



Босна и Херцеговина
Агенција за идентификациона
документа евиденцију
и размјену података



Bosna i Hercegovina
Agencija za identifikacijske/identifikacione
isprave/dokumente, evidenciju
i razmjenu podataka

Standardi zaštite na lokacijama i preporuke za rad djelatnika nadležnih tijela

(Hrvatski jezik)

Verzija 3. od 13.03.2015.



Banja Luka, ožujak 2015.

SADRŽAJ:

1	DOMEN DOKUMENTA.....	3
1.1	Koga je neophodno upoznati sa ovim dokumentom.....	3
1.2	Tijela koja su dužna da se pridržavaju ovih standarda.....	3
2	OPĆI UVJETI.....	4
3	SIGURNOSNI UVJETI.....	7
4	PROVJERA PODATAKA NA TEMELJU KOJIH SE IZDAJU PUTOVNICE I OSOBNE ISKAZNICE.....	8
5	PROVJERA PODATAKA SADRŽANIH U PUTOVNICI I OSOBNOJ ISKAZNICI.....	9
6	PREPORUKE ZA RAD DJELATNIKA NADLEŽNIH TIJELA	9
6.1	Biometrijske provjere	11

Privitak 1

Broj preporučenih šaltera za lokacije u Bosni i Hercegovini za poslove JMB, prebivališta i boravišta, osobnih iskaznica, putovnica, informacija, te akvizicije biometrijskih podataka za potrebe nadležnih tijela koja vode upravne postupke u organizacijskim jedinicama prema mjestu prebivališta

Privitak 2

Minimalni sigurnosni standardi za rukovanje i izdavanje strojno čitljivih (i drugih) putovnica te drugih dokumenata na temelju kojih se izdaju putovnice (preporučene standardne prakse za vlade u svijetu)

1 DOMEN DOKUMENTA

Cilj ovog dokumenta je definiranje minimalnih standarda zaštite na lokacijama i preporuka za rad djelatnika nadležnih tijela.

Kroz temeljna poglavlja definirane su preporuke i standardi kojih se nadležna tijela moraju pridržavati:

1. Opći uvjeti na lokacijama nadležnih tijela;
2. Sigurnosni uvjeti na lokacijama;
3. Službenici nadležnih tijela.

1.1 Koga je neophodno upoznati sa ovim dokumentom

Sa ovim dokumentom je neophodno upoznati rukovoditelje nadležnih tijela, posebno rukovoditelje organizacijskih jedinica koje vrše obradu podataka prilikom izdavanja dokumenata i dostavljanje podataka u evidencije Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (u daljnjem tekstu Agencija).

Za implementaciju ovih preporuka zaduženi su rukovoditelji tijela koja su ujedno dužna da izrade i sve neophodne podzakonske akte kojima se implementiraju ovi standardi i preporuke.

1.2 Tijela koja su dužna da se pridržavaju ovih standarda

Sukladno Zakonu o jedinstvenom matičnom broju, Zakonu o prebivalištu i boravištu državljana BiH, Zakonu o osobnoj iskaznici državljana BiH, Zakonu o putnim ispravama BiH, zakonima o prekršajima u BiH, Zakonu o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH, Zakonu o kretanju i boravku staranaca i azilu i Izbornim zakonom BiH, nadležna tijela za obradu i dostavljanje podataka Agenciji su:

- MUP Republike Srpske, Banja Luka;
- MUP Unsko-sanskog kantona, Bihać;
- MUP Posavskog kantona, Orašje;
- MUP Tuzlanskog kantona, Tuzla;
- MUP Zeničko-dobojskog kantona, Zenica;
- MUP Bosansko-podrinjskog kantona, Goražde;
- MUP Srednjobosanskog kantona, Travnik;
- MUP Hercegovačko-neretvanskog kantona, Mostar;
- MUP Zapadnohercegovačkog kantona, Ljubuški;
- MUP Kantona Sarajevo, Sarajevo;
- MUP Kantona 10, Livno;
- Javni registar Brčko distrikta, Brčko;
- Ministarstvo vanjskih poslova, diplomatsko - konzularna mreža;
- Ministarstvo civilnih poslova;
- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH;
- Granična policija BiH;
- Služba za poslove sa strancima BiH;
- Ministarstvo prometa i komunikacija Federacije BiH;
- Ministarstvo saobraćaja i veza R. Srpske;
- Vlada Brčko distrikta – Odjel za javne poslove;
- Tijela lokalne uprave – u segmentu dostavljanja podataka u evidencije Agencije.

Dakle, sva tijela koja su definirana kao izvorna tijela sukladno Zakonu o Agenciji i Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencija („Službeni glasnik BiH“ broj 35/09), kao i tijela koja koriste telekomunikacijsku mrežu za prijenos podataka u nadležnosti Agencije, a koji imaju neposredan rad sa strankama ili koriste informacijski sustav Agencije, mogu se pridržavati ovih standarda.

Sukladno Zakonu o Agenciji ista je nadležna za:

- a) vršenje nabavke, skladištenje, personaliziranje, kontrolu kvalitete i prijevoz identifikacionih isprava za potrebe nadležnih tijela Bosne i Hercegovine;
- b) tehnički dizajn i formiranje evidencija o izdatim ispravama;
- c) održavanje i upravljanje bazama podataka u koje se pohranjuju podaci iz evidencija o osobnim ispravama, i informacijskih sustava putem kojih se pristupa navedenim evidencijama;
- d) osiguranje adekvatne infrastrukture, posebnih uvjeta za rad i zaštitu podataka, te drugih tehničkih preduvjeta za neometano funkcioniranje baza podataka koje su u njenoj nadležnosti i baza podataka koje su u nadležnosti drugih ministarstava, institucija i tijela na njihov zahtjev i sukladno zakonu;
- e) definiranje standarda koji su neophodni na lokacijama sa kojih se vrši pristup sustavu centralne evidencije i razmjene podataka kako bi se postigla sigurnost i zaštita podataka i sustava;
- f) provjeru podataka sa zahtjeva za izdavanje putovnica, posebno podataka o državljanstvu.

2 OPĆI UVJETI

Lokacije nadležnih tijela moraju ispunjavati slijedeće opće uvjete:

1. Označenost lokacija i pristup

- a. Vidno označena lokacija sa nazivom nadležnog tijela;
- b. Jasno označen pristup i ulazak u prostorije za građane;
- c. U prostorijama za građane na vidnim mjestima postavljeni naputci za građane koji sadrže:
 - listu potrebnih dokumenata za obradu zahtjeva građana iz nadležnosti tijela,
 - postupak obrade zahtjeva iz nadležnosti tijela sa zakonskim rokovima za iste,
 - proceduru uplate za obradu zahtjeva (ukoliko je neophodno izvršiti uplate),
 - navedeni kontakt i podaci službe (telefon, mail, web stranica) kojoj se građani mogu obratiti,
- d. Postojanje prilaza za osobe sa invaliditetom (rampe ili direktni ulazi);
- e. Preporučuje se posebice odvojen pristup za službena lica (ukoliko se obrada vrši u prostorijama koje nisu u vlasništvu tijela, u tom slučaju je bitno da službena lica ne ulaze na isti ulaz gdje i stranke);

2. Unutarnji uvjeti

- a. Radni šalterski prostor prema standardima šalterskog poslovanja;
- b. Osiguranje privatnosti građana:
 - na udaljenosti od minimalno 1,2 m od šaltera jasno označena žuta linija, koju ne smiju prelaziti druge stranke za

- vrijeme obrade zahtjeva, stranke ispred šaltera ili tijekom akvizicije biometrijskih podataka stranke,
- štovanje privatnosti građana (kroz prisustvo ovlaštenog službenog radnika koji će se starati o tome ili osigurati da jedan od šalterskih radnika tijela striktno upozorava stranke)
- c. Od početka pa do završetka podnošenja zahtjeva građanin mora biti:
- u vidnom polju najmanje dva djelatnika na obradi zahtjeva,
 - fizičkim koridorom usmjeren da poštuje redoslijed obrade zahtjeva:
 1. podnošenje zahtjeva na šalteru za obradu zahtjeva,
 2. čekanje na obradu zahtjeva,
 3. odlazak od šaltera za obradu zahtjeva,
 4. dolazak u prostor za akviziciju biometrijskih podataka sa potvrdom obrađenog zahtjeva,
 5. akvizicija biometrijskih podataka,
 6. odlazak iz prostora za akviziciju biometrijskih podataka,
- d. Odvojen i osiguran prostor za rad djelatnika nadležnog tijela u koji je dozvoljen pristup samo ovlaštenim licima;
- e. Odvojen radni prostor za rukovoditelja nadležnog tijela;
- f. Odvojen prostor za pismohranu (nije nužno da pismohrana bude u istom objektu);
- g. U zaleđini šalterskog prostora dovoljno polica i ormara kako bi se mogla arhivirati minimalno šestomjesečna količina dokumentacije;
- h. Svu dokumentaciju nadležno tijelo dužno je da čuva sukladno propisima (u privitku se nalazi pregled potrebe za arhivskim prostorom u ovisnosti od broja stanovnika);

3. Komunikacija i povratna informacija

- a. Postojanje šaltera „Infomacije“;
- b. Preporučuje se da se ostvari mogućnost obavješćivanja građana (telefonom, SMS-om, elektroničkom poštom ili pismeno) o vremenu spremnosti dokumenta za izdavanje, ako to građanin zatraži prilikom predaje zahtjeva;
- c. Vidno postavljen opis usluge obavješćivanja građana;

4. Mikroklimatski uvjeti

- a. Instalirana postrojenja grijanja i klimatizacije koja garantiraju optimalnu radnu temperaturu bez obzira na spoljne uvjete;
- b. Dovoljno osvjetljenja sukladno standardima za javni prostor;

5. Šalteri

- a. Postavljena računalna mreža i računalni priključci;
- b. Napajanje električnom energijom za rad računalne opreme;
- c. Posebice za potrebe obrade podataka za osobne iskaznice, putovnice, JMB, prebivališta i boravišta, preporučen broj instaliranih šaltera u odnosu na broj stanovnika (bez šaltera za akviziciju podataka)¹ je slijedeći:

¹ U privitku se nalazi preporučeni broj šaltera za svaku pojediničnu lokaciju u BiH. Za akviziciju podataka neophodna je jedna kabina izuzev za lokacije preko 100.000 stanovnika gdje je predviđeno da budu dvije kabine

Broj stanovnika	Broj šaltera
-5 000:	1
5 000 – 30 000 ² :	2
30 000 – 50 000:	3
50 000 – 80 000:	4
80 000 – 100 000:	5
100 000 - 150 000:	7
preko 150 000:	8

d. Normativi za šaltersko mjesto su slijedeći:

- Radna površina³: 12m² - 15 m²,
- Komunikacije, sanitarije: dodatnih 20% – 40% od radne površine,

6. Šalter za akviziciju podataka podrazumijeva kabinu koja garantira akviziciju sukladno ICAO 9303 standardima, odnosno prema slijedećem opisu koji je ujedno i naputak za djelatnika nadležnog organa⁴:

- Oči moraju biti otvorene i jasno vidljive, bez ikakvog odsjaja blica i bez „crvenih očiju“;
- Izraz lica mora biti neutralan (bez mrštenja ili smijanja) sa zatvorenim ustima;
- Moraju se jasno prikazati obje ivice lica;
- Mora se prikazivati puni frontalni izgled lica i ramena, u obliku kvadrata u odnosu na kameru;
- Osoba čiji se podaci uzimaju ne smije biti prikazana kako gleda preko jednog ramena (stil portreta), sa glavom nagnutom na jednu stranu, prema naprijed ili prema nazad;
- Slika lica i ramena mora biti centrirana na fotografiji;
- Ne smije biti kose preko lica;
- Moraju se oslikavati/predstaviti prirodni tonovi kože;
- Slika mora biti jasna, izoštrena i u fokusu;
- Slike sa sjenkama na licu ili pozadini nisu prihvatljive;
- Akvizicija se mora izvršiti sa jednoličnim osvjetljenjem i da se ne prikazuju sjenke ili odsjaj blica na licu ili glavi;

7. Instalirani protupožarni sustavi na lokacijama

8. Na lokacijama za rad nadležnih tijela obvezno instaliran šalter na kojem građani mogu vršiti uplate

9. Za rad sa mobilnom stanicom rukovoditelj nadležnog tijela je potrebno da izvrši slijedeće:

- definirati preciznu proceduru zaduživanja mobilne stanice u slučaju neophodnosti odlaska na drugu lokaciju (radni nalog, predaja uz minimalno dva lica, izdavanje radnog naloga i čuvanje mobilne stanice);

² Granica varira ±5% tako da je moguće da npr. lokacija od 27.000 uđe u gornji slijedeći opseg, a na temelju iskustvenih podataka

³ Ova površina uključuje površinu koju zauzima radno mjesto djelatnika i prostor za korisnike

⁴ Sustav će pružati potporu prilikom akvizicije podataka, ali je neophodno da se djelatnik pridržava instrukcija

- b. obvezno prisustvo dvojice ovlaštenih radnika nadležnog tijela prilikom rada mobilne stanice (za svako korištenje dostaviti izvješće na specifičnom obrascu potpisan od oba izvršitelja);
- c. obvezno prisustvo rukovoditelja prilikom prebacivanja podataka na centralni sustav sa mobilne stanice;
- d. obvezno snimanje svakog prebacivanja podataka i čuvanje zapisa do inspekcijskog nadzora, a minimalno šest mjeseci;
- e. poželjno snimanje rada prilikom akvizicije podataka ukoliko postoje uvjeti;

10. Pored ostalih, u ovisnosti od uvjeta u DKP mreži posebice se ističe:

- a. Fizička i logička sigurnost na lokacijama:
 - odvojena prostorija, po mogućnosti kartična kontrola ili ključ za ulazak ovlaštene osobe,
 - fizička razdvojenost između djelatnika nadležnog tijela i stranke,
 - video nadzor u prostoru u kojem se obavlja akvizicija podataka,
 - sigurnosni ormari u kojima se čuvaju obrasci personaliziranih dokumenata.

Poseban privitak ovih standarda čini Odluka o lokacijama za privremenu akviziciju biometrijskih podataka (Privitak 3).

- b. Prostor za akviziciju podataka treba da ima takve uvjete koji garantiraju ispunjenje ICAO 9303 standarda za akviziciju fotografije – vidi opis za akviziciju podataka;
- c. Sredstva komunikacije sa centralnim sustavom:
 - posebno osiguran ormar u kojem se nalazi komunikacijska oprema,
 - osigurana računalna mreža,
- d. Svaki djelatnik obvezno treba da bude državljanin BiH i da se nalazi u centralnom registru JMB;

11. Definiranje etičkih kodeksa rada djelatnika i uspostava antikorupcijskih procedura u okviru nadležnog tijela za radnike koji rade na procesu izdavanja dokumenata.

3 SIGURNOSNI UVJETI

Neophodno je ispuniti slijedeće sigurnosne uvjete na lokacijama na kojima nadležna tijela obavljaju aktivnosti na izdavanju dokumenata:

1. Pristup

- i. Poseban službeni ulaz;
- ii. Poželjna kontrola pristupa službenog ulaza;
 - 1. čitanje kartica, pin kod ili biometrijski podatak,
 - 2. trajno čuvanje baze kontrole pristupa,

2. Video nadzor

- i. Video nadzor šalterskog prostora, tako da se jasno mogu vidjeti monitori i radni prostor djelatnika;
- ii. Prostor u koji pristup imaju stranke, tako da se može vidjeti ulaz u prostor i šalter,
- iii. Ulaz službenih lica obvezno treba da je pokriven video nadzorom;
- iv. Posebno video nadzor mjesta za akviziciju podataka, tako da se jasno može vidjeti monitor i radni prostor djelatnika;
- v. Čuvanje video zapisa šest mjeseci minimalno u prostorijama same lokacije, ukoliko ne postoji centralni sustav;
- vi. Dostupnost video zapisu samo u prisustvu dvije osobe od kojih je jedna rukovoditelj nadležnog tijela;
- vii. Obveza rukovoditelja nadležnog tijela da svakodnevno pregleda video zapis i pravi službene zabilješke o uočenom na zapisima;
- viii. Video nadzor treba obavezno da bude odvojen od video nadzora zakupodavca;

3. Protuprovalni sustav

4. Fizička sigurnost računalnog sustava

- i. Fizički osigurano mjesto komunikacije (rek ormar i sl.), pristup samo za djelatnike nadležnog tijela koji imaju pristup u predmetne službene prostorije;
- ii. Poželjno postojanje uređaja za autentikaciju korisnika (čitanje kartica, pin kod ili biometrijski podatak),
- iii. Fizički onemogućeno korištenje eksternih memorijskih medija (memorijske kartice, USB memorije, CD-ovi, diskete, mobilni telefoni, MP3 player-i,...)
- iv. Zabrana korištenja mobilnih telefona u službenim prostorijama;

5. Obrada zahtjeva

- i. Vršer najmanje dva djelatnika;
- ii. Tokom obrade zahtjeva građanin se mora nalaziti u vidnom polju djelatnika;
- iii. Djelatnik ne prima drugu stranku dok prethodna ne počne postupak akvizicije biometrijskih podataka;

6. Prisustvo ovlaštenog radnika nadležnog tijela koji je zadužen za fizičku sigurnost

7. Obvezno postojanje sigurnosnih sefova na lokacijama čija dimenzija ovisi od veličine lokacije, a u kojima će se čuvati dokumenti koji čekaju provjeru podataka, dokumenti čija je provjera u toku i dokumenti spremni za izdavanje.

4 PROVJERA PODATAKA NA TEMELJU KOJIH SE IZDAJU PUTOVNICE I OSOBNE ISKAZNICE

Sukladno propisima BiH, lice koje dobije osobnu iskaznicu i putovnicu mora da je upisan u knjigu državljana te da se provjere statusi u matičnim knjigama rođenih.

Podaci na temelju kojih se izdaju putovnice i osobne iskaznice provjeravaju se prema slijedećim pravilima:

1. Nakon predaje zahtjeva nadležno tijelo šalje elektronički upit općini za provjeru podataka iz knjige državljana i matične knjige rođenih;
2. Ukoliko postoji digitalno potpisana elektronička evidencija u općini, podaci se preuzimaju korištenjem WEB servisa, a obvezno se preuzimaju i podaci o tome koji je ovlašten djelatnik digitalno potpisao podatke;
3. Ukoliko ne postoji elektronička evidencija onda je procedura slijedeća:
 - i. omogućiti korištenje aplikacije ovlaštenom djelatniku općine,
 - ii. po predaji zahtjev dobija status «na provjeri»,
 - iii. zahtjev sa prethodnim statusom mora biti vidljiv općinskom djelatniku,
 - iv. općinski djelatnik izvrši provjere i dostavi podatke nadležnom tijelu čime se dalje nastavlja obrada zahtjeva. Općina je dužna u roku od tri dana dostaviti odgovor,
4. Sve općine moraju dostaviti SGT obrasce o ovlaštenim djelatnicima koji vrše provjere;
5. Podaci o svim provjerama čuvaju se 10 godina na sustavu sukladno zakonu.

Tijela koja provode postupke vezane za vođenje knjiga državljana i matičnih knjiga dužni su definirati precizne procedure upisa i izmjene u navedenim knjigama.

5 PROVJERA PODATAKA SADRŽANIH U PUTOVNICI I OSOBNOJ ISKAZNICI

Ova preporuka se odnosi na rad tijela koja vrše izdavanje osobnih iskaznica, putovnica i vozačkih dozvola.

Na zahtjev građana, nadležno tijelo treba da omogući istom uvid u sadržaj personaliziranog čipa, odnosno da provjeri usaglašenost:

1. podataka na drugoj stranici (u slučaju putovnice), tj. podataka na prednjoj stranici u slučaju osobne iskaznice;
2. podataka sadržanih u strojno čitljivoj zoni;
3. podataka na trećoj stranici (u slučaju putovnice);
4. podataka sadržanih u čipu;
5. podataka u sustavu, odnosno podataka na zahtjevu za izdavanje dokumenta, potpisanog od strane građanina prilikom podnošenja istog.

6 PREPORUKE ZA RAD DJELATNIKA NADLEŽNIH TIJELA

Kao poseban dodatak ovog dokumenta u prilogu se nalaze Minimalni sigurnosni standardi za rukovanje i izdavanje strojno čitljivih dokumenata shodno ICAO preporukama, a koje je prilagodila Agencija (Privitak 2).

Ove preporuke odnose se na rad tijela koja vode upravne postupke vezane za JMB, prebivalište i boravište, osobne iskaznice, putovnice i vozačke dozvole. Preporuke se mogu primijeniti i za druge djelatnike koji su vezani za evidencije koje se vode u okviru Agencije.

Preporuke za nadležna tijela

1. Izbor djelatnika:

- a. da ispunjavaju sve uvjete za zasnivanje radnog odnosa sukladno propisima u Bosni i Hercegovini;
 - b. da su evidentirani u evidenciji JMB i da posjeduju identifikacijsku ispravu državljana BiH;
 - c. da posjeduju visoke moralne kvalitete o čemu ocjenu donosi rukovoditelj tijela;
2. Na lokacijama gdje postoji više šaltera organizirati jedan red za čekanje tako da se ne može birati šalter, nego se ide na prvi koji je slobodan;
3. Educirati djelatnike nadležnih tijela za vršenje upravnih postupaka iz točke 2;
4. Organizirati sustav educiranja na način da svaki djelatnik minimalno dva puta godišnje prolazi iste obuke kako bi se izbjegla rutina u radu djelatnika;
5. Obvezno vršenje (minimalno dva puta godišnje) inspeksijskog nadzora poslova;
6. Obvezne periodične i iznenadne kontrole od strane rukovoditelja srednje i više razine nadležnog tijela, o čemu je potrebno voditi posebnu dokumentaciju;
7. U suradnji sa drugim tijelima organizirati edukacije vezane za tehničku zaštitu dokumentacije i prepoznavanje falsifikata. Obuke organizirati dva puta godišnje i osigurati opise dokumenata i primjerke dokumenata;
8. Organizirati kontakte sa djelatnicima drugih tijela prilikom provjere identiteta. Voditi posebne evidencije za izvanredne provjere identiteta;
9. Pripremiti etički kodeks koji će potpisati svaki djelatnik, a koji sadrži slijedeće elemente:
 - a. pridržavanje propisa Bosne i Hercegovine i rad sukladno zakonu,
 - b. pridržavanje propisa vezanih za predmetnu djelatnost koju vrše,
 - c. izjave da neće vršiti krivična djela,
 - d. izjava da će se prema svim strankama odnositi na isti način bez obzira na vjersku, nacionalnu, spolnu i bilo koju drugu pripadnost.

Preporuke za rad djelatnika

1. Provjera ulaznih podataka:
 - a. elektronička provjera podataka iz matičnih knjiga će se omogućiti uz suradnju između nadležnog tijela, Agencije i tijela nadležnog za rad matičnih ureda sukladno propisima u Bosni i Hercegovini;
2. Djelatniku nadležnog tijela na svakom šalteru mora se omogućiti pristup sustavima sukladno pravilima i organizacijom koju definira rukovoditelj tijela za sustave:
 - a. obrade podataka o JMB,
 - b. obrade podataka o prebivalištu i boravištu,
 - c. obrade podataka o osobnoj iskaznici,
 - d. obrade podataka o putovnicama,
 - e. obradu podataka za druge postupke ukoliko se vrše na lokacijama (vozačke dozvole, prometne dozvole, prekršajne evidencije),
3. Od prethodnog je izuzet šalter akvizicije biometrijskih podataka;
4. Tamo gdje postoje uvjeti razdvojiti rad na više šaltera tako da jedno lice ne može obaviti sve obrade vezano za izdavanje dokumenta;
5. Djelatnik nadležnog tijela dužan je da se pridržava svih pravila rada na sustavu i zaštite podataka;

6. Posebno je zabranjeno da razmjenjuje svoja prava za rad na sustavu (šifre, kartice ukoliko postoje i slično);
7. Obvezan je da minimalno jednom mjesečno mijenja šifru za pristup sustavu.

6.1 Biometrijske provjere

Zbog mogućnosti duplih identiteta, prilikom procesa izdavanja biometrijskih putnih isprava vrše se provjere po otiscima prstiju i fotografijama, odnosno provjerava se da li lice sa određenim biometrijskim podacima posjeduje drugu ispravu na drugi identitet. Prije slanja naloga za personalizaciju dokumenta Agenciji, nadležno tijelo ima mogućnost da dobije informaciju da li postoji sumnja u „dupli“ identitet nekog lica. **Naglašavamo da je ovo samo pomoćno sredstvo koje služi nadležnom tijelu da utvrdi da li postoji sumnja na postojanje duplog identiteta. Ukoliko postoji sumnja, nadležno tijelo traži dodatne dokaze kroz upravni postupak i donosi konačnu odluku.**

Procedura nadležnog tijela kroz zaprimanje zahtjeva za putnu ispravu uz biometrijske provjere obavlja se na slijedeći način:

1. Zaprimanje zahtjeva za putnu ispravu, uz **obvezan intervju sa strankom kada se pored kontrole dokumentacije dolazi do podataka o podnosiocu zahtjeva,**
2. Zahtjev za dostavu podataka iz matičnih ureda o upisima u matičnim knjigama (državljanstvo):
 - a. **napominjemo da je u ovom slučaju neophodno uspostaviti suradnju sa lokalnim tijelima, te ukoliko se jave nejasnoće izravno rješavati problem između tijela.** Često se dešava da se građani vraćaju da obavljaju određene aktivnosti u ime nadležnih tijela (različit naziv mjesta u matičnom uredu i u nomenklaturama i građanin se odbija, umjesto da tijela međusobno riješe problem),
3. **Aktiviranje automatskih biometrijskih provjera.** Naglašavamo da biometrijske provjere funkcioniraju na principu vjerovatnoće i statistike, te je moguća pogreška. Ove provjere samo daju odgovarajuće sumnje, te su određeni matematički parametri kada sumnja postoji. Sustav automatski daje informaciju djelatniku nadležnog tijela o postojanju sumnji. Moguća su dva slučaja:
 - a. **sustav javlja korisniku MUP-a ili MVP-a da sumnja ne postoji i u ovom slučaju se proces utvrđivanja identiteta nastavlja normalno,**
 - b. **sustav JAVLJA DA SUMNJA POSTOJI.** U ovom slučaju je neophodno odrediti posebnog korisnika koji ima pravo uvida u ovakve podatke. Sugeriramo da ovaj korisnik bude RUKOVODITELJ ili, ukoliko postoji mogućnost OVLAŠTENI SLUŽBENO POLICIJSKO LICE. Naime, u slučaju postojanja sumnje u „dupli identitet“ treba poduzeti radnje da se utvrdi stvarno stanje podnosioca zahtjeva, tj. da li je sumnja utemeljena. Preporučujemo da svako nadležno tijelo definira interne akte za postupanja u ovom slučaju.
4. Poslije ove aktivnosti nastavljaju se daljnje procedure obrade zahtjeva za putovnicu.

Automatske biometrijske provjere će u određenoj mjeri povećati vrijeme neophodno za obradu jednog zahtjeva. Predviđeno je da u najgorem slučaju biometrijske provjere traju 24 sata. Imajući u vidu tehničku kompliciranost ovog načina rada određen je tačan vremenski raspored koji će funkcionirati od ponedjeljka 15.03.2010. godine:

1. 00,00 – 08,00 sustav vrši provjeravanje duplih biometrijskih podataka za podatke akvizirane prethodnog dana;

2. 08,00 – 12,00 sustav vrši dodavanje novih biometrijskih podataka akviziranih tokom dana;
3. 12,00 – 13,00 sustav vrši internu preraspodjelu podataka po računalima koja vrše provjere;
4. 13,00 – 16,00 sustav vrši provjeravanje duplih biometrijskih podataka za podatke akvizirane u toku dana;
5. 16,00- 20,00 sustav vrši dodavanje novih biometrijskih podataka akviziranih tokom dana;
6. 20,00 – 21,00 sustav vrši internu preraspodjelu podataka po računalima koja vrše provjere;
7. 21,00 – 00,00 siustav vrši provjeravanje duplih biometrijskih podataka za podatke akvizirane u toku dana.

Procjena je da se svi dnevno uneseni podaci pretvore u biometrijski podatak i dodaju na bazu koja vrši provjere u roku od 3 sata. Isto vrijeme je potrebno i za izvršavanje provjera na duple podatke, što uz 1 sat potreban za preraspodjelu podataka omogućava da ovaj dio sustava svoj posao završi u roku od 7 sati.

Također, bitno je naglasiti da hitne putovnice imaju prioritet u obradi što znači da će sve hitne putovnice unesene na sustav prije 11,00 sati sigurno biti provjerene do 16,00 sati istog dana. Hitne putovnice unesene nakon 11,00 sati završit će biometrijske provjere istog dana do 22,00 sata.

Djelatnici nadležnih tijela (operateri na sustavu) u formi za provjeru identiteta moraju startati biometrijske provjere pritiskom na gumb „Startaj biometrijske provjere“. Važno je reći da operateri nemaju razlog za prekidanje i ponovno pokretanje biometrijske provjere jer takva aktivnost neće pozitivno utjecati na brzinu dobijanja odgovora već će to vrijeme produžiti. Završetak biometrijske provjere bit će označen na ekranu provjere identiteta oznakom „Završene provjere“ u redu gdje se nalazi i gumb za startanje biometrijske provjere. Trenutno skala sa postotcima ne odražava realnu situaciju postotka završenosti provjere. Nakon što operater registrira da su i biometrijska provjera i provjera u matičnom uredu završene može preći na drugi ekran na kojem vidi rezultate provjera. Provjere u matičnom uredu operater može po vlastitoj odluci ignorirati ili prihvatiti odnosno odbiti zahtjev.

Još jednom naglašavamo da u pogledu biometrijske provjere treba stvoriti **internu** proceduru u slučaju postojanja podudarnog biometrijskog podatka povezanog sa drugim jedinstvenim matičnim brojem. **Ignoriranje ovakvog zahtjeva** ne smije uraditi „**običan operater**“. Ponavljamo da je neophodno da u okviru vaših institucija odredite djelatnika (po mogućnosti **rukovoditelja ili krim policajca**) koji će imati mogućnost uvida u pozitivne odgovore, zatim izvršiti analizu dobijenih podataka i na temelju nje poduzeti odgovarajuće aktivnosti, odnosno obavijestiti nadležne za pokretanje istrage ili odobriti daljnje aktivnosti. Za ovo ovlašteno lice dužni ste dostaviti SGT obrazac sa zahtjevom za dodjeljivanje role „IGNORIRAJ_BIO_PROVJERE“ **najkasnije do 01.04.2010. godine**. Do tog dana obični korisnici će i dalje imati mogućnost ignoriranja biometrijske provjere. **Ponovno naglašavamo da se na sustavu evidentiraju sve aktivnosti i provjere.**

Ističemo da sustav, imajući u vidu da funkcionira shodno statističkim pravilima, ne mora točno sugerirati da se radi o istom licu, te je zato neophodna aktivnost **ovlaštenog lica koja ima za cilj donošenje zaključka o točnosti tvrdnje sustava da je pronašao dva podudarna biometrijska podatka povezana sa različitim jedinstvenim matičnim brojevima.**

PRIVITAK 1

Broj preporučenih šaltera za lokacije u Bosni i Hercegovini za poslove JMB, prebivališta i boravišta, osobnih iskaznica, putovnica, informacija, te akvizicije biometrijskih podataka za potrebe nadležnih tijela koja vode upravne postupke u organizacijskim jedinicama prema mjestu prebivališta:

R.B.	Nadležna tijela i sjedišta u općinama	Tip lokacije	Mobilna stanica	Ukupno šaltera (JMB, prebivalište i boravište, osobne iskaznice, vozačke dozvole, putovnice i informacije)	Ukupno šaltera sa akvizicijom	Pregled kapaciteta (8- satno radno vrijeme) - godišnje
TIJELA U FBiH						
1	MUP Unsko - sanskog kantona	D⁵	1			
2	Bihać	C3		4	5	90.000
3	Bosanska Krupa	C3		3	4	67.500
4	Bužim	C3		2	3	45.000
5	Ključ	C3		2	3	45.000
6	Bosanski Petrovac	C3		2	3	45.000
7	Sanski Most	C3		4	5	90.000
8	Cazin	C3		4	5	90.000
9	Velika Kladuša	C3		4	5	90.000
10	MUP Posavskog kantona	D	1			
11	Orašje	C3		2	3	45.000
12	Odžak	C3		2	3	45.000
13	Bosanski Šamac/Domaljevac	C3		2	3	45.000
14	MUP Tuzlanskog kantona	D	1			
15	Tuzla	C1		8	10	180.000
16	Kalesija	C3		3	4	67.500
17	Banovići	C3		3	4	67.500
18	Kladanj	C3		2	3	45.000
19	Čelić	C3		2	3	45.000
20	Sapna	C3		2	3	45.000
21	Doboj - Istok	C3		2	3	45.000
22	Teočak	C3		2	3	45.000
23	Gračanica	C3		4	5	90.000
24	Lukavac	C3		4	5	90.000
25	Živinice	C3		4	5	90.000
26	Gradačac	C3		3	4	67.500
27	Srebrenik	C3		3	4	67.500
28	MUP Zeničko - dobojskog kantona	D	1			
29	Zenica	C2		7	9	157.500
30	Visoko	C3		3	4	67.500
31	Zavidovići	C3		3	4	67.500
32	Žepče	C3		2	3	45.000
33	Maglaj	C3		2	3	45.000
34	Breza	C3		2	3	45.000
35	Olovo	C3		2	3	45.000
36	Vareš	C3		2	3	45.000
37	Usora	C4		2	3	45.000
38	Doboj – Jug	C3		1	2	22.500
39	Tešanj	C3		3	4	67.500
40	Kakanj	C3		3	4	67.500

⁵ D lokacija je lokacija na koju Agencija vrši prijevoz dokumenata i sa koje preporučuje administraciju

41	MUP Bosansko - podrinjskog kantona	D	1			
42	Goražde	C3		3	4	67.500
43	Foča	C4		1	2	22.500
44	Pale	C4		1	2	22.500
45	MUP Srednjobosanskog kantona	D	1			
46	Travnik	C3		4	5	90.000
47	Bugojno	C3		3	4	67.500
48	Novi Travnik	C3		2	3	45.000
49	Kiseljak	C3		2	3	45.000
50	Vitez	C3		2	3	45.000
51	Gornji Vakuf- Uskoplje	C3		2	3	45.000
52	Jajce	C3		2	3	45.000
53	Donji Vakuf	C3		2	3	45.000
54	Busovača	C3		2	3	45.000
55	Fojnica	C3		2	3	45.000
56	Kreševo	C3		2	3	45.000
57	Dobretići	C4		1	2	22.500
58	MUP Hercegovačko-neretvanskog kantona	D	1			
59	Čapljina	C3		2	3	45.000
60	Rama – Prozor	C3		2	3	45.000
61	Čitluk	C3		2	3	45.000
62	Jablanica	C3		2	3	45.000
63	Stolac	C3		2	3	45.000
64	Neum	C3		1	2	22.500
65	Ravno	C4		1	2	22.500
66	Konjic	C3		3	4	67.500
67	Mostar	C2		7	9	157.500
68	MUP Zapadnohercegovačkog kantona	D	1			
69	Ljubuški	C3		2	3	45.000
70	Široki Brijeg	C3		3	4	67.500
71	Posušje	C3		2	3	45.000
72	Grude	C3		2	3	45.000
73	MUP Kantona Sarajevo	D	1			
74	Sarajevo - Stari Grad	C3		3	4	67.500
75	Hadžići	C3		2	3	45.000
76	Vogošća	C3		2	3	45.000
77	Ilijaš	C3		2	3	45.000
78	Trnovo	C4		1	2	22.500
79	Sarajevo – Novi Grad	C2		7	9	157.500
80	Novo Sarajevo	C3		4	5	90.000
81	Sarajevo Centar	C2		4	6	90.000
82	Ilidža	C3		3	4	67.500
83	MUP Kantona 10	D	1			
84	Livno	C3		3	4	67.500
85	Tomislavgrad	C3		2	3	45.000
86	Drvar	C3		2	3	45.000
87	Glamoč	C4		1	2	22.500
88	Kupres	C4		1	2	22.500
89	Bosansko Grahovo	C4		1	2	22.500
MUP REPUBLIKE SRPSKE						
90	CJB Banja Luka	D	1			
91	Banja Luka	C1		8	10	180.000
92	Laktaši	C3		3	4	67.500
93	Srbac	C3		3	4	67.500
94	Kotor Varoš	C3		2	3	45.000
95	Čelinac	C3		2	3	45.000

96	Kneževo	C3		2	3	45.000
97	Gradiška	C3		4	5	90.000
98	Prnjavor	C3		3	4	67.500
99	SJB Prijedor	D	1			
100	Prijedor	C3		5	6	112.500
101	Kozarska Dubica	C3		3	4	67.500
102	Novi Grad	C3		3	4	67.500
103	Kostajnica	C3		2	3	45.000
104	Istočni Sanski Most	C4		1	2	22.500
105	Krupa na Uni	C4		1	2	22.500
106	SJB Mrkonjić Grad	D	1			
107	Mrkonjić Grad	C3		2	3	45.000
108	Šipovo	C3		2	3	45.000
109	Ribnik	C3		2	3	45.000
110	Jezero	C3		1	2	22.500
111	Petrovac	C3		1	2	22.500
112	Istočni Drvar	C3		1	2	22.500
113	Kupres	C3		1	2	22.500
114	CJB Doboj	D	1			
115	Doboj	C3		4	5	90.000
116	Derventa	C3		3	4	67.500
117	Modriča	C3		2	3	45.000
118	Šamac	C3		2	3	45.000
119	Brod	C3		2	3	45.000
120	Petrovo	C3		2	3	45.000
121	Vukosavlje	C4		1	2	22.500
122	Pelagićevo	C4		1	2	22.500
123	Teslić	C3		3	4	67.500
124	CJB Bijeljina	D	1			
125	Bijeljina	C3		5	6	112.500
126	Lopare	C3		2	3	45.000
127	Ugljevik	C3		2	3	45.000
128	SJB Zvornik	D	1			
129	Zvornik	C3		3	4	67.500
130	Bratunac	C3		2	3	45.000
131	Srebrenica	C3		2	3	45.000
132	Vlasenica	C3		2	3	45.000
133	Milići	C3		2	3	45.000
134	Šekovići	C3		2	3	45.000
135	Osmaci	C4		1	2	22.500
136	Skelani (u Srebrenici)	C4		1	2	22.500
137	CJB Istočno Sarajevo	D	1			
138	Pale	C3		3	4	67.500
139	Sokolac	C3		2	3	45.000
140	Istočno Sarajevo	C3		3	4	67.500
141	Rogatica	C3		2	3	45.000
142	Hreša	C4		1	2	22.500
143	Han Pijesak	C4		1	2	22.500
144	Trnovo	C4		1	2	22.500
145	SJB Foča	D	1			
146	Foča	C3		2	3	45.000
147	Višegrad	C3		2	3	45.000
148	Rudo	C3		2	3	45.000
149	Čajniče	C4		1	2	22.500
150	Kalinovik	C4		1	2	22.500
151	Istočno Goražde	C4		1	2	22.500

52	CJB Trebinje	D	1			
153	Trebinje	C3		3	4	67.500
154	Nevesinje	C3		2	3	45.000
155	Bileća	C3		2	3	45.000
156	Gacko	C3		2	3	45.000
157	Ljubinje	C4		1	2	22.500
158	Berkovići	C4		1	2	22.500
159	Javni Registar Brčko distrikta	D	1			
160	Brčko	C2		6	8	135.000
	Ukupno		20	340	487	7.650.000



Босна и Херцеговина
Агенција за идентификациона
документа евиденцију
и размјену података



Bosna i Hercegovina
Agencija za identifikacijske/identifikacione
isprave/dokumente, evidenciju
i razmjenu podataka

PRIVITAK 2

**Minimalni sigurnosni standardi za rukovanje i izdavanje strojno čitljivih
(i drugih) putovnica te drugih dokumenata na temelju kojih se izdaju
putovnice
(preporučene standardne prakse za vlade u svijetu)**

*Modificirano od strane Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i
razmjenu podataka BiH*



Banja Luka, ožujak 2015.

1. Uvod

Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka je sukladno Zakonu o Agenciji, te Zakonu o putnim ispravama i Zakonu o osobnoj iskaznici izradila standarde za izdavanje dokumenata u Bosni i Hercegovini i uručila ih svim nadležnim tijelima.

Kako bi se najbolje shvatio lanac identiteta za izdavanje dokumenata, u daljnjem tekstu su navedeni **Minimalni sigurnosni standardi za rukovanje i izdavanje strojno čitljivih (i drugih) putovnica te drugih isprava na temelju kojih se izdaju putovnice (preporučene standardne prakse za institucije vlasti u svijetu)**, koji su modificirani za potrebe Bosne i Hercegovine sukladno propisima. Ovaj dokument se kroz tekst naziva Originalni dokument. Originalni dokument je pripremljen pod pokroviteljstvom G-8 Lion/Rimske grupe i predložen kao INFORMATIVNI ANEKS Poglavlju III Dokumenta Međunarodne organizacije za civilni zrakoplovni promet br. 9303. (ICAO 9303). U okviru ovog akta izvršena su modificiranja kako bi se isti mogao primijeniti za potrebe tijela za izdavanje osobnih iskaznica, putovnica te uvjerenja o državljanstvu i vođenje matičnih knjiga u BiH. Modificiranje je izvršila Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH. Ovo treba shvatiti kao preporuke.

U daljnjem tekstu nalaze se preporuke koje važe za sva tijela koja su vezana za izdavanje dokumenata u BiH. U cilju jamstva sustava izdavanja dokumenata u BiH preporučuje se pridržavanje ovih preporuka. Zakonima BiH jasno je definirano koje tijelo je definirano za koji segment izdavanja dokumenata. Ove preporuke trebalo bi primijeniti svako tijelo kroz svoje zakonske i podzakonske interne akte. Ovaj akt je dostavljan nadležnim institucijama počevši od početka 2009. godine i može da služi kao temelj sa izradu antikorupcionih planova. Kroz sljedeća poglavlja razrađuju se preporuke.

2. Obim dokumenta

2.1 U ovom dokumentu daju se preporučene prakse za povećanje sigurnosti procesa izdavanja strojno čitljivih putovnica, osobnih iskaznica, uvjerenja o državljanstvu i rodni listova, kao i vođenje matičnih knjiga. Kao takav, ovaj aneks propisuje minimum globalnih standarda za korištenje od strane svih institucija vlasti, s ciljem da se na minimum smanje ranjive točke koje postoje unutar svakog procesa rukovanja putovnicama i njihovog izdavanja, te izdavanja dokumenata na temelju kojih se izdaju putovnice (osobne iskaznice, uvjerenja o državljanstvu i rodni listovi). Preporuke pokrivaju cijeli postupak vezan za proces izdavanja putovnica u BiH, od obveza tijela na razini BiH po pitanju nabave i skladištenja bjanko obrazaca, preko pitanja rada tijela unutarnjih poslova i lokalnih tijela na izdavanju dokumenata, do pitanja u svezi sa uposlenima (izbor, edukacija, rukovođenje i sl.), da se pomogne spriječiti prevara iznutra, te potreba da viši rukovoditelji daju potporu jednom dobrom programu unutarnjih kontrola.

2.2 Treba se jasno shvatiti da su ovo preporučene prakse koje su usklađene sa konkretnom situacijom i podjelom nadležnosti u BiH. Ono što je prikazano ovdje je grupa metoda koje funkcioniraju za zemlje koje su bile uključene u izradu nacrt originalnih dokumenata i preporuka. Polazi se od pretpostavke da je učinkovit i siguran program izdavanja putovnica, osobnih iskaznica, uvjerenja o državljanstvu, rodni listova i vođenje matičnih knjiga cilj svake službe koja izdaje ove dokumente u BiH. Zbog toga se svim razinama vlasti u BiH preporučuje da iz ovog dokumenta izvuku one prakse koje se uklapaju u njihov proces vezan za putovnice, osobne iskaznice, uvjerenja o državljanstvu i rodne listove, i vođenje matičnih knjiga i ugradi ih u provedbene propise. Kako bi se shvatio

lanac identiteta u BiH preuzete su preporuke za postupke svih organa koji učestvuju u lancu identiteta u BiH i to:

1. Uvjerjenja o državljanstvu i rodni listovi

- a. Nadležnost za izdavanje: tijela lokalne uprave (općinska tijela);
- b. Nadzor nad izdavanjem:
 - i. Federacija BiH: Županijski MUP-ovi i Ministarstvo unutarnjih poslova Federacije BiH,
 - ii. R. Srpska: Ministarstvo uprave i lokalne samouprave,
 - iii. Brčko distrikt: Javni registar,

2. Osobne iskaznice

- a. Nadležnost za izdavanje:
 - i. Federacija BiH: Policijske uprave pri županijskim MUP-ovima,
 - ii. R. Srpska: CJB, SJB i PS pri MUP-u,
 - iii. Brčko distrikt: Javni registar,
- b. Nadzor nad izdavanjem:
 - i. Federacija BiH: Županijski MUP-ovi,
 - ii. R. Srpska: MUP,
 - iii. Brčko distrikt: Vlada,
 - iv. Ministarstvo civilnih poslova BiH,
- c. Personaliziranje, skladištenje, vođenje registara i mreža za prijenos podataka:
 - i. Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH,

3. Putovnice

- a. Nadležnost za izdavanje:
 - i. Federacija BiH: Policijske uprave pri županijskim MUP-ovima,
 - ii. R. Srpska: CJB, SJB i PS pri MUP-u,
 - iii. Brčko distrikt: Javni registar,
 - iv. DKP mreža,
- b. Nadzor nad izdavanjem:
 - i. Federacija BiH: Županijski MUP-ovi,
 - ii. R. Srpska: MUP,
 - iii. Brčko distrikt: Vlada,
 - iv. Ministarstvo vanjskih poslova BiH,
 - v. Ministarstvo civilnih poslova BiH,
- c. Personaliziranje, skladištenje, vođenje registara i mreža za prijenos podataka:
 - i. Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH.

2.3 Grupa G-8 je pokrenula korištenje originalnih dokumenata u svojim aktivnostima „Izgradnje kapaciteta“ kako bi ojačala sposobnosti drugih vlada. Međutim, namjera je da G-8 ovaj dokument nakon usvajanja podnese Međunarodnoj organizaciji za civilni zrakoplovni promet, uz ideju da bi trebao biti usvojen kao "Informativni aneks" uz "Dokument br. 9303", kao dopuna već usvojenom "Dokumentu o sigurnosnim standardima".

3. Osnovni podaci

3.1 Postoji nekoliko razina prijetnji sa kojima se sve razine vlasti pojedinih država moraju izboriti u svezi sa izdavanjem i korištenjem domaćih putovnica, te drugih dokumenata na osnovu kojih se izdaju putovnice:

- A. falsificiranje ili preinačavanje originalne putovnice od strane kriminalnih i drugih elemenata kojima treba putovnica radi novog identiteta ili državljanstva;
- B. pribavljanje putovnice prevarom, koristeći se falsificiranim, ukradenim ili originalnim dokumentima koji ne pripadaju toj osobi (krađa identiteta);
- C. krađa originalne putovničke knjižice i popunjavanje podataka u njoj, i
- D. protuzakonit rad uposlenih na putovnicama prilikom izdavanja putovnica.

Za slučaj Bosne i Hercegovine posebno su interesantni točka B i točka D. Prema tome, posebice je potrebno analizirati standarde vezane za izdavanje osobnih iskaznica i uvjerenja o državljanstvu koji su temelj za dobijanje BiH putovnice.

3.2 Ovaj dokument se prvenstveno fokusira na gore navedenu točku D - spriječavanje prevare iznutra kroz čvrst program unutarnjih kontrola i rukovođenja u svim tijelima koja izdaju dokumente. U ovom dokumentu se izrazi "protuzakonit rad" i "prevara iznutra" koriste kao sinonimi. Priznaje se da je ovo neprijatna tema i da nijedan rukovoditelj ne želi da misli da uposleni može izdati njegovo povjerenje, svoju organizaciju (nadležno tijelo), županiju, entete, državu ili kolege. Međutim, ignoriranje ove mogućnosti je opasno. Dakle, pretpostavlja se da većina uposlenih ostaje poštena tokom svog radnog vijeka, razborit rukovoditelj mora poduzeti korake da spriječi uspjeh onih koji se odluče na pokušaj da zlouporabe sustav.

3.3 Na samom početku se moraju razumjeti dva koncepta. Prvi je da dobre unutarnje kontrole ne stvaraju atmosferu sumnjičavosti. Umjesto toga, pridržavanje ovih načela i procedura služi da zaštiti nevine od optužbi za prijestup te omogućava pošteno i transparentno rukovođenje. Drugi koncept je da je nemoguće umanjiti ranjivost sustava izdavanja putovnica, osobnih iskaznica i vođenje matičnih knjiga i knjiga državljana na nulu. Ljudsko ponašanje je nepredvidivo, a inventivnost onih koji pokušavaju da zaobiđu kontrole se nikad ne treba potcjenjivati.

3.4 Međutim, postoji veoma mnogo stvari koje se mogu uraditi da se oteža uspjeh prevare institucije iznutra. Sama činjenica da postoje važeća načela i procedure funkcionira kao odvraćanje onima koji bi htjeli da zlouporabe sustav u kriminalne svrhe u institucijama. Jednostavno rečeno, principi na kojima se temelji ovaj dokument podrazumijevaju da u nadležnim institucijama postoje detaljne procedure za interne kontrole, podjele odgovornosti za izdavanje putovnica, osobnih iskaznica, uvjerenja o državljanstvu i rodni listovi tako da nijedan uposleni ne obavlja sve funkcije izdavanja, organiziranja tekućeg rada (tako da podnositelj zahtjeva ne može podnijeti zahtjev ciljanom djelatniku), postojanje redovitih ali i izvanrednih provjera i revizija da se osigura pridržavanje pravila, te obučavanje uposlenih da rukovodstvu prijave (i nagrada za one koji to čine) sumnjivo ponašanje drugih uposlenih. Uvođenje ovih mjera znatno otežava prijevaru iznutra. U daljnjem tekstu će se detaljno razraditi svaka od ovih tema. Posebno ističemo da je kompletan lanac identiteta u BiH tako podijeljen da već postoji različita nadležnost za izdavanje pojedinih dokumenata. Ono što je potrebno uraditi jeste uspostavljanje i poboljšanje komunikacije između različitih tijela koja

izdaju dokumente. Pored formalnih potrebno je da ove komunikacije budu i neformalne (po potrebi posla dnevne, a u svrhu utvrđivanja stvarnog identiteta nositelja dokumenta).

3.5 Već postoji tehničko izvješće sa naslovom "Sigurnosni standardi za strojno čitljive putne isprave" koji zagovara prevenciju njihovog falsificiranja i preinačavanja. Izvješće je usvojeno kao "Informativni aneks" na "Dokument Međunarodne organizacije za civilni zrakoplovni promet br. 9303", koji je globalni standard za strojno čitljive putne isprave. Izvješće sadrži uvođenje zaštite protiv prijevare i zlouporabe originalnih putovnica i njihovih komponenti, te uvođenje unutarnje sigurnosti procesa izdavanja. Sve preporuke definirane Sigurnosnim standardima za strojno čitljive putne isprave se tiču sigurnosti samog dokumenta, vođenja središnjih registara i logiranja pristupa, uspostave tehničkih standarda koji se odnose na lokacije za personaliziranje i skladištenje dokumenata su uspostavljene u BiH. Ono što se tiče rada samih djelatnika na izdavanju dokumenata šire se obrazlaže u ovom dokumentu. Većina preporuka koje se u okviru dokumenta odnose na putovnice može se primijeniti i na osobne iskaznice i na vođenje matičnih knjiga i registara.

3.6 Ovaj dokument se također osvrće na mjere koje se možda mogu poduzeti da se na minimum umanju mogućnost postojanja podnositelja zahtjeva za putovnice koji su uspješno preuzeli identitet drugih osoba. Zato se posmatra kompletan lanac identiteta od podnošenja zahtjeva za upis državljanstva u lokalno tijelo, preko zahtjeva za osobnu iskaznicu do zahtjeva za putovnice. Stvoren je takav zakonski temelj u BiH koji omogućava elektroničku razmjenu podataka. Da bi sustav bio kompletan neophodno je uvesti i primijeniti pravila i standarde kod preuzimanja dokumentacije, intervjua i izdavanja samog dokumenta. Jer, niti jedan sustav ne izdaje dokumente, dokumente izdaju ovlašteni pojedinci koji rade kod različitih tijela na izdavanju dokumenata.

3.7 Ovaj dokument se fokusira na putovnice, osobne iskaznice, ali i sve zakonske uvjete koji su naopходni da bi se izdala putovnica ili osobna iskaznica, odnosno primarno da je podnositelj zahtjeva državljanin i da ispunjava sve uvjete da dobije dokument (tj. da je nositelj identiteta i da nema drugi validan dokument). Nadležne institucije u BiH podstičemo da izaberu ono što je primjenjivo na njihovu situaciju i njihove dokumente.

4. Važnost sigurnosnih standarda izdavanja

4.1 Putovnice su po svojoj prirodi vrijedne isprave. One su ključno sredstvo na međunarodnim putovanjima i za njih kao takve neki ljudi i organizacije su spremni da plate velike sume novca da bi ih nezakonito pribavili. Ovo znači da je proces izdavanja putovnica podložen prevarama i nezakonitom radu. Neka zemlja može imati putovnice koji sadrže visok stupanj sigurnosti, ali ako se takva putovnica izda onima koji nemaju pravo na njega (oni koji nisu državljani, kriminalci, teroristi itd.), ili se izda na lažni identitet, kvaliteta putovnice znači vrlo malo. Upravo ovakva situacija je veoma moguća u BiH ukoliko svi nadležni koji su zaduženi za izdavanje uvjerenja o državljanstvu i vođenje matičnih knjiga (lokalna tijela), osobnih iskaznica (MUP-ovi i Javni registar u Brčko distriktu) i inspeksijska tijela ne vrše svoje poslove sukladno propisima.

4.1.1 Oni koji žele privući uposlene u putovničkim tijelima, te tijelima koja izdaju dokumente i vode matične knjige, da sudjeluju u prijevari često mogu priuštiti da potroše daleko više nego što vlasti mogu davati kao plaću, a biće i drugih slučajeva u kojima uposleni na putovnicama i izdavanju drugih dokumenata u lancu identiteta u BiH mogu biti

natjerani na suradnju strahom od prijetnji ili ucjena. Dakle, sve razine vlasti u okviru svoje nadležnosti trebaju i otežati uposlenima mogućnost nezakonitog rada i olakšati svojim tijelima da otkriju one koji to pokušaju.

4.1.2 Podnositelji zahtjeva za putovnicu koji namjeravaju počiniti prijevaru će također pokušati da potkopaju proces izdavanja tako što će pribaviti originalne ili izgledom vjerodostojne dokumente o državljanstvu i identitetu na osnovu kojih se odobrava putovnica. Zbog toga institucije vlasti trebaju poduzeti mjere da na minimum umanje mogućnosti davanja odobrenja na temelju dokumenata stečenih prijevarom. Prema tome, neophodno je da sve institucije u lancu identiteta uspostave suradnju i komunikaciju prilikom izdavanja dokumenata.

4.2 Ako zemlja ne kontrolira svoje dokumente i svoj proces izdavanja putovnica, opasće međunarodni ugled pridat ispravama koje njeni građani podnose za dobijanje vize i na graničnim prijelazima. Rezultat ovoga će biti neugodnosti i kašnjenja za te građane koje strane zemlje mogu podvrgnuti novim uvjetima za ulazak, i koji će vjerovatno morati proći dodatne provjere na graničnoj kontroli stranih zemalja. Ovakva situacija u Bosni i Hercegovini postoji dugi niz godina.

5. Preporučene prakse - Proces rukovanja putovnicama

5.1 Dizajn, tiskanje i isporuka bjanko putovnica

5.1.1 U Bosni i Hercegovini postoji podjela nadležnosti u smislu personaliziranja putovnica, vođenja središnjih registara, samog procesa izdavanja dokumenta i neposredne komunikacije sa građanima. Tijelo koje vodi središnji registar i personaliziranje putovnica je vodeće i nadležno za usvajanje dizajna putovnice i odabira materijala korištenog za izradu. Ovi elementi su bitni u smanjenju mogućnosti falsificiranja ili preinačavanja na minimum. Međutim, tijela koja izdaju (tijela MUP-ova, Javnog registra Brčko distrikta i MVP) putovnice su središnja tijela za verificiranje da je osoba koja posjeduje putovnicu istinski nositelj. Sukladno tome jasno treba razlikovati nadležnost za izdavanje putovnica od samog procesa personaliziranja putovnica, vođenja središnjih registara ili upravljanja tehničkim segmentom sustava, kako je određeno pravnim sustavom u BiH. Ključno i bitno za BiH jeste činjenica da tijela unutarnjih poslova, Javnog registra Brčko distrikta i MVP imaju neposredan uvid u dokumentaciju koju podnosi stanka koja želi BiH dokumente, djelatnici tih tijela vrše razgovor sa strankama i oni cijene da li neko lice ima pravo na BiH putovnicu, odnosno donose konačnu odluku. Svi ostali segmenti koji se odnose na tehničku potporu računala, personaliziranje su stvar tehnike. Kako se nekad putovnica ispunjavala olovkom, pa pisaćim strojem, pa printerom bile su manje bitne činjenice koje se odnose na uvezanost sustava i računalnu potporu. Najbitniji je sam proces utvrđivanja da li lice ispunjava vjet da dobije putovnicu, odnosno vođenje upravnog postupka koji je u nadležnosti tijela unutarnjih poslova, Javnog registra Brčko distrikta i MVP shodno propisima BiH. Ova pravila se odnose i na izdavanje osobnih iskaznica i na vođenje matičnih knjiga i knjiga državljana.

5.1.2 Bjanko putovnice se trebaju proizvoditi uz korištenje sustava uzastopnih brojeva kako bi svaka isprava imala jedinstveni broj, čime se olakšava i odgovornost prilikom izrade i isporuke putovnica nadležnim tijelima, a kasnije i u procesu izdavanja. U nekim slučajevima taj broj postaje i broj putovnice. Tamo gdje to nije slučaj, trebaju se čuvati evidencije o knjigovodstvu novca i računa putovničkog tijela najmanje za period

važenja putovnice. Ovi elementi su ispoštovani u BiH na relaciji Ministarstvo civilnih poslova i Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH.

5.1.3 Tijelo koje je nadležno za personaliziranje putovnica, te nabavu putovnica u BiH sukladno propisima vrši preglede u svezi sa partnerima da bi se osiguralo da materijali za izradu putovnica i objekat u kojem se prave imaju osiguranje na licu mjesta. Također, treba neposredno nadzirati sigurnu isporuku bjanko putovnica i potrošnog materijala od strane firme koja ih pravi, te prijam i pravdanje putovnica od strane tijela koje vrši personaliziranje, odnosno Agencije. U BiH su ove procedure definirane obveznim podzakonskim aktima koji su izrađeni sukladno Zakonu o putnim ispravama i Zakonu o Agenciji za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH.

5.2 Kontrola putovničkih knjižica

5.2.1 Bjanko knjižice u BiH su u sigurnom trezoru Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, uz pristup ograničen na one koji imaju nadzorna ovlaštenja nad radnicima u procesu personaliziranja. Pristup trezoru bjanko putovnica je ograničen na dvoje uposlenih u Centru za skladištenje, personaliziranje i prijevoz dokumenata koji je organizacijska jedinica Agencije, uspostavljenu sukladno Zakonu o Agenciji. Najmanje dvoje uposlenih rade na raspodjeli bjanko knjižica radnicima u personaliziranju.

5.2.2 Inventarni kontrolni brojevi koji se stavljaju u bjanko putovnice pri personaliziranju se prate od momenta kad proizvođač isporuči bjanko putovnice i dalje sve dok se svaka putovnica može pravdati bilo kao popunjena ili kao oštećena. Evidencije o praćenju se čuvaju deset godina sukladno Zakonu o Agenciji.

5.2.3 Ovo znači brojanje i evidentiranje ukupnog broja bjanko putovnica svaki put kad oni promijene ruku, kao i zadat proces za postupanje sa putovnicama koje su oštećene ili defektne, takav da postoji proces odgovornosti koji se poklapa sa glavnom inventarnom knjigom ako se spomenute putovnice trebaju uništiti.

5.2.4 Uništenje oštećenih, defektnih ili viška bjanko ili djelimično popunjenih putovnica vrši se od strane petočlanog povjerenstva sastavljenog od predstavnika Ministarstva civilnih poslova i Agencije, što je definirano internim aktima Agencije.

5.2.5 Prilikom izdavanja iz trezora bjanko putovnice se prebrojavaju, evidentiraju po serijskom broju i dokumentiraju trezorskim listama, a shodno potrebama nadležnog tijela za koje se vrši priprema personaliziranja putovnica (MUP-ova, Javnog registra Brčko distrikta i MVP). Iz trezora se iznosi samo onoliki broj putovnica koji zahtijevaju nadležna tijela koja zahtijevaju izradu putovnica sukladno propisima BiH. Evidencije se čuvaju deset godina.

6. Preporučene prakse - Zahtjevi za putovnicu i proces odobravanja

6.1 Ranjivost dokumenata kao temelj za izdavanje

6.1.1 U većini zemalja postoje dva neophodna elementa koje institucije vlasti trebaju utvrditi prije izdavanja putovnice: dokaz o identitetu podnosioca zahtjeva i dokaz o državljanstvu. Dokumentacijski dokaz u cilju utvrđivanja prava na putovnicu na temelju oba spomenuta uvjeta često se kombinira u osobnoj iskaznici. Ukoliko je to dokument dobre

kvalitete i izdat uz učinkovit nadzor nadležnih tijela u BiH, a sadrži biometrijsku ili jasnu fotografiju, poglavlje 6.1 ovog dokumenta možda nije od interesa za tijelo koje izdaje putovnice. Bez spomenutih karakteristika, tijelo koji izdaje putovnice može biti ranjivo zbog osoba koje kradu osobnu iskaznicu/identitet druge osobe (žive ili mrtve). U situaciji u Bosni i Hercegovini jasno je da ista tijela izdaju i osobnu iskaznicu i putovnicu, a tijela lokalne uprave izdaju uvjerenja o državljanstvu. U Bosni i Hercegovini je stvorena takav zakonski temelj koji omogućava elektroničku vezu između sustava vođenja matičnih knjiga i knjiga državljana, osobnih iskaznica i putovnica.

6.1.2 U mnogim zemljama dva tipa gore navedenih dokumenata/evidencija (nazvanih "primarni dokumenti" - u engleskom jeziku se osim izraza "*primary documents*" koristi i teško prevodiv izraz "*breeder documents*", pošto se oni koriste za pribavljanje dokumenata visoke razine) izdaju se na odvojenim mjestima, čuvaju i iz njih se izvlače podaci, a često ih izdaju lokalne ili regionalne vlasti uz malo ili nimalo standardizacije na državnoj razini. Osobe koje pribavljaju putovnice na lažni identitet mogu koristiti mnoge metode da pribave primarne dokumente — od krađe, iskorištavanja slabih procedura za podnošenje zahtjeva, stvaranja lažnog identiteta na temelju umrlih osoba, preko falsificiranja prihvatljivih faksiranih dokumenata popunjavanjem i podnošenjem kao originalnih.

6.1.3 Djelatnici koji primaju zahtjeve za putovnice trebaju biti obučeni vještinama koje će im pomoći da izdvoje druge znakove ili indikatore zahtjeva koji sadrži prijevaru, npr: vještine razgovora sa *podnositeljem*, prepoznavanje govora tijela i sposobnost da uoče nedosljednost u ukupnom nastupu podnosioca ili dokumentima.

6.1.4 Uz sve to, tijelo koji izdaje putovnice treba aktivno težiti mogućnosti *online* pristupa kompjuterskim bazama podataka koje će im pomoći da potvrde legitimnost dokumenata i brzo utvrde one koji sadrže prijevaru. Ovo može obuhvatati lokalne matične evidencije rođenih i umrlih, mirovinske evidencije, zdravstveno osiguranje, vozačke dozvole, popise stanovništva ili knjige vjenčanih. Bosna i Hercegovina se upravo odlučila na ovu preporuku u smislu stvaranja tehničkih uvjeta takvih da se može izvršiti elektronički uvid u matične knjige i knjige državljana. Ovo je temeljni način provjere identiteta, međutim, ukoliko ne postoji elektronička evidencija, tada će se omogućiti da djelatnik općine dostavlja podatke putem *online* aplikacije, a na temelju neposrednog uvida u matične knjige i knjige državljana. Pošto ista tijela izdaju i putovnice i osobne iskaznice, tada će se omogućiti da djelatnici koji izdaju putovnice identitet mogu utvrditi i na temelju uvida u evidencije osobnih iskaznica.

6.1.5 Također se preporučuje da tijela koja izdaju putovnice utemelje organizacijsku jedinicu u svom sjedištu čiji bi primarni fokus bio spriječavanje prijevara sa zadatkom koordinacije predupređenja prijevara na terenu, osiguranje resursa za obuku, pružanje potpore za teže predmete u radu, veza sa drugim institucijama vlasti koje izdaju primarne dokumente (u smislu poboljšanja tih dokumenata) i sa onima koji vrše krivično gonjenje prevaranata nakon što se utvrdi prijevara. U slučaju BiH se preporučuje da MUP R. Srpske, županijski MUP-ovi, Javni registar Brčko distrikta i Ministarstvo vanjskih poslova BiH u svojim organizacijskim jedinicama u sjedištu utemelje posebne jedinice koje su zadužene za kontrolu, nadzor i edukacije tako da se kontrolni i inspekcijski nadzori svih lokacija vrše minimalno dva puta godišnje, a edukacije minimalno jednom godišnje. Isto se preporučuje i Ministarstvu unutarnjih poslova Federacije BiH i Ministarstvu uprave i lokalne samouprave

R. Srpske kao resornim ministarstvima za nadzor lokalnih tijela koja izdaju uvjerenja o državljanstvu, te vode matične knjige i knjige državljana.

6.1.6 Predstavници ovih organizacijskih jedinica u sjedištu se povremeno raspoređuju u različite putovničke odjele, te odjele za izdavanje osobnih iskaznica ili vođenje matičnih knjiga u svojstvu specijaliste za prijevaru i vrše povremen nadzor kako bi se spriječavale prijevare na terenu. Ti djelatnici imaju zadatak kontinuiranog obučavanja odgovarajućih uposlenih, istraživanje i odlučivanje o sumnjivim predmetima koje mu podnesu uposleni na prijemu dokumenata, analizu obima posla i davanje doprinosa državnom izvješćivanju o trendovima prijevare, te lokalnu vezu sa policijskim tijelima. Ovi djelatnici bi ispred svojih nadležnih tijela trebali neposredno da surađuju sa Agencijom za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka i da joj, kao i Ministarstvu civilnih poslova, dostavljaju izvješća.

6.2 Uspostavljanje jasnih proceduralnih standarda

6.2.1 Kako bi se umanjila mogućnost unutarnjeg nezakonitog rada, preporučuje se da procedure uredskog poslovanja u svim tijelima koja izdaju putovnice, osobne iskaznice ili vode matične knjige i knjige državljana budu takve da spriječe mogućnost da građani odaberu djelatnika sa kojim će komunicirati. Na primjer, tamo gdje više od jednog djelatnika radi na prijemu zahtjeva građana, promet podnositelja zahtjeva treba biti organiziran tako da bude samo jedan red za čekanje iz kojeg podnositelji idu djelatniku koji je trenutno slobodan (umjesto da podnositelji sami odabiru konkretnog djelatnika stojeći u redu za "njegov/njen" šalter). Iste principe treba primijeniti pri odobrenju zahtjeva. Uposleni na tom poslu trebaju jedan za drugim prihvatiti slijedeću turu dokumenata. Ovo umanjuje mogućnost da djelatnici mogu pristupiti zahtjevima konkretnih osoba koji su u obradi. Iz istog razloga se od djelatnika zahtijeva da se rotiraju kroz sve funkcije u procesu odobravanja zahtjeva (rad sa građanima, uredski rad sa dokumentima poslanim poštom, rad na podnošenju boljih dokumenata o državljanstvu, rad sa zahtjevima VIP osobe itd.).

6.2.2 Podnositelji moraju predati svoje dokumente priložene uz zahtjev na način koji se može verificirati izvanrednom kontrolom u bilo koje doba tokom procesa odobravanja i izdavanja putovnice, osobne iskaznice, rodnog lista ili uvjerenja o državljanstvu. Ti dokumenti se zatim vraćaju podnositelju zajedno sa izdatim dokumentom ili se sa njima postupa sukladno instruktivnim aktima i zakonima u ovisnosti od predmetnog postupka.

6.2.3 Djelatnici ne smiju odobravati zahtjeve za putovnicu, osobnu iskaznicu ili upis u matične knjige koje podnesu njihovi prijatelji ili rodbina niti smiju dovoditi na posao ili ubacivati te kategorije ljudi u sustav izdavanja bez pismenog odobrenja rukovoditelja.

6.2.4 Treba zahtijevati korištenje odgovarajućih znakove napomene u svezi sa dokumentima i poduzetim radnjama kako bi djelatnici koji odobravaju zahtjeve opravdali radnje koje su naložili — i radi davanja adekvatnog pismenog pravedanja djelatnicima koji izdaju putovnice, osobne iskaznice, vode matične knjige ili knjige državljana za njihove neophodne radnje i da se u radnje poduzete u svezi sa zahtjevom može kasnije izvršiti uvid u izvanrednim provjerama, ili ako postoji konkretno pitanje o tome zašto je odluka donesena o datom zahtjevu. Jasno propisane procedure za stavljanje znakova napomene trebaju biti dio programa obuke koje sprovode nadležna tijela. Ove jasne procedure trebaju propisati sva nadležna tijela i educirati svoje djelatnike kako se implementiraju na terenu.

6.2.5 Neki zahtjevi koji su posebice teški za obradu trebaju sačekati konačno odobrenje viših nadležnih rukovoditelja, što važi i za komplicirane slučajeve državljanstva, zamjene za putovnice ili osobne iskaznice koji su više puta uzgubljeni ili ukradeni, reizdavanje putovnica ili osobnih iskaznica zbog toga što prvi koji je poslan poštom nije stigao, slučajeve u kojima se ispostavi da nedostaju podaci u zahtjevima, a podnositelj je podnio dodatne dokaze, i druge slučajeve.

6.3 Periodični i izvanredni sustavi kontrola i provjera

6.3.1 Jedno od najučinkovitijih sredstava kojim se osigurava da se djelatnici pridržavaju pravila uspostavljenih u cilju sprječavanja prijave iznutra je postojanje sustava koji službeno zahtijeva izvanredne provjere. Ovo se treba dopuniti time da rukovoditelji koji shvataju procese rada aktivno vrše uvid u tekuće poslove te da izvanredno vrše provjere tih procesa kako bi osigurali pridržavanje postojećih pravila. Ovo važi uvijek, ali posebice u periodima kad je opterećenje poslom veliko, kad su unutarnje kontrole značajnije nego ikad zbog toga što djelatnici koji su zabrinuti zbog zaostalih predmeta mogu doći u iskušenje da zaobiđu ili ignoriraju unutarnje kontrole, smatrajući da one usporavaju obavljanje posla. Rukovoditelji moraju odoliti impulsu da ignoriraju interne kontrole. Rukovoditelji tijela uprave (ministri, načelnici općina) su odgovorni za propisivanje internih kontrola te implementaciju internih kontrola na terenu.

6.3.2 U vršenju internih uvida u rad se trebaju iskoristiti svi rukovoditelji srednje i više razine u lokalnim organizacijskim jedinicama za izdavanje dokumenata ili vođenje matičnih knjiga na terenu da se utvrdi postotak najžurnijih zahtjeva, drugih zahtjeva u obradi, izdatih zahtjeva, čime se verificira praćenje propisanih procedura, postojanje svih potrebnih dokumenata koji su priloženi ili evidentirani, stavljanje znakova za napomenu, opravdanost poduzetih radnji, te potvrđuje da su odgovarajuće takse plaćene.

6.3.3 Viši rukovoditelji iz sjedišta tijela koje izdaje putovnice ili osobne iskaznice također trebaju raditi periodične i službenije kontrole i provjere pridržavanja pravila kako bi izvršili uvid u rukovođenje odsjecima na terenu. Inspekcijski tim treba napraviti službeno izvješće sa rezultatima, a rukovoditelj tijela koje izdaje dokumente treba najvišem rukovoditelju dostaviti preporuke iz izvješća kojim se preporučuju poboljšanja. Nakon toga se iz sjedišta treba povesti proces kojim će se osigurati pridržavanje pravila i implementacija neophodnih promjena.

6.4 Verificiranje identiteta podnositelja zahtjeva

6.4.1 Potvrda identiteta podnositelja zahtjeva je ključna za integritet putovnice, odnosno osobne iskaznice. Tijelo koji izdaje putovnice mora biti sigurno u istinski identitet podnositelja zahtjeva. Jedini način da bude siguran u to je da se podnositelj identificira korištenjem kombinacije dokumenata koja daje razumno pouzdanje djelatniku nadležnog tijela. Putem informacijskog sustava će se omogućiti uvid u osobnu iskaznicu i prethodno izdate dokumente. Također će se uspostaviti tehnički mehanizmi koji onemogućavaju da jedno lice ima više identiteta, kao pomoć djelatnicima koji izdaju putovnice ili osobne iskaznice. Međutim, ključni je rad samog djelatnika na terenu i njegova mogućnost da prepozna eventualne nepravilnosti u podnesenom zahtjevu ili nepravilnosti i neuobičajenosti podnositelja zahtjeva. U ovom kontekstu su ključne obuke koje će planirati i organizirati svako nadležno tijelo. Obuke su također ključne kako bi se izbjegle rutine u radu.

6.4.2 U idealnom slučaju, obučeni djelatnici tijela koje izdaje putovnice ili osobnu iskaznicu će izvršiti verificiranje, ali kako je veliki broj lokacija na kojima se izdaju dokumenti i veliki broj tijela koji su uključeni u proces izdavanja dokumenata neophodno je da tijelo koje izdaje putovnice i osobne iskaznice surađuje sa drugim organizacijama koje su zastupljene na lokalnoj razini. Preporuka je da tijela koja izdaju dokumente uspostave neophodnu komunikaciju sa institucijama i tijelima vlasti koja imaju neposredan dodir sa strankama i koji mogu potvrditi identitet lica kroz druge procese koji se vrše, kao što su sudovi, poreska tijela, zdravstvena tijela, tijela socijalne politike. Ovakve veze sa lokalnim tijelima se moraju uspostavljati kako bi djelatnik tijela koji izdaje dokumente ili vrši upis u matične knjige bio siguran ukoliko postoji sumnja u identitet.

6.4.3 U BiH je zakonom definirana obveza osobnog podnošenja zahtjeva za putovnicu i ostavljena je mogućnost *online* verificiranja sa institucijama koje izdaju primarne dokumente (npr. tamo gdje su knjige rođenih ili državljanstava), što je od suštinske važnosti.

6.4.4 Djelatnici na prijemu zahtjeva za putovnicu ili osobne iskaznice moraju biti obučeni kako da to rade i trebali bi imati detaljne pismene smjernice o tome kako da utvrde identitet podnosioca zahtjeva, tako da na zahtjevu za putovnicu ili osobnu iskaznicu označe koje su identifikacijske isprave podnesene kao dokaz identiteta, te šta da urade u slučaju da nisu zadovoljni podnesenim identifikacijskim ispravama ili nisu u potpunosti sigurni u identitet podnosioca zahtjeva.

6.4.5 Jedna od mogućih alternativa koja je uspješno korištena u mnogim zemljama je proces u kojima određeni profesionalci, kao što su liječnici, odvjetnici, svećenstvo itd. supotpisuju zahtjev za putovnicu, čime svjedoče o identitetu podnosioca zahtjeva. O ovoj mogućnosti treba da odluči nadležno tijelo, a moguće je da se koristi kod sticanja državljanstva. Ako taj profesionalac poznaje osobu više godina, ovo može biti učinkovito sredstvo utvrđivanja identiteta. Profesionalci koji su odabrani da budu supotpisnici bi trebali biti oni koji u priznatoj ustanovi čuvaju evidencije o pripadnosti osobe. Naravno, ovakvi slučajevi moraju biti regulirani internim aktima nadležnoga tijela.

6.4.6. Nadležnim tijelima se kao mogućnost ostavlja da osobe koje nisu u mogućnosti da adekvatno dokažu svoj identitet dokumentima mogu zatražiti od drugih, posebno od obitelji koja dugo i osobno zna podnosioca zahtjeva, da posvjedoče o njihovom identitetu pod zakletvom ili uz povlačenje kazne za krivokletstvo. Pismenu izjavu o identitetu, koja se sastavlja kao dio ovog procesa, treba dati neko ko je nositelj dokumenta BiH ako je to moguće i ona treba biti stalni dio predmeta u kojem se čuva zahtjev za putovnicu ili osobnu iskaznicu. Sve ovo je preporuka organima koji vode dokumente, a na njima je odluka kako će garantirati za identitet građanina.

6.5 Zamjena izgubljene i ukradene putovnice

6.5.1 Zahtjevi za izdavanje zamjene za izgubljene i ukradene isprave predstavljaju ranjivu točku, a djelatnici koji rade na odobrenju takvih zahtjeva ih trebaju pažljivo provjeriti radi indikatora prijevara. Izgubljeni i ukradeni dokumenti su kandidati za zamjenu fotografije ili prijevaru od strane onih koji se lažno predstavljaju. Sukladno tome u BiH je definirana zakonska obveza prijave policiji izgubljenih ili ukradenih isprava i njihovo proglašavanje nevažećim.

6.6 Prikupljanje i čuvanje biometrijskih podataka

6.6.1 Prilikom kreiranja procesa prikupljanja i čuvanja biometrijskih podataka, važno je imati na umu da trebaju postojati adekvatne zaštitne mjere kako bi se utvrdilo da je identitet osobe od koje se uzimaju biometrijski podaci propisno utvrđen i temeljno dokumentiran.

7. Preporučene prakse - Proces personaliziranja, izdavanja i uručenja putovnica

7.1 Personaliziranje putovnica

7.1.1 Personaliziranje putovnica i osobnih iskaznica u BiH se vrši na jednom mjestu. Središnji registri se vode na jednom mjestu i njima je omogućen *online* pristup.

7.1.2 Zgrada za personaliziranje i lokacije središnjih registara se nalaze pod video nadzorom i uspostavljen je sustav kontrole pristupa.

7.2. Fizičko osiguranje pogona u kojem se personaliziraju putovnice

7.2.1 Ovo polje je već spomenuto kao fokusna točka u poglavljima 5.2. i 7.1. ovog dokumenta, u vezi sa opremom za proizvodnju putovnica i kontrolom bjanko putovnica, ali postoje i druge stvari koje treba razmotriti. Prvo je preporuka da prostorije u kojima se putovnice personaliziraju trebaju biti u objektima koji pripadaju vladi, tamo gdje je to moguće, tako da se pristup može kontrolirati, posebice kad je riječ o mjestima gdje se vrši personaliziranje. Kontrolu trebaju vršiti radnici na osiguranju čiji je zadatak da na licu mjesta osiguravaju objekat 24 sata dnevno, sedam dana sedmično. Ovo se treba pojačati tehnologijom u slijedećim kategorijama:

- Kontrola pristupa: brave uz korištenje ključeva čije se distribuiranje ograničava ili PIN kodovima te monitorima vrata,
- Otkrivanje upada: alarmi, senzori kretanja,
- Nadzor: kamere, TV monitori,
- Sigurnost uposlenih: alarmi za žurne slučajeve, staklo ili druga slična zaštita i magnetometri koji otkrivaju oružje koje nose podnositelji zahtjeva (ukoliko je to faktor za zabrinutost).

7.2.2 Čak i tokom radnog vremena, vanjska vrata trebaju ostati zaključana pri čemu samo uposleni u Centru imaju mogućnost pristupa.

7.3 Uručenje izdatih putovnica

7.3.1 Predlaže se da podnositelji zahtjeva osobno podignu svoju novoizdatu putovnicu ili osobnu iskaznicu, iako veliki obim podnositelja koji dolaze u putovnički odjel može biti problem, pa je korištenje pouzdane poštanske isporuke jedna od alternativa.

8. Preporučene prakse - Pitanja organiziranja i uposlenih

8.1 Upošljavanje i standardi ponašanja za sve uposlene

8.1.1 Postoji potreba za sigurnosnom provjerom prije nego što se lice uposli. Stupanj provjere treba biti povezan sa razinom pristupa podacima i donošenju odluka koji će određeni uposleni imati. Minimalni uvjet je da se provjere vrše prema podacima u

policijskim bazama podataka. Za one koji vrše rukovodeće funkcije, te one koji odobravaju putovnicu ili dokument, provjere moraju biti detaljnije. Sigurnosne provjere uposlenih trebaju se ponovno vršiti po propisanom vremenskom rasporedu tokom perioda uposlenja. Iako nema mehanizma za procjenu potencijala uposlenog za nezakoniti rad, periodične sigurnosne provjere mogu izdvojiti one uposlene koji žive iznad svojih primanja. Ove provjere treba definirati svako nadležno tijelo koje izdaje dokumente (osobne iskaznice i putovnice) ili vodi matične knjige i za to stvoriti zakonsku mogućnost. Za vođenje centralnih evidencija i personaliziranje dokumenata u Zakonu o Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka definirana je obveza provjere uposlenih po Zakonu o zaštiti tajnih podataka.

8.1.2 Još jedna prijetnja koju treba imati na umu je mogućnost da neko ubaci "čiste" uposlene (one bez dosjea ili drugog razloga za sumnju) u tijelo koji izdaje putovnice, osobne iskaznice ili vodi matične knjige i knjige državljana i izdaje dokumente o državljanstvu. Takvi ljudi će vjerovatno proći sigurnosne provjere, što je još jedan razlog da procedure unutarnjih kontrola koje ograničavaju pristup uposlenih budu važan dio fokusa. Ova mogućnost je posebice moguća u slučaju bezviznog režima za BiH dokumente, a sva tijela u BiH koja su zadužena za ovu oblast mogu biti predmet ovakvih pokušaja, te trebaju izraditi mogućnost zaštite na ovakve slučajeve.

8.1.3 Kada novi uposleni u okviru bilo kojeg tijela počne raditi na poslovima, treba mu/joj dati usmenu sigurnosnu indoktrinaciju i pismene smjernice o politikama unutarnje kontrole tijela koje izdaje putovnice, osobnu iskaznicu ili vodi matične knjige i knjige državljana, kao i standarde ponašanja (u svezi sa stvarima tipa etičkih smjernica i odgovarajućeg ponašanja uposlenih), s tim da se daje izvjesno vrijeme da se one pročitaju i postave pitanja. Standardi ponašanja i ugovori koje potpisuju rukovoditelji trebaju biti dio ocjena rukovoditelja.

8.1.4 Istražitelji prijevara se rutinski trebaju obraćati novim i postojećim uposlenima na temu toga što ovi trebaju uraditi ako im se neko izvana ili drugi uposleni obrati radi učešća u prijevari.

8.1.5 "Standardi ponašanja" trebaju obuhvatati konkretna načela koja zabranjuju uposlenima da prihvataju poklone i darove od prodavaca i dobavljača koji poslovno surađuju ili teže da poslovno surađuju sa tijelom koje izdaje putovnice, te slične zabrane o prihvatanju poklona i darova od podnosioca zahtjeva za putovnicu ili drugu ispravu za obavljanje svojih uobičajenih dužnosti, ili u smislu toga da podnosioci očekuju posebne usluge.

8.1.6 Propisani poslovi i zadaci trebaju biti tako urađeni da nijedan uposleni ne može vršiti sve funkcije odobravanja zahtjeva i/ili izdavanja putovnica. Ovo znači da će biti neophodan dosluh dva ili više uposlenih da bi se izdala putovnica nekome ko je pokušao da ga "kupi" potkopavanjem sustava iznutra. Treba imati u vidu da je dokazano da je teže organizirati dosluh u cilju nezakonitog rada nego da to uradi samo jedna osoba, a znatno je vjerovatnije da će tijelo koje izdaje putovnice prije otkriti dosluh nego pojedince koji nezakonito rade. Isto se ovo odnosi i na organizacijske jedinice koje izdaju osobne iskaznice ili vode matične knjige.

8.2 Potreba za zakonskim okvirom

8.2.1 Zakonima u BiH su definirane nadležnosti za izdavanje putovnica, osobnih iskaznica i vođenje matičnih knjiga, te obima i granica nadležnosti i viših rukovoditelja i uposlenih. BiH posjeduje podjelu nadležnosti u ovoj oblasti na središnju razinu koja vodi evidencije, vrši personaliziranje i propisuje tehničke standarde, niže razine koje izdaju osobne iskaznice i putovnice, i lokalnu razinu koja izdaje uvjerenja o državljanstvu. Precizna je podjela nadležnosti.

8.2.2 Polja obuhvaćena zakonodavstvom pokrivaju temeljno ovlaštenje za izdavanje isprave, uvjete koje podnositelj mora ispuniti da bi dobio ispravu, administrativne takse za usluge koju tijelo koje izdaje dokumente pruža, uvjete pod kojima se čuvaju evidencije, zaštitu privatnosti koju podnositelj zahtjeva može očekivati, propisane krivične sankcije za prekoračenje ovlaštenja i ograničenja korištenja dokumenta koje nameće država.

8.3 Izgradnja mreže unutarnjih kontrola

8.3.1 Svaka promjena zakonske regulative, tehnološka modernizacija i druge vrste promjena u praksi sa sobom donosi moguće promjene okruženja unutarnjih kontrola. Dakle, bitno je imati višeg rukovoditelja u sjedištu tijela koje izdaje putovnice, odnosno osobne iskaznice ili vodi matične knjige, kako bi se osiguralo da razmatranje unutarnjih kontrola bude faktor odluka rukovoditelja.

8.3.2 Na razini sjedišta nadležnoga tijela (za izdavanje putovnica ili osobnih iskaznica), odnosno sjedišta tijela uprave koji je nadređen lokalnim tijelima uprave u pogledu vođenja matičnih knjiga i knjiga državljana treba definirati unutarnje kontrolne mehanizme u vidu organizacijskih jedinica tako da rukovodeći djelatnik zadužen za inspekciju ili unutarnju kontrolu može narediti pristup dokumentaciji u bilo kojem dijelu nadležnoga tijela. Ovaj rukovodeći djelatnik u sjedištu nadležnoga tijela treba biti blizak rukovoditelju tijela tako da sudjeluje u planiranju nadzora i kontrole i utječe na donošenje odluka institucije, a istovremeno je poželjno da nije u operativnom lancu rukovođenja i da je za svoj rad odgovoran rukovoditelju tijela koje izdaje putovnice ili osobne iskaznice, odnosno vodi matične knjige i knjige državljana (ministru).

8.3.3 Na razini terenskih organizacijskih jedinica koje izdaju osobne iskaznice i putovnice potrebno je imati takvog iskusnog rukovoditelja koji ima izravnu vezu sa organizacijskom jedinicom za inspekcijski nadzor u sjedištu i koji neposredno prati rad djelatnika i savjetuje rukovoditelja organizacijske jedinice na terenu (pročelnika PU ili CJB/SJB). Za potrebe vođenja matičnih knjiga i knjiga državljana preporučuje se da svaka općina ima jedno lice koje je izravno odgovorno načelniku općine i koje ima komunikaciju sa inspekcijskim službama u sjedištu resornog entitetskog ili županijskog tijela uprave.

8.3.4 Neophodno je da svaki rukovoditelj nadležnoga tijela u sjedištu, odnosno rukovoditelj u općini, donese "Priručnik o standardima internih kontrolnih mehanizama" vezano za izdavanje osobnih iskaznica i putovnica, odnosno vođenje matičnih knjiga i knjiga državljana. Ovaj propis treba da donese rukovoditelj tijela kako bi se naglasila potpora rukovodstva programu unutarnjih kontrola, kao i odgovornosti svih pojedinaca u svezi sa sigurnošću sustava osobnih dokumenata u BiH.

8.3.5 Osobe koje najbolje znaju koje su ranjive točke su osobe koje rade sa sustavima i procedurama. Preporučuje se da svako nadležno tijelo koji izdaje putovnice i

osobne iskaznice, odnosno resorna entitetska ministarstva za pitanja vođenja matičnih knjiga, sprovode ankete među uposlenima šta oni misle koje su to ranjive točke i što se treba uraditi da se one svedu na minimum. Za one koji utvrde probleme trebaju postojati određena priznanja, a za one koji zbog nesporazuma prijave nešto kao problem ne trebaju postojati represije.

8.3.6 Djelatnik koji vrši inspekcijski i kontrolni nadzor na licu mjesta treba imati popis procedura unutarnje kontrole za koje je odgovoran, te se od njega treba zahtijevati da ih koristi u periodima između pregleda koji se vrše iz sjedišta na datom licu mjesta (vidi 6.3.3) u cilju periodičnih potpunih lokalnih pregleda usklađenosti sa unutarnjim kontrolama.

8.3.7 Opisi radnih mjesta svih uposlenih trebaju sadržavati standarde rada koji se odnose na unutarnje kontrole, uključujući i uvjet da uposleni budu svjesni postojanja unutarnjih kontrola i da ih se pridržavaju. Svako ocjenjivanje uposlenih treba obuhvatati i procjenu rada sukladno unutarnjim kontrolama. Disciplinske mjere za nemar na dužnosti trebaju se propisati sukladno vrsti posla koju uposleni obavlja i procjenjivati kao dio ocjene rada.

8.3.8 Konkretno, u BiH je definiran sustav kontrola tako da državno ministarstvo civilnih poslova ima mogućnost nadzora nad izdavanjem putovnica i osobnih iskaznica. Odgovarajuća entitetske i županijske institucije imaju mogućnost nadzora nad tijelima koja izdaju putovnice, osobne iskaznice, te vode matične knjige i knjige državljana. Sva ova tijela moraju minimalno dva puta godišnje da vrše inspekcijski nadzor svake pojedinačne lokacije i o tome izvješćuju državno ministarstvo civilnih poslova. Kao temelj za inspekcijski nadzor može poslužiti središnja evidencija koja se vodi u Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka.

8.4 Istraga i kažnjavanje unutarnje prijevare

8.4.1 Navodi o mogućem nezakonitom radu mogu se pojaviti unutar tijela koje izdaje osobne iskaznice i putovnice, odnosno vodi matične knjige i knjige državljana. Zapravo, uposlenici se trebaju podsticati da obavijeste rukovoditelje ako im se obrati neko ko želi da oni počine prijevaru, i ako postanu svjesni toga da je neko od uposlenih uključen u prijevaru. Treba postojati utemeljen proces za postupanje sa takvim prijavama i za njihovo prosljeđivanje nadležnom istražnom tijelu.

8.4.2 U okviru svakog nadležnog tijela treba precizirati koja institucija vlasti ima nadležnost za istragu po pitanju zlouporabe osobnih dokumenata, posebice putovnica. Često je nadležnost podijeljena, u tom smislu da jedno tijelo ima nadležnost za prijevare iznutra, a drugi za one izvana. Ali, bilo da je ova ili ona prijevara, bitno je za rukovoditelja tijela koje izdaje putovnice, osobne iskaznice ili vodi knjige državljana ili matične knjige da ima koordinaciju sa rukovoditeljima agencija koje su nadležne za istrage prijevara, ukoliko to ne smeta istrazi.

8.4.3 Rezultati istražitelja unutarnjih prijevara se u potpunosti trebaju prenijeti tijelu koje izdaje osobne iskaznice, putovnice ili vodi matične knjige, posebice u smislu toga šta je urađeno i kako. Ovo je bitno zato što tijelo koje je nadležno za izdavanje dokumenata treba znati iskustva iz svakog primjera prijave iznutra te treba poduzeti brze korektivne mjere da se spriječi ponovni slučaj. Naravno, o svim tehnikama prijave moraju biti upoznati i tijela na razini države koja su zadužena za oblast identifikacijskih isprava.

8.5 Moral uposlenih

8.5.1 U poglavlju 4.1. smo se osvrnuli na pohlepu kao na motiv za uposlene da nezakonito djeluju. Postoji još jedna motivacija: ljutnja zbog načina na koji tijelo koji izdaje dokumente tretira uposlenoga. Ukratko rečeno, nezadovoljan uposleni (onaj kome je npr. uskraćeno unapređenje ili čiji je šef strog u davanju zadataka) je pod većim rizikom da pozitivno reagira ukoliko mu se netko obrati radi sudjelovanja u nezakonitom radu. Tijelima koja izdaju dokumente se itekako savjetuje da obrate pažnju na pitanja morala uposlenih. Ovo obuhvata, ali nije ograničeno na: pravednost plaća, radne uvjete, dobar nadzor, mogućnosti obuke u cilju sticanja kvalifikacija za više radno mjesto, dobri uvjeti za godišnji odmor, druge beneficije radnog mjesta itd.

8.5.2 Uposleni sa visokim moralom koji se osjećaju cijenjenim za doprinos koji daju osjećaju lojalnost prema instituciji, te su produktivniji i učinkovitiji u svom poslu. Najučinkovitije sredstvo protiv nezakonitog rada je da se izgradi osjećaj samopoštovanja i ponosa za uspjeh ciljeva institucije i njenog produkta.

8.5.3 Sustavi priznanja za uposlene igraju veliku ulogu u ovome i sve od (na primjer) javnog priznanja preko novčanih nagrada do plaćenog odsustva s posla treba da se koristi kako bi se istakle pozitivne stvari u obavljanju posla određenog uposlenog.

8.5.4 Nije suvišno naglasiti da su vrijeme i troškovi obuke neposrednih i viših rukovoditelja da postanu stručnjaci za predmetnu materiju i da razviju sposobnosti dobrog rukovođenja vrijedni investiranja koje poboljšava produktivnost i odvraća uposlene od učešća u prijevare iznutra.

9. Prednost korištenja informacijskih sustava

9.1 Informacijski sustavi za izdavanje putovnica, osobnih iskaznica i vođenje matičnih knjiga pružaju mnogo prilika da se ugrade sigurnosne karakteristike i praćenja odgovornosti u sustavnom softveru, što može pomoći smanjivanju ranjivih točaka. Dodatni trošak investiran u dizajn i implementaciju sustava će uštedjeti veliki dio posla nakon implementacije te će spriječiti određene vrste nezakonitog rada i povećati vjerovatnoću otkrivanja drugih vrsta.

9.2 Odgovornost korištenja ovakvih sustava je na nadležnim tijelima koja su odgovorna za izbor djelatnika koji pristupaju sustavu.

9.3 Ovakav sustav u BiH može se koristiti za praćenje ko je od uposlenih imao pristup kojim zahtjevima i ko je poduzeo kakve radnje za svaki zahtjev. Nadležnost nad tehničkim održavanjem ovakvog sustava je shodno propisima BiH na Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka.

9.5 Ovakvi sustavi mogu se koristiti za povezivanje zahtjeva sa drugim bazama podataka, što će pomoći pri utvrđivanju dokaza da se netko iskreno predstavlja i da se smanji mogućnost prijevare. Sukladno pravnom poretku u BiH, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH propisuje načine elektroničke provjere podataka na temelju kojih se izdaju putovnice i osobne iskaznice na način da omogućava

da djelatnici tijela unutarnjih poslova i MVP koji izdaju osobne iskaznice i putovnice dobiju informaciju da li je neko lice upisano u knjigu državljana.

9.6 Ovakvi sustavi mogu se koristiti da se dobije lako pristupačan i dobro organiziran materijal o pravilima odobravanja zahtjeva - prihvatljivim alternativama, te da se izdvoje dokumenti namijenjeni prijeveri koji se trebaju provjeriti u procesu odlučivanja o zahtjevu.

9.7 Ovakvi sustavi mogu olakšati izvanredne provjere od strane rukovoditelja u cilju otkrivanja sumnjivih aktivnosti i provjere kvalitete rada.

9.8 Ovakvi sustavi pružaju mogućnost za izradu duplikata evidencija u slučaju požara, poplave ili druge prirodne nepogode, što je implementirano u BiH.

9.9 Sustavi provjere (ili upoređivanja) imena i biometrijskih podataka

9.9.1 Središnji sustav u BiH će, pored JMB, vršiti provjere da li lice sa istim biometrijskim podacima već ima ispravu pod drugim identitetom.

9.9.2 Središnji sustav u BiH će, u suradnji sa Europskom komisijom, uspostaviti korištenje analitičkog softvera koji će omogućiti nadležnim ili policijskim tijelima da prave analize podataka koji se nalaze u središnjoj evidenciji.

9.9.3 Središnji sustav u BiH će evidentirati sve pristupe i promjene podataka tako da će tijela koja izdaju dokumente i dostavljaju podatke moći da prate mogućnosti eventulanih zlouporaba.

10. Potpora viših rukovoditelja

10.1 Nijedan sustav unutarnje sigurnosti - izdavanja ne može propisno ili dobro funkcionirati bez potpore sa razina najviših rukovoditelja, tj. ministara ili načelnika općina za tijela koja su nadležna za izdavanje dokumenata, odnosno vođenje matičnih knjiga i knjiga državljana. Jednostavno rečeno, donositelji odluka moraju biti voljni da odvoje ljudske resurse i vrijeme u svrhu razvoja sustava da bi se razvio i implementirao učinkovit sustav unutarnjih kontrola, te da se učinkovito funkcionira. Ovo može zahtijevati i takve stvari kao što je reorganiziranje toka posla, promjene u upravljanju uposlenima i revidiranje drugih aspekata djelatnosti.

10.2. Također se mora shvatiti da su neophodni financijski resursi kod svih nadležnih tijela da se zaštiti integritet putovnica, osobnih iskaznica i uvjerenja o državljanstvu i procesa njihovog izdavanja, a to može predstavljati teškoće nadležnim tijelima ili općinama sa manjim proračunima. Međutim, bitno je shvatiti da propust trošenja novca koji je neophodan za učinkovit proces unutarnjih kontrola može proizvesti velike troškove. Oni obuhvataju (ali nisu ograničeni na) potencijalnu sramotu u slučaju da se putovnica jedne zemlje koristi u vršenju terorističkih djela, teškoće koje građani te zemlje imaju na međunarodnim putovanjima, ako strane carinske i imigracione vlasti znatno pažljivije pregledaju njihove putovnice, te znatne troškove koji nastaju zbog vođenja istraga, krivičnih gonjenja i zatvorskih kazni koje proizilaze iz kriminalnih aktivnosti olakšanim prijeverama vezanim za dokumente. **Upravo u BiH imamo ovakvu situaciju u periodu nakon završetka tragičnog sukoba pa sve do 2009. godine.** Isprava visoke kvalitete koja

je izdata uz visoku razinu integriteta prolazi kroz dug put da bi se spriječile ovakve vrste zlouporabe, a troškovi spriječavanja takvih dešavanja kroz proces visoke sigurnosti izdavanja su generalno mnogo manji nego troškovi rješavanja rezultata nesigurnog procesa izdavanja.

10.3 Važan element potpore rukovodstva je taj da samo rukovodstvo nadležnih tijela ne krši pravila ili traži posebne usluge za osobe koje nemaju pravo na takve usluge.

11. Rizici i koristi od centralizacije naspram izdavanja putovnica na više mjesta – Postizanje ravnoteže

11.1 Centralizacija djelatnosti izdavanja putovnica ili osobnih iskaznica se predlaže kao dobra operativna metoda smanjivanja rizika pri djelatnosti izdavanja dokumenata. Ona smanjuje broj mjesta na kojima se nalaze bjanko putovnice, uvjete fizičkog osiguranja i troškove sustava te pruža druge stvarne koristi. Međutim, također ima i nekih negativnih strana, pa svaka vlada treba doći do vlastitih zaključaka utemeljenih na razmatranjima opterećenja poslom, zemljopisa, usluge građanima itd. Konkretno, BiH je, imajući u vidu svoju unutarnju strukturu donijela odluku da se stvari tehničke prirode (personaliziranje, vođenje središnjih registara, mreže za prijenos podataka i propisivanje standarda) nalazi na nivou BiH, a da se sam proces izdavanja isprava vrši decentralizirano na razini teritorijalne organizacije tijela koja izdaju isprave. Dakle, tijela koja vode upravne postupke za vršenje svojih obveza koriste tehnički sustav kojim se upravlja sa razine države. Pristup ovom sustavu imaju sva nadležna tijela, a ta tijela su odgovorna za zakonitost izdavanja dokumenata. Nadležnost za vođenje matičnih knjiga i knjiga državljana je na razini lokalne uprave, a sa državne razine se propisuju načini elektroničke provjere podataka na temelju kojih se izdaju osobne iskaznice i putovnice.

11.2 Upravo na gore propisan način je postignuta decentralizacija izdavanja na niže razine vlasti sukladno pravnom poretku, a na razini BiH se vode evidencije, personaliziranje i administrira mreža. Putovnice koje se izdaju u DKP-ima trebaju biti obuhvaćene evidencijom (bazom podataka), što je i slučaj u BiH.

11.3 Svaki objekat u kojem se vrši obrada upravnih postupaka vezanih za putovnice, osobne iskaznice treba ispunjavati minimalne standarde sigurnosti koje Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka propisuje sukladno propisima. Preporučuje se i da lokalna tijela vlasti imaju sve elemente zaštite na svojim lokacijama. Preporučuje se da se formiraju digitalno potpisane evidencije matičnih knjiga na razini općine, grupe općina, županija ili entiteta sukladno propisima u BiH. Imajući u vidu stanje u većini općina, preporučuje se da se matične knjige vode na razini općine i u prostorijama općine.

11.4 Procedure odobravanja i izdavanja putovnica i osobnih iskaznica se propisuju sukladno propisima na razini BiH i one su jedinstvene kroz cijeli sustav, koliko god je to moguće, da bi se unaprijedila jedinstvenost i konzistentnost u završenoj ispravi. Procedure vođenja matičnih knjiga i knjiga državljana moraju biti propisane i prilagođene tako da garantiraju ovaj proces. Procedure vođenja matičnih knjiga i knjiga državljana trebaju prilagoditi tijela koja su za to nadležna sukladno propisima u BiH.

11.5 Kad dođe do krupnije promjene u sustavu izdavanja, ona treba biti urađena kroz cijeli sustav, ako je to moguće istovremeno.

12. Putovnice izdate u DKP-ima (diplomatsko - konzularnoj mreži)

12.1. Putovnice koje se izdaju u inozemstvu obično se izdaju u znatno manjim količinama nego one u zemlji i često su za njih nadležna druga tijela vlasti u odnosu na tijela koja su nadležna za putovnice izdate u zemlji. U BiH je to DKP mreža.

12.2 Uprkos ovoj činjenici, važno je da kriteriji za pravo na putovnicu, dokumentacijski dokazi o državljanstvu i identitetu te sama isprava budu što je moguće više jednaki domaćem modelu.

12.3 Bitno je definirati načine provjere lica koja izdaju dokumente u DKP mreži sukladno preporukama koje Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH propisuje sukladno propisima.

12.4 DKP-i koji izdaju putovnice trebaju imati *online* pristup istoj bazi podataka za provjeru imena kao i domaća nadležna tijela, te centraliziranim bazama podataka.

13. Jedna osoba — jedna putovnica

13.1. Glavna preporuka standarda Međunarodne organizacije za civilni zrakoplovni promet je takav da svaki putnik treba imati svoju putovnicu.

Napominjemo da preporuke razrađene kroz prethodnih dvanaest poglavlja predstavljaju dobar temelj za sva tijela i da je neophodno da svako tijelo u BiH u okviru svoje nadležnosti izvrši razradu ovih preporuka kroz interne akte.

Većina preporuka su dobra praksa koja se primjenjivala u drugim zemljama koje se bave oblasti izdavanja dokumenata. Međutim, jasno je kroz zakonsku podjelu nadležnosti definirano da rukovoditelj tijela odgovara za stanje u tijelu, za rukovođenje i za smanjenje mogućnosti zlouporaba.

Primjena gore navedenih preporuka, uz obvezu da su preporuke pretočene u jasne instruktivne akte te da su sa njima upoznati neposredni izvršitelji, smanjuje mogućnost zlouporaba i jasno distribuira odgovornost sa rukovoditelja institucije (načelnik, ministar) na pretpostavljene.

