno zbrinjavanje readmisiranih povratnika po modelu socijalnog stanovanja u zaštićenim uvjetima u 11 lokalnih zajednica u BiH. Realizacija ovog projekta, pored stambenog zbrinjavanja, omogućiti će pružanje odgovarajuće asistencije povratnicima u pogledu ostvarivanja drugih prava.

**Socijalna i zdravstvena zaštita** je u nadležnosti entiteta, a u Federaciji BiH i županija. Pravni okvir kojim je regulirana oblast socijalne i zdravstvene zaštite je sveobuhvatan i relativno sukladan međunarodnim standardima, ali nedostatak sredstava i nedovoljni kapaciteti centara za socijalnu skrb predstavljaju problem u njegovoj realizaciji. S obzirom da se ova prava ostvaruju na temelju prebivališta, nedostatak osobnih dokumenata i neprijavljeno prebivalište direktno utječu na nemogućnost njihovog ostvarivanja. Nažalost, entiteti i mnoge županije su suočeni sa proračunskim deficitom, što se negativno odražava na programe socijalne pomoći. Centri za socijalnu skrb, putem kojih se ostvaruju prava na socijalnu pomoć, suočeni su sa velikim brojem predmeta koji se uglavnom odnose na osobe bez dovoljno sredstava za život i bez zdravstvenog osiguranja, a problem je i nepostojanje programa za materijalno zbrinjavanje. Otežavajući činitelji u pružanju adekvatne pomoći povratnicima su nepostojanje preciznih podataka o broju i socijalnom statusu readmisiranih povratnika, nepostojanje osobnih dokumenata, neinformiranost povratnika i komplicirane administrativne procedure.

Što se tiče **zapošljavanja**, pravni okvir je također fragmentiran i podrazumijeva nadležnosti na više razina vlasti. Pravni okvir kojim je regulirana oblast rada i zapošljavanja ne prepoznaje povratnike kao posebno ugroženu kategoriju i ne predviđa mjere i programe za njihovo zapošljavanje. BiH je usvojila Strategiju zapošljavanja Bosne i Hercegovine 2010.–2014.<sup>9</sup>, ali niže razine vlasti još uvijek nisu usvojile operativne planove za njenu provedbu, uz iznimku Republike Srpske. Tri zavoda za zapošljavanje u BiH (RS, FBiH i BD) potpisala su Sporazum o ostvarivanju prava na novčanu naknadu nezaposlenih osoba kojim su regulirani uvjeti i usklađeni postupci za ostvarenje prava na novčanu naknadu između ova tri zavoda. Međutim, službe za zapošljavanje se uglavnom bave evidentiranjem nezaposlenih, provjerom da li imaju pravo na naknade za vrijeme nezaposlenosti i zdravstveno osiguranje dok posredovanje u zapošljavanju, savjetovanje u traženju posla, provedba programa zapošljavanja i informiranje ne obavljaju u dovoljnoj mjeri. Programi prekvalifikacije i sufinanciranja zapošljavanja usmjereni su jednim dijelom i prema socijalno isključenim kategorijama, ali povratnici po readmisiji često ne ispunjavaju kriterije na temelju kojih bi bili obuhvaćeni ovim programima.

Pored toga, i odsustvo koordinacije između zavoda za zapošljavanje predstavlja veliki problem. Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba<sup>10</sup>, Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti<sup>11</sup> i Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti<sup>12</sup> predviđaju, između ostalog, novčane naknade za slučaj nezaposlenosti, ali su one veoma niske i više predstavljaju vrstu socijalne pomoći.

Nastavak **obrazovanja** predstavlja problem sa kojim se susreću djeca povratnika. Jedan broj njih loše ili uopće ne govori jezike u službenoj uporabi u BiH jer su rođeni u inozemstvu, pa su im potrebni dodatni tečajevi kako bi mogli pratiti nastavu. Školski program u mjestima

<sup>9</sup> Vijeće ministara BiH, 14. srpanj 2010. god.

<sup>10</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 55/00, 41/01, 22/05 i 9/08

<sup>11</sup> „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 33/04, 19/07 i 25/08

<sup>12</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 30/10 i 102/12



povratka je drugačiji od onog koji su pohađali u zemljama iz kojih se vraćaju, pa su prinuđeni upisati se u niže razrede. Dodatni problem je neprihvatanje od strane sredine u koju se vraćaju, tako da su djeca povratnika veoma često diskriminirana, što je posebno vidljivo kada su u pitanju romska djeca. Nedostatak preciznih podataka o strukturi povratnika, uključujući starosnu i obrazovnu, onemogućava izradu procjene obrazovnih potreba djece, kao i odraslih kojima je potrebno dodatno obrazovanje. Slično kao i u slučaju ostvarivanja drugih prava, nedostatak osobnih dokumenata i troškovi nostrifikacije diploma stečenih u inozemstvu predstavljaju dodatni problem kada je u pitanju nastavak obrazovanja u mjestima povratka. Na državnoj razini oblast obrazovanja pripada Sektoru za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova BiH, ali je njegova uloga svedena na nadzor nad primjenom Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH<sup>13</sup> i Okvirnog zakona o srednjem stručnom obrazovanju i obuci<sup>14</sup>, dok je njihova primjena u nadležnosti Ustavom definiranih ministarstava i institucija.

Kada je u pitanju **informiranje institucija i povratnika**, nadležne institucije i lokalne zajednice nisu u dovoljnoj mjeri upoznate s procesom readmisije tako da nisu ni organizirane u smislu aktivnog uključivanja u proces integracije državljana BiH koji se vraćaju u zemlju. Iako po povratku u zemlju povratnici dobivaju informativne listove sa osnovnim podacima, informiranje povratnika trebalo bi početi i prije povratka u zemlju, i u tom smislu značajnu ulogu mogu odigrati diplomatsko-konzularna predstavništva koja bi informirala povratnike o njihovim pravima i obvezama. Također, sve one institucije i službe koje su od značaja za integraciju u mjestima povratka trebaju se detaljno informirati o procesu readmisije. S tim ciljem, neophodno je sačiniti plan informativnih kampanja, a nakon usvajanja ove strategije neophodno je nadležne institucije i službe informirati o svim mjerama i aktivnostima koje su njome predviđene i odnose se na pružanje socijalne, ekonomske, pravne, psihosocijalne i druge vidove potpore povratnicima. Uspostava djelotvornog sustava koordinacije između nadležnih institucija i službi trebala bi doprinijeti boljoj informiranosti institucija i povratnika.

**Psihološki tretman** – Jedan od značajnih segmenata u oblasti prihvata i integracije povratnika trebao bi biti i psihološki tretman jer je većina njih u manjoj ili većoj mjeri doživjela određene psihološke traume. Ako uzmemo u obzir da je veći broj osoba koje se prihvataju po sporazumu o readmisiji napustio BiH uslijed ratnih dešavanja, kao i uslijed teške materijalne situacije, te činjenica da su mjesecima, pa i godinama imali poteškoće u rješavanju statusnih pitanja (stanovanje, boravak, egzistencija i sl.), jasno je sa kojim psihološkim poteškoćama su se susretali. Da bi navedene osobe u cijelosti bile prihvaćene u društvu, adekvatan psihološki tretman bio bi jedna od stepenica za njihovo što uspješnije integriranje. Psihološki tretman bi trebalo osigurati odmah po prijehu i smještaju tih osoba u Readmisioni centar.

### **3. PREGLED DOSADAŠNJIH REZULTATA NA PODRUČJU READMISIJE I PRIHVATA**

#### **3.1. Ustavnopravni okvir**

Opće prihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su dio pravnog poretka BiH. Ustav Bosne i Hercegovine, u članku 2, garantira ljudska prava i temeljne slobode, dok člankom 3 regulira pitanja nadležnosti i odnosa između institucija BiH

<sup>13</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 18/03

<sup>14</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 63/08

i entiteta. Članak 3 stavak 1. točka f) određuje nadležnost institucija BiH za politike i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, dok je stavkom 2. ovog članka regulirana obveza entiteta u pružanju pomoći državnim institucijama po pitanju ispunjavanja međunarodnih obveza BiH, kao i obveza zaštite građana putem svojih institucija koje trebaju funkcionirati sukladno međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Dok je izravna primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njenih protokola regulirana člankom 2, stavak 2., Aneksom I na Ustav BiH navode se i dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji se primjenjuju u BiH. Neki od njih na kojima se temelji ova strategija navedeni su ranije u dijelu koji tretira međunarodni pravni okvir.

Pravni okvir kojim su regulirane nadležnosti iz oblasti socijalno-ekonomskih prava od značaja za punu i održivu integraciju readmisiranih povratnika je decentraliziran, podijeljen između svih razina vlasti u BiH i podrazumijeva širok institucionalni okvir putem kojeg se provodi. Sukladno odredbama Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH ima nadležnost za koordinaciju između entitetskih razina vlasti po pitanju provedbe međunarodnih sporazuma o socijalnoj sigurnosti koje je BiH ratificirala, dok je MLJPI nadležan za provedbu konvencija o ljudskim pravima. Suglasno općim odredbama Poglavlja IIA, članka 2 Ustava Federacije BiH<sup>15</sup>, Federacija BiH je u obvezi osigurati primjenu najviše razine međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u aktima navedenim u Aneksu Ustava. Prema članku 2 Poglavlja III Ustava, Federacija BiH i županije dijele nadležnosti za oblast zdravstva i socijalne politike, dok isključivu nadležnost za utvrđivanje politike obrazovanja i školovanja, stambene politike i provedbu socijalne politike imaju županije. Poglavlje II Ustava Republike Srpske<sup>16</sup> garantira ljudska prava i slobode koja, između ostalog, obuhvaćaju i pravo na zaštitu obitelji i djece, pravo na obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, kao i pravo na rad. Prema odredbama Glave II članka 13 Statuta Brčko Distrikta BiH<sup>17</sup>, sve osobe na teritoriji Distrikta uživaju prava i slobode koje su im date Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, i ta prava imaju veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom.

### **3.2. Institucionalni okvir**

**Ministarstvo vanjskih poslova BiH** – Nadležnost ovog ministarstva koja se odnosi na readmisiju državljana BiH utvrđena je Sporazumom o readmisiji između BiH i Europske zajednice, kao i odredbama pojedinačnih dvostranih ugovora o readmisiji koje je BiH zaključila sa europskim i drugim državama, što uključuje i provedbene protokole u cilju primjene tih ugovora. Ministarstvo posredstvom svojih diplomatsko-konzularnih predstavništava izdaje putni dokument potreban za povratak osoba koje trebaju biti prihvaćene. Kada ne postoje dokazi o uvjetima za readmisiju, nadležna diplomatsko-konzularna predstavništva BiH, po zahtjevu, omogućavaju razgovor sa osobom koja treba biti vraćena s ciljem utvrđivanja njenog državljanstva. Također, Ministarstvo putem Sektora za međunarodnopravne i konzularne poslove djeluje i kao posrednik između institucija nadležnih za primjenu Sporazuma po pitanju dogovora oko detalja koji se odnose na datum povratka, mjesto ulaska u BiH, moguću pratnju i drugo.

---

<sup>15</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03 i 63/03

<sup>16</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 21/92 – Prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05

<sup>17</sup> „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 2/10

**Ministarstvo sigurnosti BiH** je nadležno za provedbu postupka readmisije, tj. povratka državljanina BiH koji ilegalno borave u zemljama EU u skladu sa Sporazumom između Bosne i Hercegovine i Europske zajednice o readmisiji osoba koje borave bez dozvola ili koje se nalaze u drugim zemljama sa kojima BiH ima dvostrane sporazume o readmisiji. **Sektor za imigraciju** Ministarstva sigurnosti BiH vrši provjere državljanstva i identiteta osoba navedenih u zahtjevima za readmisiju putem ministarstava unutarnjih poslova u BiH sukladno odredbama Protokola o suradnji u djelotvornijoj realizaciji sporazuma o readmisiji osoba koje borave bez dozvola u drugim zemljama<sup>18</sup>. Protokolom je detaljno regulirana procedura postupanja između potpisnica, a njegovom provedbom znatno se utjecalo na poštovanje striktnih rokova predviđenih sporazumima o readmisiji. Kada ne postoji zahtjev za readmisiju nego samo najava povratka, što se odnosi na osobe koja posjeduju valjanu dokumentaciju, Ministarstvo obavještava Graničnu policiju BiH kako bi se izvršio prihvata. Ministarstvo postupa i po zahtjevima za provjere državljanstva i identiteta koje dostavlja Ministarstvo vanjskih poslova BiH u cilju izdavanja putnog lista i povratka predmetne osobe u BiH.

**Granična policija BiH** je upravna organizacija sa operativnom samostalnošću u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH koja, u skladu sa Zakonom o graničnoj policiji<sup>19</sup>, Zakonom o graničnoj kontroli<sup>20</sup> i drugim zakonima po kojima je nadležna postupati vrši granične provjere svih osoba koje prelaze državnu granicu BiH radi odobravanja ulaska ili izlaska sa teritorija BiH, odnosno prijelaska državne granice BiH. Po prijemu najave Ministarstva sigurnosti BiH o prihvatu državljanina BiH na temelju sporazuma o readmisiji, Granična policija BiH obavlja graničnu provjeru osobe i u skladu sa člankom 2 Protokola o suradnji u djelotvornijoj realizaciji Sporazuma o readmisiji osoba koje borave bez dozvole u drugim zemljama, obavještava Ministarstvo o realiziranom prihvatu osoba. Također, Granična policija BiH daje potporu MLJPI-u na graničnom prijelazu prilikom obavljanja intervjua, osigurava prostoriju za obavljanje intervjua, prisutnost službenika Granične policije BiH tijekom intervjua i prihvata osoba a, po zahtjevu MLJPI-a, pruža i drugu potporu potrebnu za uspješan prihvata readmisiranih osoba sukladno Naputku o načinu privremenog zbrinjavanja državljanina BiH na temelju sporazuma o readmisiji u okviru svojih nadležnosti.

**Ministarstvo civilnih poslova BiH** je do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH<sup>21</sup> kroz Sektor za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i mirovine primalo od Ministarstva sigurnosti BiH zahtjeve za prihvata i smještaj osoba koje se vraćaju po sporazumu o readmisiji. Kada su se ti zahtjevi odnosili na maloljetnike, osobe sa psihičkim smetnjama ili osobe sa invaliditetom, Ministarstvo je vršilo koordinaciju aktivnosti na prihvatu i smještaju sa tijelima entiteta i Brčko Distrikta BiH nadležnim za socijalnu zaštitu i centrima za socijalnu skrb. Prihvata i zbrinjavanje readmisiranih povratnika stavljeno je u nadležnost MLJPI-a. Ministarstvo civilnih poslova BiH ima nadležnost u oblasti državljanstva, upisa i evidencije građana, prijavljivanja prebivališta i boravišta, osobnih i putnih isprava. Također, ovo ministarstvo je nadležno za utvrđivanje osnovnih načela koordinacije aktivnosti, usklađivanje planova entitetskih vlasti i definiranje strategija na međunarodnom planu u područjima zdravstva, socijalne zaštite, znanosti, obrazovanja, kao i rada i zapošljavanja.

---

<sup>18</sup> Protokol br. 01-50-90/10 od 17.05.2010. god. potpisan između Ministarstva sigurnosti BiH, Ministarstva unutarnjih poslova Republike Srpske, Federalne uprave policije, županijskih ministarstava unutarnjih poslova, Policije Brčko Distrikta BiH, Službe za poslove sa strancima i Granične policije BiH

<sup>19</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 50/04, 27/07, 59/09 i 47/14

<sup>20</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 53/09, 54/10 i 47/14

<sup>21</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 87/12

**Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH** – U skladu sa člankom 12 Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH<sup>22</sup>, MLJPI je dobio nadležnost za prihvata i zbrinjavanje na razdoblje do 30 dana državljana BiH koji se vraćaju u BiH na temelju sporazuma o readmisiji. Nakon uvođenja ove nadležnosti, MLJPI je nizom podzakonskih akata regulirao procedure koje su omogućile njenu punu realizaciju. Dopunjen je Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i uvedena readmisija kao poseban referat, čime je omogućena unutarnja preraspodjela poslova i angažiranje dodatnog osoblja. MLJPI je donio Odluku o osnivanju Readmisionog centra u Mostaru<sup>23</sup>, Pravilnik o načinu rada, funkcioniranju i kućnom redu u Readmisionom centru u Mostaru<sup>24</sup> i Naputak o načinu privremenog zbrinjavanja državljana Bosne i Hercegovine na temelju sporazuma o readmisiji<sup>25</sup>. Pored navedenog, MLJPI je sa Ministarstvom sigurnosti BiH potpisao Protokol o suradnji<sup>26</sup> kojim su regulirani način razmjene informacija o prihvatu i zbrinjavanju povratnika, usuglašene procedure i sigurnosni aspekti prihvata i postupanja sa povratnicima.

### **3.3. Postignuti rezultati na prihvatu povratnika po sporazumu o readmisiji**

Izgradnjom Readmisionog centra u Mostaru stvorene su osnovne institucionalne, kadrovske, tehničke i financijske pretpostavke za prihvata i integraciju državljana BiH koji se vraćaju na temelju sporazuma o readmisiji. Prilikom prihvata povratnika na graničnom prijelazu, nakon popunjavanja obiteljskog upitnika, ukoliko povratnik zatraži asistenciju države za dalji smještaj, omogućavaju se prijevoz i smještaj u Readmisioni centar. Centar ima funkciju privremenog prihvata i zbrinjavanja povratnika do 30 dana s ciljem evidentiranja, trijaže, pripreme i upućivanja povratnika, u suradnji sa entitetskim tijelima i tijelima Brčko Distrikta BiH, u posljednje mjesto prebivališta u BiH ili se povratnik opredjeljuje za novo mjesto nastanjenja. Tijekom boravka u Readmisionom centru povratnicima se pružaju informacije o mogućnostima i načinima dalje integracije u lokalnu zajednicu, uručuje im se Informativni list i Informator za povratnike na temelju sporazuma o readmisiji, kojim su obuhvaćene sve potrebne informacije i kontakti za dalje ostvarivanje prava. Prilikom prihvata povratnika, a u skladu s Pravilnikom o načinu rada, funkcioniranju i kućnom redu u Readmisionom centru, obavlja se detaljan sistematski pregled koji radi nadležna medicinska ustanova sa kojom MLJPI ima ugovor o pružanju usluga. Povratnici imaju tretman u skladu s međunarodnim standardima od strane angažiranog osoblja u Centru, kao i državnih službenika u sjedištu MLJPI-a koji su prošli specijalističke obuke vezane za provedbu procedura prihvata i osiguranja prava koja proistječu iz tog prihvata. Sa posebnom pažnjom osoblje je obučeno za postupanje u situacijama kada povratnici ispoljavaju nasilničke ambicije, psihičku neuravnoteženost ili bilo koji drugi vid društveno neprihvatljivog ponašanja.

## **4. OČEKIVANI REZULTATI**

Polazeći od analize trenutnog stanja u oblasti readmisije i prihvata povratnika po sporazumu o readmisiji, kao i rezultata koji su na tom polju postignuti do sada, ustanovljena su strateška pitanja na koja je potrebno odgovoriti definiranjem jasnih specifičnih ciljeva čija realizacija treba dovesti do uspostave adekvatnog pristupa procesu povratka i integracije povratnika i

<sup>22</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 i 6/13

<sup>23</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 39/13

<sup>24</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 39/13

<sup>25</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 39/13

<sup>26</sup> Protokol br. 06-02-2-4124-7/13 od 30.12. 2013. god.

smanjenim brojem sekundarnih migracija. Ova strategija treba rezultirati uspostavom funkcionalnog sustava integracije povratnika po sporazumu o readmisiji kroz definiran institucionalni okvir za rješavanje problema s kojima se suočavaju povratnici, kao i uspostavom djelotvornog sustava praćenja realizacije definiranih mjera i aktivnosti i njihove evaluacije.

S ciljem uspostave funkcionalnog, djelotvornog i harmoniziranog sustava prihvata i integracije povratnika po sporazumu o readmisiji, nadležne entitetske institucije će jasno definirati svoju ulogu u sustavu readmisije.

**Federalno ministarstvo za raseljene osobe i izbjeglice** je, prema Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave<sup>27</sup> nadležno za „pravne, stručne i druge poslove iz nadležnosti Federacije koji se odnose na prikupljanje i obradu podataka o izbjeglicama i raseljenim osobama, koordiniranje aktivnosti rekonstrukcije zajedno sa registriranjem i nadzorom NVO, stvaranje uvjeta za povratak raseljenih osoba u njihova mjesta stanovanja, uključujući izgradnju, rekonstrukciju, sanaciju i popravku kuća i drugih stambenih objekata za potrebe smještaja izbjeglica i raseljenih osoba, održavanje regionalnih centara za pomoć u obavljanju ovih aktivnosti i druge poslove utvrđene zakonom“. Ministarstvo će, putem Vlade Federacije BiH, inicirati dopunu Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, s ciljem uspostavljanja koordinacije sa ministarstvima nadležnim za oblasti zdravstvene zaštite, zapošljavanja i obrazovanja, koja podrazumijeva informiranje o pitanjima readmisije, povratka i pristupa pravima povratnika. Ministarstvo će sa svim nadležnim institucijama potpisati memorandum o razumijevanju i suradnji s ciljem uspostave djelotvornog sustava koordinacije.

**Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske** je, prema Zakonu o republičkoj upravi<sup>28</sup> nadležno za upravne i druge poslove koji se, između ostalog, odnose na sustav zaštite raseljenih osoba, izbjeglica i povratnika, ostvarivanje njihovih statusnih i imovinskih prava, osiguravanje alternativnog smještaja, rekonstrukciju, izgradnju i održavanje objekata za smještaj raseljenog socijalno ugroženog stanovništva, programe resocijalizacije socijalno ugroženih kategorija raseljenih osoba i povratnika, koordinaciju rada sa MLJPI, Federalnim ministarstvom za raseljene osobe i izbjeglice i međunarodnim organizacijama koje realiziraju programe resocijalizacije izbjeglog i raseljenog stanovništva. Ministarstvo će, putem Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS, a s ciljem proširenja nadležnosti u oblasti integracije državljana BiH koji se vraćaju na temelju sporazuma o readmisiji, inicirati dopunu Zakona o republičkoj upravi nakon čega će izvršiti izmjenu i dopunu Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i ove poslove dodijeliti Resoru za imovinsko-pravne poslove. Ministarstvo će u skladu sa zakonom vršiti koordinaciju sa ministarstvima nadležnim za pitanja zdravstvene zaštite, zapošljavanja i obrazovanja, koja podrazumijeva informiranje o pitanjima readmisije, povratka i pristupa pravima povratnika, dok će pitanja koordinacije sa lokalnim zajednicama uređivati sukladno zahtjevima pojedinih projekata koji se odnose na integraciju povratnika.

**Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja Vlade Brčko Distrikta BiH**, nakon izmjene Zakona o javnoj upravi, preuzet će nadležnost koja se odnosi na koordinaciju sa nadležnim tijelima BiH i nadležnim tijelima i institucijama Brčko Distrikta BiH po pitanju ponovnog prihvata i zbrinjavanja osoba koje borave bez dozvole u drugim državama, a koje se vraćaju u Brčko Distrikt BiH na temelju sporazuma o readmisiji.

<sup>27</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 58/02,19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06, 52/09 i 48/11

<sup>28</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10 i 86/10, 24/12 i 121/12

**Koordinacija** između uključenih institucija i organizacija će biti dominantan način suradnje i podjele odgovornosti. Ovaj oblik suradnje je prijeko potreban u uvjetima ustavnih i zakonskih ograničenja, dakle kada ne postoji načelo subordinacije u sustavu državne uprave, odnosno kada entitetska tijela sa velikim oprezom gledaju na pitanje uspostave jednog novog i funkcionalnog sustava prihvata i integracije readmisiranih povratnika. I kako se ne bi zadiralo u izvorne nadležnosti entiteta za pitanje prava readmisiranih povratnika, načelo koordinacije se uspostavlja kao izraz volje i suglasnosti svih uključenih institucija i organizacija. MLJPI je koordinirajuće tijelo između institucija kako na horizontalnoj, tako i na vertikalnoj ravni, pri čemu se koordinacija na horizontalnoj ravni uspostavlja između uključenih institucija na državnoj razini (Ministarstvo sigurnosti BiH, Granična policija BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH itd.), dok se koordinirajuća uloga na vertikalnoj osnovi ostvaruje sa nadležnim odjelom Brčko Distrikta BiH te entitetskim ministarstvima nadležnim za pitanja izbjeglica i raseljenih osoba.

**U Republici Srpskoj** koordinirajuće tijelo za prihvata i integraciju readmisiranih povratnika je Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske. Koordinacija na horizontalnoj ravni uspostavlja se između uključenih institucija na razini RS (Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvo prosvjete i kulture, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite itd.), dok se vertikalna koordinacija, iz kuta ovog entitetskog ministarstva, ostvaruje u dva pravca. Jedan pravac se promatra kao povratna veza sa MLJPI, dok se drugi pravac ostvaruje prema odabranim općinama u RS u kojima će se izgrađivati funkcionalan sustav prihvata i integracije readmisiranih povratnika. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS će autonomno odlučiti o načinu pravnog definiranja koordinirajućih veza između uključenih institucija kako na horizontalnoj, tako i na vertikalnoj ravni.

**U Federaciji Bosne i Hercegovine** koordinirajuće veze između uključenih institucija nužno moraju oslikavati specifičnosti ustavnog uređenja Federacije. Koordinirajuće tijelo za prihvata i integraciju readmisiranih povratnika na području Federacije je Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica. Kada je riječ o horizontalnoj koordinaciji, potrebno je naglasiti da će ovo ministarstvo imati dvije razine horizontalne koordinacije. Na jednoj razini će se uspostaviti horizontalna koordinacija sa uključenim nadležnim institucijama na razini Federacije (Federalno ministarstvo zdravlja, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Federalno ministarstvo obrazovanja i znanosti itd.), dok će druga razina biti između onih županijskih ministarstava na čijem teritoriju se nalaze odabrane općine u kojima će se izgrađivati funkcionalan sustav prihvata i integracije readmisiranih povratnika. Vertikalna koordinacija, iz kuta ovog entitetskog ministarstva, ostvaruje se u dva pravca. Jedan pravac se odnosi na vezu sa MLJPI, dok se drugi pravac odnosi na odabrane općine u Federaciji u kojima će se izgrađivati funkcionalan sustav prihvata i integracije readmisiranih povratnika.

**Brčko Distrikt BiH** će ostvariti jednu vertikalnu koordinirajuću vezu sa MLJPI, te jednu horizontalnu vezu sa drugim nadležnim odjelima unutar Vlade Distrikta. Bilo je ideja da se Distrikt uključi u sustav koordinacije sa entitetima, ali je prevladalo opredjeljenje Distrikta da ima izravnu koordinirajuću relaciju sa državnim ministarstvom, što je u korelaciji sa sadašnjom pozicijom Distrikta u odnosu na Vijeće ministara BiH.

Kada su u pitanju **lokalne zajednice** gdje se rješavaju problemi sa kojima se povratnici suočavaju, ova strategija treba omogućiti njihovo aktivno uključivanje u sustav prihvata i integracije. Prvi korak u tom smjeru je puna informiranost nadležnih službi na lokalnoj razini o procesu readmisije i adekvatne obuke službenika. Također, uspostaviti će se lokalni

readmisijski timovi koji će raditi na stambenom zbrinjavanju povratnika nakon što napuste Readmisioni centar i utvrđivanju njihovog socio-ekonomskog statusa kako bi se mogle planirati potrebne intervencije i osigurati pripadajuća prava. Lokalni readmisijski timovi će se osposobiti za izradu lokalnih akcijskih planova iz oblasti readmisije i obučiti za kreiranje projekata iz oblasti socijalnog stanovanja i drugih oblasti značajnih za integraciju povratnika po readmisiji. MLJPI će, u suradnji s nadležnim entitetskim ministarstvima, osigurati punu potporu lokalnim zajednicama u kojima se provode programi stambenog zbrinjavanja readmisiranih povratnika. Ova potpora podrazumijeva smjernice za izradu pravnog okvira kojim će se urediti pitanja socijalnog stanovanja u zaštićenim uvjetima, pomoć u izradi odluka i drugih akata kojima će se urediti pitanja dugoročne namjene stambenih jedinica, upravljanje i održavanje, kriteriji za dodjelu, način i vrijeme korištenja stambenih jedinica. Uspostavljen pravni i institucionalni okvir za stambeno zbrinjavanje readmisiranih povratnika prema načelima socijalnog stanovanja osigurat će korištenje stambenih jedinica u skladu s namjenom za koju su predviđene.

U svrhu praćenja realizacije mjera i aktivnosti definiranih Strategijom, Vijeće ministara BiH treba imenovati koordinirajuće vijeće čija će struktura, sastav, nadležnosti i druga pitanja vezana za njegovo djelovanje biti utvrđeni posebnom odlukom. Kako bi se osiguralo sustavno praćenje realizacije mjera i aktivnosti opisanih u Akcijskom planu, potrebno je osmisliti i izraditi jednostavnu i provedivu metodologiju koja podrazumijeva izradu unificiranog formata izvješća. U svrhu procjene rezultata i učinaka mjera definiranih Akcijskim planom, periodično će biti organizirane evaluacije provedbe, i to srednjoročna evaluacija i vanjska neovisna evaluacija na kraju operativnog/akcijskog plana. Tijelo odgovorno za provedbu evaluacije i nositelj aktivnosti vezanih za evaluaciju je Sektor za izbjeglice, raseljene osobe, readmisiju i stambenu politiku u okviru MLJPI-a. U slučaju da se na temelju izvješća utvrdi da predviđene mjere i aktivnosti ne donose rezultate ili se ne mogu realizirati, vršit će se revizija Akcijskog plana kojom će se vršiti unošenje novih aktivnosti, izmjena rokova, nositelja aktivnosti i sl. Proces revizije pokreće nadležni sektor MLJPI-a, a odobrava koordinirajuće vijeće za praćenje realizacije Strategije i Akcijskog plana.

**Nevladine organizacije** koje su uključene u sustav koordinacije imaju svoju jasno pozicioniranu ulogu na državnoj razini, jer su ti odnosi uređeni na temelju protokola sa MLJPI o međusobnoj suradnji na poslovima prihvata i integracije readmisiranih povratnika. Dalju izgradnju koordinirajućih odnosa treba tražiti na lokalnoj razini u smislu pune uključenosti u sustav pomoći u psihosocijalnom segmentu, te segmentu besplatne pravne pomoći i zastupanja. Iskustva civilnog sektora u radu sa povratnicima, a posebno sa ranjivim skupinama, njihova mobilnost i fleksibilnost, te pravodobno reagiranje na potrebe korisničkih skupina mogu djelovati kao produžena ruka centrima za socijalnu skrb, a široka lepeza usluga koje pruža civilni sektor može obogatiti i olakšati proces integracije povratnika u zajednice. S obzirom da određeni broj povratnika nema informacije o procedurama u zemljama u kojima su tražili azil, kao ni o pravima i obvezama koje ih čekaju nakon povratka u BiH, NVO mogu doprinijeti adekvatnom informiranju povratnika i na taj način smanjiti rizik od dodatne diskriminacije i kršenja ljudskih prava. Također, angažman NVO treba proširiti i na podizanje znanja i kapaciteta institucija i službi na lokalnoj razini, što podrazumijeva i razmjenu najboljih iskustava iz prakse gradova i jedinica lokalne samouprave koje su već osigurale neke uvjete i kapacitete za integraciju povratnika.

## **5. STRATEŠKI I SPECIFIČNI CILJEVI**

## **5.1. Strateški cilj**

Na temelju ranije navedene analize, a nakon konzultacija sa nadležnim institucijama svih razina vlasti i uzimajući u obzir činjenicu da je Strategija za prihvata i integraciju državljana BiH koji se vraćaju u BiH na temelju sporazuma o readmisiji značajan dokument u kreiranju migracijske politike BiH, definiran je strateški cilj koji podrazumijeva:

**Uspostavljanje funkcionalnog, djelotvornog i harmoniziranog sustava prihvata državljana BiH koji se vraćaju po sporazumu o readmisiji i osiguranje njihove društvene i ekonomske integracije u mjestima povratka.**

Ovaj strateški cilj će se realizirati provedbom specifičnih ciljeva, kako slijedi:

## **5.2. Specifični cilj 1**

**Uspostaviti sustav koordinacije između institucija s ciljem harmoniziranog pristupa u oblasti prihvata i integracije povratnika**

Fragmentiran pravni i institucionalni okvir u BiH često otežava realizaciju politika, mjera i aktivnosti u svim oblastima, pa tako i u oblasti integracije povratnika po sporazumu o readmisiji. Pitanja od značaja za readmisirane povratnike u nadležnosti su različitih institucija na svim razinama vlasti, tako da ciljeve ove strategije nije moguće realizirati bez uspostave djelotvornog sustava koordinacije između nadležnih institucija i drugih ključnih aktera. Aktivnosti za realizaciju ovog cilja podrazumijevaju uspostavu koordinirajućeg vijeća za praćenje realizacije Strategije na državnoj razini, kao i koordinirajućih odbora na svim razinama vlasti. Uspostavom ovih tijela osiguralo bi se sustavno prikupljanje relevantnih informacija, njihova razmjena između nadležnih institucija svih razina vlasti i adekvatna koordinacija svih aktivnosti definiranih Akcijskim planom.

## **5.3. Specifični cilj 2**

**Uspostaviti i ojačati institucionalne kapacitete u BiH s ciljem pružanja adekvatne asistencije povratnicima**

Integraciju povratnika na temelju sporazuma o readmisiji nije moguće uspješno provoditi bez izgrađenih institucionalnih kapaciteta svih razina vlasti koje su nadležne za readmisiju i prihvata povratnika. Aktivnosti definirane u okviru ovog cilja usmjerene su na jačanje kapaciteta državnih institucija koje se prve susreću sa readmisiranim povratnicima, prije svega Sektora za izbjeglice, raseljene osobe, readmisiju i stambenu politiku u okviru MLJPI-a. Također, ovim su ciljem predviđene i aktivnosti čija bi realizacija trebala osigurati uspostavu odgovarajućeg institucionalnog okvira na entitetskoj razini i u Brčko Distriktu BiH. Podizanje kapaciteta nadležnih institucija podrazumijeva, između ostalog, dopunu postojećeg zakonodavnog okvira s ciljem osiguranja održive integracije povratnika, uspostavu odgovarajućih mehanizama za zaštitu ljudskih prava i redovnu edukaciju i informiranje zaposlenih u nadležnim institucijama.

## **5.4. Specifični cilj 3**



## **Uspostaviti funkcionalan sustav integracije povratnika uz osiguranje jednakopravnog pristupa pripadajućim pravima**

Nakon utvrđivanja socio-ekonomskog statusa povratnika za vrijeme boravka u Readmisionom centru, povratnici bi se upućivali u lokalne zajednice u okviru kojih se osigurava pristup pravima i zadovoljavanje osnovnih potreba. Povratnicima se treba pružiti potpora na temelju potreba utvrđenih za vrijeme boravka u Readmisionom centru kako bi se osposobili za samostalan i ravnopravan život u svojoj zajednici. S tim ciljem, neophodno je jačanje pravnog i institucionalnog okvira kako bi se osigurao sustavan pristup procesu integracije povratnika što, prije svega, podrazumijeva pružanje potpore lokalnim zajednicama u provedbi programa integracije readmisiranih povratnika.

### **5.5. Specifični cilj 4**

#### **Osigurati resurse u smislu tehničke opremljenosti i stručne obučenosti zaposlenih koji su uključeni u proces prihvata i zbrinjavanja povratnika na temelju sporazuma o readmisiji**

Adekvatno informiranje, odgovarajuća materijalno-tehnička opremljenost nadležnih institucija i službi, kao i adekvatna obučenost zaposlenih koji trebaju pružiti asistenciju državljanima BiH koji se vraćaju na temelju sporazuma o readmisiji od krucijalne su važnosti za održivu integraciju povratnika u zajednicama povratka. Nedostatak svega navedenog negativno se odražava na vrstu i kvalitetu asistencije i može utjecati na donošenje odluke povratnika o ponovnom napuštanju zemlje u potrazi za boljim uvjetima života. S ciljem pružanja adekvatne asistencije povratnicima i, s tim u svezi, smanjenja sekundarnih migracija, potrebno je osigurati što bolju materijalno-tehničku opremljenost nadležnih službi i organizirati redovne stručne obuke zaposlenih putem seminara, obuka i informativnih sastanaka svih aktera uključenih u proces prihvata i zbrinjavanja povratnika. Ovo se posebno odnosi na službe koje djeluju u oblastima koje su utvrđene ovom strategijom kao oblasti od posebnog značaja za održivu integraciju povratnika.

### **5.6. Specifični cilj 5**

#### **Osigurati djelotvornu razmjenu informacija, monitoring i redovito izvješćivanje**

Razmjena informacija o broju državljana BiH koji se vraćaju na temelju sporazuma o readmisiji, kao i o njihovom statusu, uvjet je za pravodobno angažiranje nadležnih službi i pružanje adekvatne asistencije povratnicima. Precizni i sistematizirani podatci o socijalno-ekonomskom statusu povratnika omogućavaju izradu analiza njihovih potreba i, shodno tome, uspostavljanje osnovnog okvira za djelovanje i rješavanje ovog problema. Uspostava jedinstvene baze podataka o povratnicima po sporazumu o readmisiji predstavlja osnovu za djelotvornu razmjenu informacija između nadležnih institucija i službi, praćenje realizacije aktivnosti definiranih unutar svih specifičnih ciljeva definiranih ovom strategijom, kao i za planiranje aktivnosti na realnim osnovama u svezi s prihvatom i integracijom povratnika.



## AKCIJSKI PLAN 2015.–2018. GODINA

### STRATEŠKI CILJ:

**USPOSTAVLJANJE FUNKCIONALNOG, EFIKASNOG I HARMONIZIRANOG SUSTAVA PRIHVATA DRŽAVLJANA BiH KOJI SE VRAĆAJU PO SPORAZUMU O READMISIJI I OSIGURANJE NJIHOVE DRUŠTVENE I EKONOMSKE INTEGRACIJE U MJESTIMA POVRATKA**

SPECIFIČNI CILJ 1		Uspostaviti sustav koordinacije između institucija s ciljem harmoniziranog pristupa u oblasti prihvata i integracije povratnika																	
Br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suradnja	Rok za realizaciju												Indikator	Izvor sredstava za financiranje		
				2015			2016			2017			2018						
1.	Formirati koordinirajuće vijeće za praćenje realizacije Strategije	MLJPI; Vijeće ministara	MS; MVP; MCP; GP			x												- Donesena odluka Vijeća ministara o formiranju vijeća; - Imenovani članovi vijeća	Proračun institucija BiH
2.	Usvojiti poslovnik o radu koordinirajućeg vijeća	MLJPI; koordinirajuće vijeće	MS; MVP; MCP; GP				x											- Usvojen poslovnik o radu vijeća	Proračun institucija BiH
3.	Formirati koordinirajući odbor na razini BiH	MLJPI	MS; MCP; GP; FMROI; MIRL RS; BD; NVO				x											- Formiran koordinirajući odbor	Proračun institucija BiH
4.	Formirati koordinirajući odbor na razini Federacije BiH	FMROI	MRSP; MZ; MONK; nadležna županijska ministarstva; općine					x										- Formiran koordinirajući odbor na razini FBiH; - Urađena izvješća o	Proračun institucija FBiH

																				migracijskim kretanjima na području FBiH	
5.	Formirati koordinirajući odbor na razini općina Republike Srpske	MIRL RS	MIRL RS					x												- Formiran koordinirajući odbor na razini općina RS	Proračun institucija RS
6.	Formirati koordinirajući odbor na razini Brčko Distrikta BiH	Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja BD	Odjel za zdravstvo i ostale usluge; Odjel za obrazovanje; Odjel za javni registar					x												- Formiran koordinirajući odbor; - Urađena izvješća o migracijskim kretanjima	Proračun institucija BD BiH

SPECIFIČNI CILJ 2		Uspostaviti i ojačati institucionalne kapacitete u BiH s ciljem pružanja adekvatne asistencije povratnicima																				
Br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suradnja	Rok za realizaciju																Indikator	Izvor sredstava za financiranje	
				2015				2016				2017				2018						
1.	Dopuniti Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave	FMROI	Vlada FBiH				x														- Usvojen zakon o izmjenama i dopunama Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave	Proračun institucija FBiH
2.	Potpisati protokol o suradnji u oblasti prihvata i integracije povratnika po readmisiji u Federaciji BiH	FMROI	Ministarstva rada i socijalne politike, zdravstva, obrazovanja i				x														- Potpisan protokol o suradnji u oblasti prihvata i integracije	Proračun institucija FBiH



																				organizaciji	
9.	Ojačati kapacitete Sektora za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i mirovine Ministarstva civilnih poslova BiH	MCP	Vijeće ministara		x															- Dopunjen Pravilnik o unutarnjoj organizaciji	Proračun institucija BiH
10.	Osigurati sredstva za potporu programima integracije povratnika po readmisiji	MLJPI; MCP; FMROI; MIRL RS; BD	Vijeće ministara; vlade FBiH, RS i BD		x			x												- Uvedene proračunske linije za readmisiju	Proračuni svih razina; donatorska sredstva

SPECIFIČNI CILJ 3		Uspostaviti funkcionalan sustav integracije povratnika uz osiguranje jednakopravnog pristupa pripadajućim pravima																					
Br.	Aktivnost	Nositelj aktivnosti	Suradnja	Rok za realizaciju																Indikator	Izvor sredstava za financiranje		
				2015		2016		2017		2018													
1.	Formirati readmisijske timove za potporu integraciji readmisiranih povratnika u lokalnim zajednicama	MLJPI	Načelnici općina; NVO	x																		- Formirani readmisijski timovi u izabranim općinama; - Formiran readmisijski tim u BD BiH	Proračuni svih razina; donatorska sredstva
2.	Provesti programe obuka za izradu lokalnih akcijskih planova (LAP)	MLJPI	Načelnici općina; NVO		x																	- Organizirane radionice za izradu LAP-ova	Proračuni svih razina; donatorska sredstva
3.	Donijeti odluke o izradi i usvajanju LAP-ova	Načelnici općina; Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja BD BiH	Općinska vijeća/ skupštine općina; gradonačelnik BD BiH			x																- Broj općina koje su donijele LAP-ove	Proračuni svih razina

4.	Provesti programe obuka za izradu projekata integracije readmisiranih povratnika	MLJPI	Načelnici općina; NVO				x												- Organizirane edukativne radionice; - Broj sudionika obuhvaćenih obukom	Proračuni svih razina; donatorska sredstva	
5.	Organizirati edukacije za nadležne općinske službe u procesu readmisije i prihvata readmisiranih povratnika	MLJPI	MS; MVP; MCP; GP; NVO				x			x								x	- Održane redovne godišnje obuke i seminari	Proračuni svih razina; donatorska sredstva	
6.	Osigurati mehanizme interventne pomoći povratnicima u lokalnoj zajednici						x			x									x	- Osigurana jednokratna novčana pomoć i druge vrste pomoći	Proračuni entiteta; proračuni općina; donatorska sredstva
7.	Izvršiti rekonstrukciju 24–30 stambenih jedinica za potrebe readmisiranih povratnika	MLJPI	FMROI; MIRL RS; BD; općinska vijeća/skupštine općina; donatori				x			x									x	- Rekonstruirane stambene jedinice	Proračuni svih razina; donatorska sredstva
8.	Jačati kapacitete lokalnih zajednica u oblastima osiguranja prava na osobne dokumente, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, zapošljavanje i sl.	MLJPI; MCP	FMROI; MIRL RS; BD; općine				x			x									x	- Organizirane odgovarajuće edukacije; - Broj povratnika kojima je pružena asistencija	Proračuni svih razina; donatorska sredstva
9.	Izraditi i usvojiti smjernice za izradu pravilnika koji definiraju dodjelu, korištenje i upravljanje stambenim jedinicama prema modelu socijalnog stanovanja u	MLJPI	FMROI; MIRL RS; BD																	- Izrađene i usvojene smjernice	Proračuni svih razina; donatorska sredstva



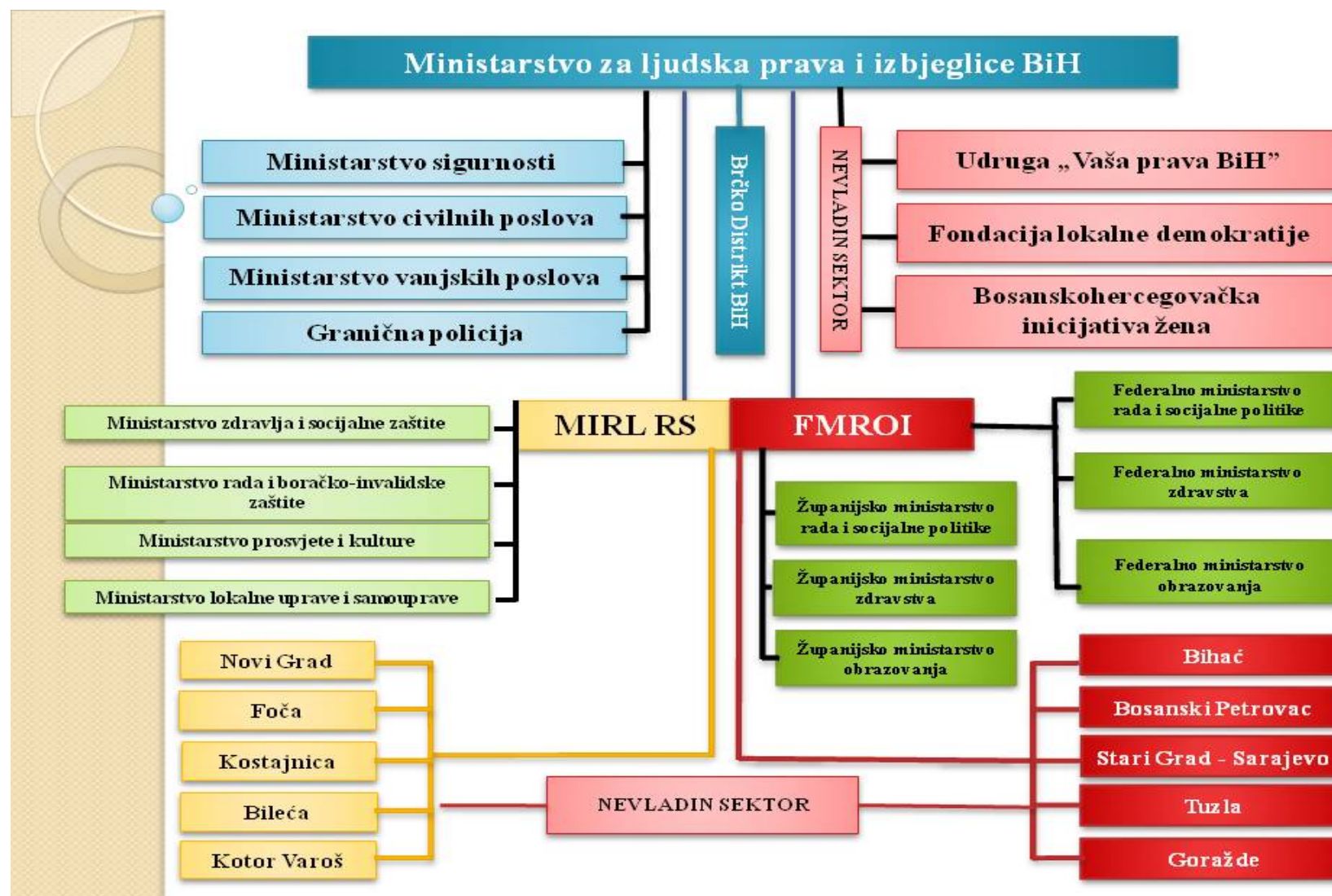








**ANEKS 1. Tijek koordinacije institucija i organizacija u sustavu prihvata i integracije readmisiranih povratnika**



Financijska potpora:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



GOVERNMENT  
PRINCIPALITY OF LIECHTENSTEIN

Tehnička potpora:

