

# MIGRANTSKA KRIZA U BOSNI I HERCEGOVINI I POVEĆANJE UČINKOVITOSTI KONTROLE DRŽAVNE GRANICE

*PRETHODNO SAOPŠTENJE*

|                           |                                        |                        |
|---------------------------|----------------------------------------|------------------------|
| DOI 10.7251/DEFSR4922087G | UDK 327.56-314.15(4):351.862.21(497.6) | COBISS.RS-ID 135429633 |
|---------------------------|----------------------------------------|------------------------|

**Dr Zoran Galić<sup>1</sup>**

**Sažetak:** Geografski položaj Bosne i Hercegovine, na raskrsnici puteva od Istoka prema Zapadu, čini ju pogodnom za tranzit migranata na putu prema državama Zapadne Europe. Bosna i Hercegovina se krajem 2017. godine susrela s masovnim pokušajima nezakonitih prelazaka državne granice, a trend nezakonitih ulazaka (i pokušaja nezakonitih ulazaka) pojačan je 2018. godine i nastavio se do danas, posebno u ljetno vrijeme i u boljim vremenskim uvjetima. Veliki broj migranata koji su u tranzitu i koji su se zadržali na teritoriju Bosne i Hercegovine stvorio je ozbiljan izazov za državu s ograničenim institucionalnim kapacitetima za rješavanje migrantske krize.

U ovom radu opisana je migrantska kriza, i krijumčarenje migranata, kao jedan od najvećih izazova s kojima se susreće Bosna i Hercegovina, pri čemu Granična policija BiH ima jednu od ključnih uloga prilikom rješavanja ovog sigurnosnog problema. Ujedno, prikazan je broj migranata koji su od 2015. do 2021. zatečeni u nezakonitom ili pokušaju nezakonitog prelaska državne granice. Opisana je, ukratko, i uloga Granične policije u borbi protiv nezakonitih migracija, kao i problemi i loši uvjeti pod kojima rade policijski službenici za vrijeme migrantske krize. Na kraju je iznesen i prijedlog mjera koje bi se trebale primijeniti kako bi se povećala učinkovitost kontrole državne granice, s naglaskom na jačanje kapaciteta Granične policije i uključivanje svih razina vlasti u rješavanje ovog sigurnosnog pitanja.

**Ključne riječi:** *migracije, Granična policija, krijumčarenje*

---

1 Evropski defendologija centar, Banja Luka  
Kontakt: zoran.galic@granpol.gov.ba

## 1. Uvod

Migrantska kriza i krijumčarenje migranata predstavljaju poseban izvor ugroženosti državne granice i unutrašnje sigurnosti. Veliki broj migranata koji su u tranzitu i koji su se zadržali na teritoriju Bosne i Hercegovine stvorio je ozbiljan izazov za državu s ograničenim institucionalnim kapacitetima za rješavanje migrantske krize.

Na samom početku migrantske krize, radilo se o humanitarnom pitanju jer su većinom dolazili migranti iz siromašnih zemalja, međutim, na toj ruti priključili su im se ekonomski migranti, koji su iskoristili izbjegličku krizu kako bi se domogli europskog tla. Pojačanim pritiskom migranata nadležne institucije su se, između ostalog, suočile i s izazovom u pogledu ljudskih i finansijskih resursa, a Granična policija s velikim nedostatkom kadrovskih i materijalno-tehničkih kapaciteta.

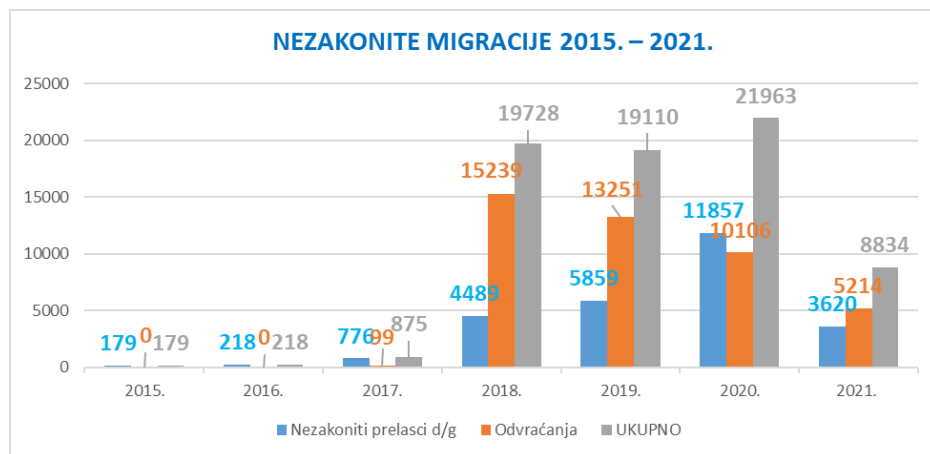
Jačanje Granične policije BiH, u smislu kadrovskih popunjavanja i materijalno-tehničkih resursa, je osnovna i najnužnija radnja nadležnih tijela kako bi se učinkovitije štitila državna granica. Iako se stavlja samo na teret Graničnoj policiji, migrantska kriza je problem cijele države i svih razina vlasti.

## 2. Migrantska kriza u Bosni i Hercegovini

Europske države su već duže vrijeme poželjna destinacija migrantima, uglavnom Bliskog istoka i sjeverne Afrike, koji dolaze na područje Europe s nadom da će u razvijenim zapadnim državama dobiti priliku za bolji život. 2015. godine je migrantska kriza počela dobivati razmjere jedne od najvećih humanitarnih kriza, kada su se izbjeglice u sve većem broju odlučivale za rute prema Europi. Bosna i Hercegovina se krajem 2017. godine susrela s masovnim pokušajima nezakonitih prelazaka državne granice, a trend nezakonitih ulazaka (i pokušaja nezakonitih ulazaka) pojačan je 2018. godine i nastavio se do danas, posebno u ljetno vrijeme i u boljim vremenskim uvjetima. Geografski položaj Bosne i Hercegovine, na raskrsnici puteva od Istoka prema Zapadu, čini ju pogodnom za tranzit migranata na putu prema državama Zapadne Europe. Migrantski pritisak se postepeno prebacio na Bosnu i Hercegovinu te ona postaje tzv. „pod ruta“ Zapadno-balkanske rute. Veliki broj migranata koji su u tranzitu i koji su se zadržali na teritoriju Bosne i Hercegovine stvorio je ozbiljan izazov za državu s ograničenim institucionalnim kapacitetima za rješavanje migrantske krize.

Najveći migracijski pritisak je na dijelu državne granice na području (Višegrad, Foča, Zvornik, Bijeljina, Trebinje) gdje je državna granica u većem dijelu rijekom Drinom tako da nezakoniti migranti pokušavaju ući na područje Bosne i Hercegovine izbjegavajući graničnu kontrolu, uz pomoć čamaca i drugih pomagala za prelazak rijeke Drine iz smjera Srbije i u većini slučajeva iz smjera Crne Gore. Podaci Granične policije, i drugih policijskih agencija u BiH, ukazuju i na to da najveći broj migranata, nakon poduzimanja mjera od Granične policije BiH te predaje Službi za poslove sa strancima, iskazuje namjeru za podnošenje zahtjeva za azil u BiH. Takvim osobama Služba za poslove sa strancima izdaje potvrdu o iskazanoj namjeri za azil u BiH i ostavlja određeni rok, najduže 14 dana, u kojem osoba, koja je iskazala namjeru, mora Ministarstvu sigurnosti BiH podnijeti zahtjev za azil. Međutim, u većini slučajeva, osobe koje su izrazile namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, ne podnesu zahtjev za azil Ministarstvu sigurnosti BiH nego u roku važenja potvrde, kada im je u skladu sa zakonom omogućeno kretanje, pokušavaju nezakonito prelaziti državnu granicu, odnosno izlaziti iz države. Ovakva zloupotreba prava na azil i međunarodnu zaštitu osnovni je *modus operandi* nezakonitih migracija u BiH.

U tablici ispod je prikazan broj migranata, od 2015. godine, koje je Granična policija BiH zatekla u nezakonitom prelasku ili pokušaju nezakonitog prelaska državne granice.



Tablica 1. Nezakoniti prelasci državne granice

Najviše migranata, prema državljanstvima, koji su posljednjih godina zatečeni u nezakonitom prelasku ili pokušaju nezakonitih prelazaka državne granice su državljani Pakistana, Afganistana, Bangladeša i drugi.

### *2.1. Krijumčarenje migranata*

Krijumčarenje migranata podrazumijeva posredovanje u svrhu izravnog ili neizravnog stjecanja financijske ili druge materijalne koristi od nezakonitog ulaska osobe u državu koje ta osoba nije državljanin ili u njoj nema trajno boravište (Mujanović i Muratbegović, 2016). Sukladno Zakonu o Graničnoj policiji BiH i Zakonu o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, propisano je da se radi o vodećim agencijama kada je u pitanju borba protiv krijumčarenja ljudi, odnosno migranata, i to posebno kada je u pitanju Granična policija BiH, kojoj je glavni zadatak i cilj zaštita granice, gdje se kao jedan od izvora ugroženosti pojavljuje krijumčarenje ljudi, odnosno migranata.

Nadzor državne granice obavlja Granična policija BiH poduzimajući odgovarajuće mjere i radnje s ciljem sprječavanja neovlaštenih prelazaka državne granice, suzbijanja prekograničnog kriminala i poduzimanja mjera prema osobama koje su prešle državnu granicu na nedopušten način. Državna granica smije se prelaziti samo na graničnim prijelazima, u vrijeme i na način koji je u skladu s namjenom graničnih prelaza i sa važećim putnim ispravama. Kada su prekršene odredbe o načinu prelaska državne granice, onda se može govoriti o nezakonitom prelasku državne granice, za koje postoje propisane sankcije.

U posljednjih nekoliko godina, s pojačanim migracijskim pritiskom u Bosni i Hercegovini, policijski službenici Granične policije BiH otkrili su više od 300 kaznenih djela „Krijumčarenje ljudi“ (čl. 189. KZ BiH) i više od 30 kaznenih djela „Organiziranje grupe ili udruženja za vršenje kaznenog djela krijumčarenje migrantima.“

Jedna u nizu operativnih akcija Granične policije BiH, a koja se tiče krijumčarenja migranata je akcija „LIPA“ (2020. godine), realizirana pod nadzorom Tužiteljstva BiH u suradnji s partnerskim agencijama. Zbog postojanja osnova sumnje da su počinjena kaznena djela „Organizirani

kriminal“, „Organiziranje grupe ili udruženja za izvršenje kaznenog djela krijumčarenja migranata“, „Krijumčarenje ljudi“, „Nedozvoljeno držanje oružja ili eksplozivnih materija“ i „Pranje novca“, na području Bihaća, Cazina i Velike Kladuše, obavljen je pretres na 21 lokaciji, a slobode su lišene 23 osobe koje se sumnjiče da su, u oko 30 organiziranih krijumčarskih transporta, prokrijumčarili preko 685 migranata.

Što se tiče načina krijumčarenja migranata, koriste se sva dostupna sredstva za prijevoz kao što su teretna motorna vozila, putnička motorna vozila i plovila-čamci. Također, migranti državnu granicu pokušavaju prijeći i pješice. Većinom na području Zvornika migrante pokušavaju prokrijumčariti s teritorija Republike Srbije na teritorij Bosne i Hercegovine čamcima, kako državljani BiH i Republike Srbije, tako među krijumčarima ima i samih migranata, najčešće državljana Afganistana i Pakistana. Migrantima, nakon potencijalnog nezakonitog prebacivanja u zemlju, krijumčari nastoje omogućiti njihovo daljnje kretanje u unutrašnjosti BiH, a s ciljem odlaska u neku od zemalja EU. Granična policija BiH je evidentirala veliki broj slučajeva otkrivanja migranata u tovarnom prostoru teretnih motornih vozila. Ovi slučajevi najčešće su evidentirani na području djelovanja postrojbi granične policije Brod, Orašje, Gradiška i Zvornik.

### **3. Uloga Granične policije BiH u borbi protiv nezakonitih migracija**

Granična policija BiH prva je multietnička policijska agencija na državnoj razini. Upravna je organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH, s operativnom samostalnosti, utemeljena radi obavljanja policijskih poslova u vezi s nadzorom i kontrolom prelaska granice BiH i drugih poslova propisanih zakonom.<sup>2</sup>

Migranti u Bosni i Hercegovini predstavljaju sigurnosni izazov i, kao takvi, mogu biti potencijalno sredstvo za jačanje unutarnjih antagonizama. Kada je riječ o nezakonitim migracijama, razumijevanje koncepta granica je od ključne važnosti.

---

<sup>2</sup> <http://www.granpol.gov.ba/Content/Read/10?title=Onama>, 25. siječnja 2022. godine

Granična policija BiH je nadležna za provedbu Zakona o graničnoj kontroli, Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, sprječavanje, otkrivanje i istraživanje djela koja su propisana kaznenim zakonima u BiH. I to kada su ta kaznena djela usmjerena protiv sigurnosti državne granice ili protiv obavljanja poslova i zadataka Granične policije BiH te kada se ta kaznena djela moraju goniti sukladno odredbama o zloupotrebi javnih isprava koje služe kao dokaz identiteta, o putnoj ispravi i obvezi posjedovanja vize te odredbama o kretanju i boravku stranaca i azilu ako su počinjena prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak državne granice. Granična policija BiH je jedan od ključnih subjekata u upravljanju nezakonitim migracijama u BiH.

Od početka migrantske krize u Bosni i Hercegovini, najveći migracijski pritisak evidentiran je na području djelovanja postrojbi granične policije Zvornik i Višegrad. Granična policija BiH, od samog početka migrantske krize, poduzima pojačane mjere nadzora državne granice s ciljem sprječavanja nezakonitih prelazaka državne granice te su skoro svi ljudski i materijalno-tehnički kapaciteti Granične policije, od početka migrantske krize, raspoređeni na istočni dio državne granice.

S ciljem adekvatnog odgovora na konstantno prisutan migracijski pritisak, Granična policija BiH kontinuirano poduzima mjere i radnje, ulaže dodatne napore da u okviru vlastitih kapaciteta, te uz podršku i ispomoc drugih policijskih agencija u BiH, osigura pojačano prisustvo policijskih službenika u nadzoru državne granice i svim identificiranim mjestima mogućeg nezakonitog prelaska državne granice, posebno na granici s Republikom Srbijom i Crnom Gorom. S ciljem realizacije navedenog, kontinuirano se realiziraju mjere i provode aktivnosti predviđene Planom mjera i aktivnosti za učinkovito upravljanje migrantskom krizom u BiH, usvojenog na 22. sjednici Vijeća ministara BiH, kao i Planom mjera i aktivnosti Granične policije BiH za učinkovito upravljanje migrantskom krizom u BiH. Uz navedeno, nastavlja se realizacija aktivnosti predviđenih Okvirnim planom djelovanja Granične policije BiH u sprječavanju nezakonitih migracija na teritoriju BiH i drugim operativnim planovima sačinjenim na regionalnoj i lokalnoj razini, usmjerenih na borbu protiv nezakonitih migracija.

Granična policija BiH u kontinuitetu implementira provedbene protokole sa susjednim zemljama koji se odnose na provedbu zajedničkih patrola i redovno održavanje sastanaka sa graničnim tijelima susjednih zemalja.

### *3.1. Nedostatak kadra i materijalno-tehničkih kapaciteta*

Graničnoj policiji Bosne i Hercegovini, prema važećem Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu, nedostaje 415 policijskih službenika. Važno je napomenuti da je isti nepromijenjen gotovo 20 godina, radi čega su predložene izmjene jer njime nije predviđena migrantska kriza niti novi granični prijelazi i drugo. Iako je Granična policija BiH nekoliko puta mijenjala i dopunjavala Pravilnik prema europskim standardima, vlast nikada nije imala razumijevanje za usvajanje istog jer se isključivo gledala politička dimenzija, a ne profesionalna pa je time svaka izmjena istog bila stopirana. Najnoviji Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Granične policije predložen je i upućen početkom svibnja 2020. godine Ministarstvu sigurnosti BiH, a u najvećoj mjeri usklađen je s europskim standardima. U istom je iskazana potreba za 1304 policijska službenika. Kada bi došlo do usvajanja predloženog Pravilnika, riješio bi se problem velikog nedostatka policijskih službenika i time bi se u velikoj mjeri mogle zaštititi sve kritične točke nezakonitih prelazaka državne granice.

Granična policija nedostatak službenika nastoji nadomjestiti pre-raspoređivanjem postojećih kadrova u organizacijske postrojbe gdje je najveći migracijski pritisak. Ispomoć Graničnoj policiji BiH u borbi protiv nezakonitih migracija pružaju i pripadnici Državne agencije za istrage i zaštitu, Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Ministarstva unutarnjih poslova Republike Srpske. Izvanredno su raspoređeni i policijski službenici Granične policije BiH u postrojbe gdje je najveći migracijski pritisak.

Sukladno potpisanim međusobnim sporazumima između Granične policije BiH i nadležnih županijskih ministarstava unutarnjih poslova, angažiranje službenika policijskih agencija u sastavu tih ministarstava na poslovima nadzora državne granice obavlja se u skladu s operativnim

procjenama i planovima Granične policije BiH.

Loša infrastruktura na graničnim prijelazima, (tek nekoliko graničnih prijelaza zadovoljava EU standarde, dok ostali prijelazi nemaju ni osnovne uvjete za rad) i loši uvjeti rada samo su neki od problema s kojima se suočavaju pripadnici Granične policije jer država ne ulaže dovoljno u Graničnu policiju BiH. Pripadnici Granične policije su, ujedno, prvi na udaru nezakonitih migracija, a dodatni problem stvara i nedostatak specijalističke opreme. Iz svega navedenog, neophodno je da policijski službenici Granične policije budu opremljeni kvalitetnijom zaštitnom opremom jer nedostatak iste predstavlja veliki problem u zaštiti državne granice. Graničnoj policiji, prije svega, nedostaju termovizijske kamere, dvogledi za dnevno i noćno osmatranje, senzori, bespilotne letjelice i drugo. Zahvaljujući međunarodnim organizacijama i donacijama, Granična policija se uspijeva izboriti, ulažući nadljudske napore, u borbi protiv migracija.

#### **4. Prijedlog mjera u borbi protiv nezakonitih migracija**

Osnovni problemi Granične policije BiH u borbi protiv nezakonitih migracija su kadrovska nepopunjenost i nedovoljna materijalno-tehnička opremljenost, posebno opremljenost specijalističkom opremom za nadzor granice i obavljanje graničnih provjera. Problem nezakonitih migracija ne tiče se samo Granične policije BiH nego svih razina vlasti, koje trebaju dati svoj doprinos u rješavanju ovog problema. Država se treba više uključiti u rješavanje migracijskog pitanja i shvatiti ga kao sigurnosno pitanje. Nužno je mijenjati zakonske i podzakonske akte kada su u pitanju nezakonite migracije, kao što je zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu.

Kadrovska nepopunjenost stvara veliki problem. Važno je napomenuti da jedan policijski službenik pokriva 16 km, odnosno jedna patrola 32 km, što je izuzetno loše, pogotvo kada su migracije u pitanju. Granična policija BiH godinama apelira na nedostatak ljudskih i materijalno-tehničkih kapaciteta i potrebno je da se u tom smislu ojača kako bi se učinkovitije štitila državna granica.



Nužno je da se poduzmu mjere na okončanju aktivnosti na usvajanju Pravilnika o unutarnjoj organizaciji Granične policije Bosne i Hercegovine, odnosno da se isti usvoji od Vijeća ministara, kako bi se osigurala kadrovska popunjenost sukladno aktualnim potrebama za obavljanje zadataka iz nadležnosti Granične policije BiH. Navedenim pravilnikom, predviđeno je povećanje broja izvršitelja za četiri segmenta i to: nadzor državne granice, specijalizirane postrojbe, istrage i granične provjere.

Potrebno je raditi na jačanju materijalnih kapaciteta Granične policije BiH za borbu protiv nezakonitih migracija i drugih oblika prekograničnog kriminala kroz opremanje specijalističkom opremom za nadzor granice i obavljanje graničnih provjera.

Zakon o policijskim službenicima BiH je, također, potrebno mijenjati. Primjerice, da se izmijene odredbe Zakona o policijskim službenicima BiH, kojim se propisuje interni premještaj policijskih službenika na radno mjesto koje je do 80 km udaljeno od sadašnjeg radnog mjesta, u cilju stvaranja zakonskih pretpostavki za mogućnost internog premještaja policijskih službenika u postrojbe koje su izložene pojačanom migracijskom pritisku.

Potrebno je i da se Graničnoj policiji BiH osiguraju sredstva za financiranje utroška goriva, obnavljanje voznog parka i tekuće održavanje vozila i opreme u Graničnoj policiji BiH, kako bi policijski službenici bili opremljeniji i učinkovitije štitali državnu granicu jer samo pomoć pojedinih međunarodnih organizacija nije dovoljna da se navedeno financira na duže razdoblje.

Jačanje suradnje Granične policije BiH s ostalim agencijama za provedbu zakona u BiH, ima bitnu ulogu u zaštiti granice, odnosno u suprotstavljanju nezakonitim migracijama i krijumčarenju migranata preko državne granice BiH. Također je ključna međunarodna suradnja BiH s državama okruženja (Srbija, Crna Gora i Hrvatska) i drugim državama koje se nalaze na rutama kretanja nezakonitih migranata, putem EUROPOL-a, FRONTEX-a, i drugih međunarodnih organizacija.

## 5. Zaključak

Granična policija BiH kontinuirano poduzima mjere i radnje i ulaže dodatne napore da u okviru vlastitih kapaciteta, te uz podršku i ispomoć drugih policijskih agencija u BiH, osigura pojačano prisustvo policijskih službenika u nadzoru državne granice i svim identificiranim mjestima mogućeg nezakonitog prelaska državne granice, posebno na granici s Republikom Srbijom i Crnom Gorom, a sve s ciljem odvrćanja migranata od pokušaja nezakonitog ulaska u BiH.

Ispomoć Graničnoj policiji BiH u borbi protiv nezakonitih migracija pružaju i pripadnici Državne agencije za istrage i zaštitu, Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Ministarstva unutarnjih poslova Republike Srpske. Izvanredno su raspoređeni i policijski službenici Granične policije BiH u postrojbe gdje je najveći migracijski pritisak.

Kako bi se u velikoj mjeri riješio problem migrantske krize, potrebno je poduzeti predložene mjere, strateškim planiranjem i akcijskim planovima, ali prije svega mjere na razini države jer Granična policija samostalno ne može u potpunosti zaštititi državnu granicu (s jednim policajcem na 16km). Nereagiranje države na ovo sigurnosno pitanje, na svim razinama vlasti, dovodi do velikih problema, a najveći teret je na Graničnoj policiji BiH.

## Literatura

1. Mujanović, E., Muratbegović, E. (2016). *Trgovina ljudima, Priručnik za naprednu obuku kriminalističke policije u BiH*. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
2. Ministarstvo sigurnosti BiH. *Strategija u oblasti migracija i azila*. Sarajevo, 2016. Ministarstvo sigurnosti BiH
3. <http://www.granpol.gov.ba/Content/Read/10?title=Onama>, Pristupljeno 25. siječnja 2022.
4. <http://www.granpol.gov.ba/Publication/Read/936268?title=zakon-o-granicnoj-kontroli&pageId=52>, Pristupljeno 25. siječnja 2022. godine
5. <http://www.granpol.gov.ba/Publication/Read/936265?title=zakon-o-granicnoj-policiji-bih&pageId=52>, Pristupljeno 26. siječnja 2022. godine
6. <http://www.granpol.gov.ba/data/documents/pdf/Zakon%20o%20strancima.pdf>, Pristupljeno 26. siječnja 2022. godine
7. <https://dijaspورا.mhrr.gov.ba/wp-content/uploads/2020/07/Migracijski-profil-Bosne-i-Hercegovine-za-2019.-godinu.pdf>, Pristupljeno 26. siječnja 2022. godine
8. <http://www.granpol.gov.ba/data/documents/pdf/Zakon%20o%20azilu.pdf>, Pristupljeno 26. siječnja 2022. godine
9. [file:///C:/Users/GP/Downloads/Strategija%20u%20oblasti%20migracija%20i%20azila%20i%20Akcion%20plan%20\(2021-2025\)%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/GP/Downloads/Strategija%20u%20oblasti%20migracija%20i%20azila%20i%20Akcion%20plan%20(2021-2025)%20(2).pdf), Pristupljeno 26. siječnja 2022. godine

Zaprimljeno: 21.12.2021.

Prihvaćeno: 30.01.2022.