



Босна и Херцеговина
Агенција за идентификациона
документа евиденцију
и размјену података



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

Стандарди заштите на локацијама и препоруке за рад службеника надлежних органа

(Српски језик)

Верзија 3. од 13.03.2015.



Бања Лука, март 2015.

САДРЖАЈ:

1	ДОМЕН ДОКУМЕНТА	3
1.1	Кога је неопходно упознати са овим документом	3
1.2	Органи који су дужни да се придржавају ових стандарда.....	3
2	ОПШТИ УСЛОВИ.....	4
3	БЕЗБЈЕДНОСНИ УСЛОВИ.....	8
4	ПРОВЈЕРА ПОДАТАКА НА ОСНОВУ КОЈИХ СЕ ИЗДАЈУ ПАСОШИ И ЛИЧНЕ КАРТЕ.....	9
5	ПРОВЈЕРА ПОДАТАКА САДРЖАНИХ У ПАСОШУ И ЛИЧНОЈ КАРТИ.....	9
6	ПРЕПОРУКЕ ЗА РАД СЛУЖБЕНИКА НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА.....	10
6.1	Биометријске провјере	11

Прилог 1

Број препоручених шалтера за локације у Босни и Херцеговини за послове ЈМБ, пребивалишта и боравишта, личних карата, пасоша, информација, те аквизиције биометријских података за потребе надлежних органа који воде управне поступке у организационим јединицама према мјесту пребивалишта

Прилог 2

Минимални безбједносни стандарди за руковање и издавање машински читљивих (и других) пасоша те других докумената на основу којих се издају пасоши (препоручене стандардне праксе за владе у свијету)

1 ДОМЕН ДОКУМЕНТА

Циљ овог документа је дефинисање минималних стандарда заштите на локацијама и препорука за рад службеника надлежних органа.

Кроз основна поглавља дефинисане су препоруке и стандарди којих се надлежни органи морају придржавати:

1. Општи услови на локацијама надлежних органа;
2. Безбједносни услови на локацијама;
3. Службеници надлежних органа.

1.1 Кога је неопходно упознати са овим документом

Са овим документом је неопходно упознати руководиоце надлежних органа, посебно руководиоце организационих јединица које врше обраду података приликом издавања докумената и достављање података у евиденције Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размјену података (у даљњем тексту Агенција).

За имплементацију ових препорука задужени су руководиоци органа који су уједно дужни да израде и све неопходне подзаконске акте којима се примјењују ови стандарди и препоруке.

1.2 Органи који су дужни да се придржавају ових стандарда

У складу са Законом о јединственом матичном броју, Законом о пребивалишту и боравишту држављана БиХ, Законом о личној карти држављана БиХ, Законом о путним исправама БиХ, законима о прекршајима у БиХ, Законом о основама безбједности саобраћаја на путевима у БиХ, Законом о кретању и боравку старанаца и азилу и Изборним законом БиХ, надлежни органи за обраду и достављање података Агенцији су:

- МУП Републике Српске, Бања Лука;
- МУП Унско-санског кантона, Бихаћ;
- МУП Посавског кантона, Орашје;
- МУП Тузланског кантона, Тузла;
- МУП Зеничко-добојског кантона, Зеница;
- МУП Босанско-подрињског кантона, Горажде;
- МУП Средњобосанског кантона, Травник;
- МУП Херцеговачко-неретванског кантона, Мостар;
- МУП Западнохерцеговачког кантона, Љубушки;
- МУП Кантона Сарајево, Сарајево;
- МУП Кантона 10, Ливно;
- Јавни регистар Брчко дистрикта, Брчко;
- Министарство иностраних послова, дипломатско - конзуларна мрежа;
- Министарство цивилних послова;
- Министарство комуникација и транспорта БиХ;
- Гранична полиција БиХ;
- Служба за послове са странцима БиХ;
- Министарство промета и комуникација Федерације БиХ;
- Министарство саобраћаја и веза Р. Српске;
- Влада Брчко дистрикта – Одјел за јавне послове;

- Органи локалне управе – у сегменту достављања података у евиденцији Агенције.

Дакле, сви органи који су дефинисани као изворни органи у складу са Законом о Агенцији и Правилником о садржају и начину вођења евиденција („Службени гласник БиХ“ број 35/09), као и органи који користе телекомуникациону мрежу за пренос података у надлежности Агенције, а који имају непосредан рад са странкама или користе информациони систем Агенције, могу се придржавати ових стандарда.

У складу са Законом о Агенцији иста је надлежна за:

- а) вршење набавке, складиштење, персонализацију, контролу квалитета и транспорт идентификационих докумената за потребе надлежних органа Босне и Херцеговине;
- б) технички дизајн и формирање евиденција о издатим документима;
- с) одржавање и управљање базама података у које се похрањују подаци из евиденција о личним документима, и информационих система путем којих се приступа наведеним евиденцијама;
- д) обезбјеђење адекватне инфраструктуре, посебних услова за рад и заштиту података, те других техничких предуслова за неометано функционисање база података које су у њеној надлежности и база података које су у надлежности других министарстава, институција и органа на њихов захтјев и у складу са законом;
- е) дефинисање стандарда који су неопходни на локацијама са којих се врши приступ систему централне евиденције и размјене података како би се постигла безбједност и заштита података и система;
- ф) провјеру података са захтјева за издавање пасоша, посебно података о држављанству.

2 ОПШТИ УСЛОВИ

Локације надлежних органа морају испуњавати следеће опште услове:

1. Означеност локација и приступ

- а. Видно означена локација са називом надлежног органа;
- б. Јасно означен приступ и улазак у просторије за грађане;
- с. У просторијама за грађане на видним мјестима постављена упутства за грађане која садрже:
 - листу потребних докумената за обраду захтјева грађана из надлежности органа,
 - поступак обраде захтјева из надлежности органа са законским роковима за исте,
 - процедуру уплате за обраду захтјева (уколико је неопходно извршити уплате),
 - наведени контакт и подаци службе (телефон, мејл, веб страница) којој се грађани могу обратити,
- д. Постојање прилаза за особе са инвалидитетом (рампе или директни улази);
- е. Препоручује се посебно одвојен приступ за службена лица (уколико се обрада врши у просторијама које нису у власништву органа, у том случају је битно да службена лица не улазе на исти улаз гдје и странке);

2. Унутрашњи услови

- a. Радни шалтерски простор према стандардима шалтерског пословања;
- b. Обезбјеђење приватности грађана:
 - на удаљености од минимално 1,2 м од шалтера јасно означена жута линија, коју не смију прелазити друге странке за вријеме обраде захтјева, странке испред шалтера или током аквизиције биометријских података странке,
 - поштовање приватности грађана (кроз присуство овлашћеног службеног радника који ће се старати о томе или обезбиједити да један од шалтерских радника органа стриктно упозорава странке)
- c. Од почетка па до завршетка подношења захтјева грађанин мора бити:
 - у видном пољу најмање два службеника на обради захтјева,
 - физичким коридором усмјерен да поштује редослијед обраде захтјева:
 1. подношење захтјева на шалтеру за обраду захтјева,
 2. чекање на обраду захтјева,
 3. одлазак од шалтера за обраду захтјева,
 4. долазак у простор за аквизицију биометријских података са потврдом обрађеног захтјева,
 5. аквизиција биометријских података,
 6. одлазак из простора за аквизицију биометријских података,
- d. Одвојен и осигуран простор за рад службеника надлежног органа у који је дозвољен приступ руководиоца надлежног органа;
- e. Одвојен простор за архиву (није нужно да архива буде у истом објекту);
- f. У позадини шалтерског простора довољно полица и ормара како би се могла архивирати минимално шестомјесечна количина документације;
- g. Сву документацију надлежни орган дужан је да чува у складу са прописима (у прилогу се налази преглед потребе за архивским простором у зависности од броја становника);

3. Комуникација и повратна информација

- a. Постојање шалтера „Инфомације“;
- b. Препоручује се да се оствари могућност обавјештавања грађана (телефоном, СМС-ом, електронском поштом или писмено) о времену спремности документа за издавање, ако то грађанин затражи приликом предаје захтјева;
- c. Видно постављен опис услуге обавјештавања грађана;

4. Микроклиматски услови

- a. Инсталисана постројења гријања и климатизације која гарантују оптималну радну температуру без обзира на спољне услове;

- b. Довољно освјетљења у складу са стандардима за јавни простор;

5. Шалтери

- Постављена рачунарска мрежа и рачунарски прикључци;
- Напајање електричном енергијом за рад рачунарске опреме;
- Посебно за потребе обраде података за личне карте, пасоше, ЈМБ, пребивалишта и боравишта, препоручен број инсталираних шалтера у односу на број становника (без шалтера за аквизицију података)¹ је слиједећи:

Број становника	Број шалтера
-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
преко 150 000:	8

- d. Нормативи за шалтерско мјесто су слиједећи:
- Радна површина³: 12м² - 15 м²;
 - Комуникације, санитарије: додатних 20% – 40% од радне површине,

6. Шалтер за аквизицију података подразумијева кабину која гарантира аквизицију у складу са ИСАО 9303 стандардима, односно према слиједећем опису који је уједно и упутство за службеника надлежног органа⁴:

- Очи морају бити отворене и јасно видљиве, без икаквог одсјаја блица и без „црвених очију“;
- Израз лица мора бити неутралан (без мрштења или смијања) са затвореним устима;
- Морају се јасно приказати обје ивице лица;
- Мора се приказивати пуни фронтални изглед лица и рамена, у облику квадрата у односу на камеру;
- Особа чији се подаци узимају не смије бити приказана како гледа преко једног рамена (стил портрета), са главом нагнутом на једну страну, према напријед или према назад;
- Слика лица и рамена мора бити центрирана на фотографији;
- Не смије бити косе преко лица;
- Морају се осликавати/представити природни тонови коже;
- Слика мора бити јасна, изоштрена и у фокусу;
- Слике са сјенкама на лицу или позадини нису прихватљиве;
- Аквизиција се мора извршити са једноличним освјетљењем и да се не приказују сјенке или одсјај блица на лицу или глави;

¹ У прилогу се налази препоручени број шалтера за сваку појединачну локацију у БиХ. За аквизицију података неопходна је једна кабина изузев за локације преко 100.000 становника гдје је предвиђено да буду двије кабине

² Граница варира ±5% тако да је могуће да нпр. локација од 27.000 уђе у горњи слиједећи опсег, а на основу искуствених података

³ Ова површина укључује површину коју заузима радно мјесто службеника и простор за кориснике

⁴ Систем ће пружати подршку приликом аквизиције података, али је неопходно да се службеник придржава инструкција

- 7. Инсталисани противпожарни системи на локацијама**
- 8. На локацијама за рад надлежних органа обавезно инсталисан шалтер на којем грађани могу вршити уплате**
- 9. За рад са мобилном станицом руководиоца надлежног органа је потребно да изврши слиједеће:**
 - a. дефинисати прецизну процедуру задуживања мобилне станице у случају неопходности одласка на другу локацију (радни налог, предаја уз минимално два лица, издавање радног налога и чување мобилне станице);
 - b. обавезно присуство двојице овлашћених радника надлежног органа приликом рада мобилне станице (за свако коришћење доставити извјештај на специфичном обрасцу потписан од оба извршиоца);
 - c. обавезно присуство руководиоца приликом пребацивања података на централни систем са мобилне станице;
 - d. обавезно снимање сваког пребацивања података и чување записа до инспекцијског надзора, а минимално шест мјесеци;
 - e. пожељно снимање рада приликом аквизиције података уколико постоје услови;
- 10. Поред осталих, у зависности од услова у ДКП мрежи посебно се истиче:**
 - a. Физичка и логичка безбједност на локацијама:
 - одвојена просторија, по могућности картична контрола или кључ за улазак овлашћене особе,
 - физичка раздвојеност између службеника надлежног органа и странке,
 - видео надзор у простору у којем се обавља аквизиција података,
 - безбједносни ормари у којима се чувају обрасци персонализованих докумената.

Посебан прилог ових стандарда чини Одлука о локацијама за привремену аквизицију биометријских података (Прилог 3).

- b. Простор за аквизицију података треба да има такве услове који гарантују испуњење ICAO 9303 стандарда за аквизицију фотографије – види опис за аквизицију података;
 - c. Средства комуникације са централним системом:
 - посебно обезбијеђен ормар у којем се налази комуникациона опрема,
 - обезбијеђена рачунарска мрежа,
 - d. Сваки службеник обавезно треба да буде држављанин БиХ и да се налази у централном регистру ЈМБ;
- 11. Дефинисање етичких кодекса рада службеника и успостава антикорупционих процедура у оквиру надлежног органа за раднике који раде на процесу издавања докумената.**

3 БЕЗБЈЕДНОСНИ УСЛОВИ

Неопходно је испунити слиједеће безбједносне услове на локацијама на којима надлежни органи обављају активности на издавању докумената:

1. Приступ

- i. Посебан службени улаз;
- ii. Пожељна контрола приступа службеног улаза;
 - 1. читање картица, пин код или биометријски податак,
 - 2. трајно чување базе контроле приступа,

2. Видео надзор

- i. Видео надзор шалтерског простора, тако да се јасно могу видјети монитори и радни простор службеника;
- ii. Простор у који приступ имају странке, тако да се може видјети улаз у простор и шалтер,
- iii. Улаз службених лица обавезно треба да је покривен видео надзором;
- iv. Посебно видео надзор мјеста за аквизицију података, тако да се јасно може видјети монитор и радни простор службеника;
- v. Чување видео записа шест мјесеци минимално у просторијама саме локације, уколико не постоји централни систем;
- vi. Доступност видео запису само у присуству двије особе од којих је једна руководиоца надлежног органа;
- vii. Обавеза руководиоца надлежног органа да свакодневно прегледа видео запис и прави службене забиљешке о уоченом на записима;
- viii. Видео надзор треба обавезно да буде одвојен од видео надзора закуподавца;

3. Противпровални систем

4. Физичка безбједност рачунарског система

- i. Физички обезбијеђено мјесто комуникације (рек ормар и сл.), приступ само за службенике надлежног органа који имају приступ у предметне службене просторије;
- ii. Пожељно постојање уређаја за аутентикацију корисника (читање картица, пин код или биометријски податак),
- iii. Физички онемогућено кориштење екстерних меморијских медија (меморијске картице, USB меморије, CD-ови, дискете, мобилни телефони, MP3 плејери,...)
- iv. Забрана коришћења мобилних телефона у службеним просторијама;

5. Обрада захтјева

- i. Врше најмање два службеника;
- ii. Током обраде захтјева грађанин се мора налазити у видном пољу службеника;
- iii. Службеник не прима другу странку док претходна не почне поступак аквизиције биометријских података;

6. Присуство овлашћеног радника надлежног органа који је задужен за физичку безбједност

7. **Обавезно постојање безбједносних сефова на локацијама чија димензија зависи од величине локације, а у којима ће се чувати документи који чекају провјеру података, документи чија је провјера у току и документи спремни за издавање.**

4 ПРОВЈЕРА ПОДАТАКА НА ОСНОВУ КОЈИХ СЕ ИЗДАЈУ ПАСОШИ И ЛИЧНЕ КАРТЕ

У складу са прописима БиХ, лице које добије личну карту и пасош мора да је уписан у књигу држављана те да се провјере статуси у матичним књигама рођених.

Подаци на основу којих се издају пасоши и личне карте провјеравају се према слиједећим правилима:

1. Након предаје захтјева надлежни орган шаље електронски упит општини за провјеру података из књиге држављана и матичне књиге рођених;
2. Уколико постоји дигитално потписана електронска евиденција у општини, подаци се преузимају кориштењем WEB сервиса, а обавезно се преузимају и подаци о томе који је овлашћени службеник дигитално потписао податке;
3. Уколико не постоји електронска евиденција онда је процедура слиједећа:
 - i. омогућити коришћење апликације овлашћеном службенику општине,
 - ii. по предаји захтјев добија статус «на провјери»,
 - iii. захтјев са претходним статусом мора бити видљив општинском службенику,
 - iv. општински службеник изврши провјере и достави податке надлежном органу чиме се даље наставља обрада захтјева. Општина је дужна у року од три дана доставити одговор,
4. Све општине морају доставити СГТ обрасце о овлашћеним службеницима који врше провјере;
5. Подаци о свим провјерама чувају се 10 година на систему у складу са законом.

Органи који проводе поступке везане за вођење књига држављана и матичних књига дужни су дефинисати прецизне процедуре уписа и измјене у наведеним књигама.

5 ПРОВЈЕРА ПОДАТАКА САДРЖАНИХ У ПАСОШУ И ЛИЧНОЈ КАРТИ

Ова препорука се односи на рад органа који врше издавање личних карата, пасоша и возачких дозвола.

На захтјев грађана, надлежни орган треба да омогући истом увид у садржај персонализованог чипа, односно да провјери усаглашеност:

1. података на другој страници (у случају пасоша), тј. података на предњој страници у случају личне карте;
2. података садржаних у машински читљивој зони;
3. података на трећој страници (у случају пасоша);
4. података садржаних у чипу;

5. података у систему, односно података на захтјеву за издавање документа, потписаног од стране грађанина приликом подношења истог.

6 ПРЕПОРУКЕ ЗА РАД СЛУЖБЕНИКА НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА

Као посебан додатак овог документа у прилогу се налазе Минимални безбједносни стандарди за руковање и издавање машински читљивих докумената сходно ИСАО препорукама, а које је прилагодила Агенција (Прилог 2).

Ове препоруке односе се на рад органа који воде управне поступке везане за ЈМБ, пребивалиште и боравиште, личне карте, пасоше и возачке дозволе. Препоруке се могу примијенити и за друге службенике који су везани за евиденције које се воде у оквиру Агенције.

Препоруке за надлежне органе

1. Избор службеника:
 - a. да испуњавају све услове за заснивање радног односа у складу са прописима у Босни и Херцеговини;
 - b. да су евидентирани у евиденцији ЈМБ и да посједују идентификациони документ држављана БиХ;
 - c. да посједују високе моралне квалитете о чему оцјену доноси руководилац органа;
2. На локацијама гдје постоји више шалтера организовати један ред за чекање тако да се не може бирати шалтер, него се иде на први који је слободан;
3. Едуковати службенике надлежних органа за вршење управних поступака из тачке 2;
4. Организовати систем едукације на начин да сваки службеник минимално два пута годишње пролази исте обуке како би се избјегла рутина у раду службеника;
5. Обавезно вршење (минимално два пута годишње) инспекцијског надзора послова;
6. Обавезне периодичне и изненадне контроле од стране руководиоца средњег и вишег нивоа надлежног органа, о чему је потребно водити посебну документацију;
7. У сарадњи са другим органима организовати едукације везане за техничку заштиту документације и препознавање фалсификата. Обуке организовати два пута годишње и обезбиједити описе докумената и примјерке докумената;
8. Организовати контакте са службеницима других органа приликом провјере идентитета. Водити посебне евиденције за ванредне провјере идентитета;
9. Припремити етички кодекс који ће потписати сваки службеник, а који садржи слиједеће елементе:
 - a. придржавање прописа Босне и Херцеговине и рад у складу са законом,
 - b. придржавање прописа везаних за предметну дјелатност коју врше,
 - c. изјаве да неће вршити кривична дјела,
 - d. изјава да ће се према свим странкама односити на исти начин без обзира на вјерску, националну, полну и било коју другу припадност.

Препоруке за рад службеника

1. Провјера улазних података:
 - а. електронска провјера података из матичних књига ће се омогућити уз сарадњу између надлежног органа, Агенције и органа надлежног за рад матичних уреда у складу са прописима у Босни и Херцеговини;
2. Службенику надлежног органа на сваком шалтеру мора се омогућити приступ системима у складу са правилима и организацијом коју дефинише руководилац органа за системе:
 - а. обраде података о ЈМБ,
 - б. обраде података о пребивалишту и боравишту,
 - с. обраде података о личној карти,
 - д. обраде података о пасошима,
 - е. обраду података за друге поступке уколико се врше на локацијама (возачке дозволе, саобраћајне дозволе, прекршајне евиденције),
3. Од претходног је изузет шалтер аквизиције биометријских података;
4. Тамо гдје постоје услови раздвојити рад на више шалтера тако да једно лице не може обавити све обраде везано за издавање документа;
5. Службеник надлежног органа дужан је да се придржава свих правила рада на систему и заштите података;
6. Посебно је забрањено да размјењује своја права за рад на систему (шифре, картице уколико постоје и слично);
7. Обавезан је да минимално једном мјесечно мијења шифру за приступ систему.

6.1 Биометријске провјере

Због могућности дуплих идентитета, приликом процеса издавања биометријских путних исправа врше се провјере по отисцима прстију и фотографијама, односно провјерава се да ли лице са одређеним биометријским подацима посједује други документ на други идентитет. Прије слања налога за персонализацију документа Агенцији, надлежни орган има могућност да добије информацију да ли постоји сумња у „дупли“ идентитет неког лица. **Наглашавамо да је ово само помоћно средство које служи надлежном органу да утврди да ли постоји сумња на постојање дуплог идентитета. Уколико постоји сумња, надлежни орган тражи додатне доказе кроз управни поступак и доноси коначну одлуку.**

Процедура надлежног органа кроз заступање захтјева за путну исправу уз биометријске провјере обавља се на слиједећи начин:

1. Заступање захтјева за путну исправу, уз **обавезан интервју са странком када се поред контроле документације долази до података о подносиоцу захтјева,**
2. Захтјев за доставу података из матичних уреда о уписима у матичним књигама (држављанство):
 - а. **напомињемо да је у овом случају неопходно успоставити сарадњу са локалним органима, те уколико се јаве нејасноће директно рјешавати проблем између органа.** Често се дешава да се грађани враћају да обављају одређене активности у име надлежних

органа (различит назив мјеста у матичном уреду и у номенклатурама и грађанин се одбија, умјесто да органи међусобно ријеше проблем),

3. **Активирање аутоматских биометријских провјера.** Наглашавамо да биометријске провјере функционишу на принципу вјероватноће и статистике, те је могућа погрешка. Ове провјере само дају одговарајуће сумње, те су одређени математички параметри када сумња постоји. Систем аутоматски даје информацију службенику надлежног органа о постојању сумњи. Могућа су два случаја:

- a. **систем јавља кориснику МУП-а или МИП-а да сумња не постоји и у овом случају се процес утврђивања идентитета наставља нормално,**
- b. **систем ЈАВЉА ДА СУМЊА ПОСТОЈИ.** У овом случају је неопходно одредити посебног корисника који има право увида у овакве податке. Сугеришемо да овај корисник буде РУКОВОДИЛАЦ или, уколико постоји могућност **ОВЛАШЋЕНО СЛУЖБЕНО ПОЛИЦИЈСКО ЛИЦЕ**. Наиме, у случају постојања сумње у „дупли идентитет“ треба предузети радње да се утврди стварно стање подносиоца захтјева, тј. да ли је сумња основана. Препоручујемо да сваки надлежни орган дефинише интерне акте за поступања у овом случају.

4. Послије ове активности настављају се даљње процедуре обраде захтјева за пасош.

Аутоматске биометријске провјере ће у одређеној мјери повећати вријеме неопходно за обраду једног захтјева. Предвиђено је да у најгорем случају биометријске провјере трају 24 часа. Имајући у виду техничку компликованост овог начина рада одређен је тачан временски распоред који ће функционисати од понедељка 15.03.2010. године:

1. 00,00 – 08,00 систем врши провјеравање дуплих биометријских података за податке аквизиране претходног дана;
2. 08,00 – 12,00 систем врши додавање нових биометријских података аквизираних током дана;
3. 12,00 – 13,00 систем врши интерну прерасподјелу података по рачунарима који врше провјере;
4. 13,00 – 16,00 систем врши провјеравање дуплих биометријских података за податке аквизиране у току дана;
5. 16,00- 20,00 систем врши додавање нових биометријских података аквизираних током дана;
6. 20,00 – 21,00 систем врши интерну прерасподјелу података по рачунарима који врше провјере;
7. 21,00 – 00,00 систем врши провјеравање дуплих биометријских података за податке аквизиране у току дана.

Процјена је да се сви дневно унесени подаци претворе у биометријски податак и додају на базу која врши провјере у року од 3 часа. Исто вријеме је потребно и за извршавање провјера на дупле податке, што уз 1 час потребан за прерасподјелу података омогућава да овај дио система свој посао заврши у року од 7 часова.

Такође, битно је нагласити да хитни пасоши имају приоритет у обради што значи да ће сви хитни пасоши унесени на систем прије 11,00 часова сигурно бити провјерени до 16,00 часова истог дана. Хитни пасоши унесени након 11,00 часова завршиће биометријске провјере истог дана до 22,00 часа.

Службеници надлежних органа (оператери на систему) у форми за провјеру идентитета морају стартовати биометријске провјере притиском на дугме „Стартуј биометријске провјере“. Важно је рећи да оператери немају разлог за прекидање и поновно покретање биометријске провјере јер таква активност неће позитивно утицати на брзину добијања одговора већ ће то вријеме продужити. Завршетак биометријске провјере биће означен на екрану провјере идентитета ознаком „Завршене провјере“ у реду гдје се налази и дугме за стартовање биометријске провјере. Тренутно скала са процентима не одражава реалну ситуацију процента завршености провјере. Након што оператер региструје да су и биометријска провјера и провјера у матичном уреду завршене може прећи на други екран на којем види резултате провјера. Провјере у матичном уреду оператер може по властитој одлуци игнорисати или прихватити односно одбити захтјев.

Још једном наглашавамо да у погледу биометријске провјере треба створити **интерну** процедуру у случају постојања подударног биометријског податка повезаног са другим јединственим матичним бројем. **Игнорисање оваквог захтјева** не смије урадити „**обичан оператер**“. Понављамо да је неопходно да у оквиру ваших институција одредите службеника (по могућности **руководиоца или крим полицајца**) који ће имати могућност увида у позитивне одговоре, затим извршити анализу добијених података и на основу ње предузети одговарајуће активности, односно обавијестити надлежне за покретање истраге или одобрити даљње активности. За ово овлашћено лице дужни сте доставити СГТ образац са захтјевом за додјељивање роле „ИГНОРИШИ_БИО_ПРОВЈЕРЕ“ **најкасније до 01.04.2010. године**. До тог дана обични корисници ће и даље имати могућност игнорисања биометријске провјере. **Поново наглашавамо да се на систему евидентирају све активности и провјере.**

Истичемо да систем, имајући у виду да функционише сходно статистичким правилима, не мора тачно сугерисати да се ради о истом лицу, те је зато неопходна активност **овлашћеног лица која има за циљ доношење закључка о тачности тврдње система да је пронашао два подударна биометријска податка повезана са различитим јединственим матичним бројевима.**

ПРИЛОГ 1

Број препоручених шалтера за локације у Босни и Херцеговини за послове ЈМБ, пребивалишта и боравишта, личних карата, пасоша, информација, те аквизиције биометријских података за потребе надлежних органа који воде управне поступке у организационим јединицама према мјесту пребивалишта:

Р.Б.	Надлежни органи и сједишта у општинама	Тип локације	Мобилна станица	Укупно шалтера (ЈМБ, пребивалиште и боравиште, личне карте, возачке дозволе, пасоши и информације)	Укупно шалтера са аквизицијом	Преглед капацитета (8- часовно радно вријеме) - годишње
ОРГАНИ У ФБИХ						
1	МУП Унско - санског кантона	Д⁵	1			
2	Бихаћ	ЦЗ		4	5	90.000
3	Босанска Крупа	ЦЗ		3	4	67.500
4	Бужим	ЦЗ		2	3	45.000
5	Кључ	ЦЗ		2	3	45.000
6	Босански Петровац	ЦЗ		2	3	45.000
7	Сански Мост	ЦЗ		4	5	90.000
8	Цазин	ЦЗ		4	5	90.000
9	Велика Кладуша	ЦЗ		4	5	90.000
10	МУП Посавског кантона	Д	1			
11	Орашје	ЦЗ		2	3	45.000
12	Оџак	ЦЗ		2	3	45.000
13	Босански Шамац/Домањевац	ЦЗ		2	3	45.000
14	МУП Тузланског кантона	Д	1			
15	Тузла	Ц1		8	10	180.000
16	Калесија	ЦЗ		3	4	67.500
17	Бановићи	ЦЗ		3	4	67.500
18	Кладањ	ЦЗ		2	3	45.000
19	Челић	ЦЗ		2	3	45.000
20	Сапна	ЦЗ		2	3	45.000
21	Добој - Исток	ЦЗ		2	3	45.000
22	Теочак	ЦЗ		2	3	45.000
23	Грачаница	ЦЗ		4	5	90.000
24	Лукавац	ЦЗ		4	5	90.000
25	Живинице	ЦЗ		4	5	90.000
26	Градачац	ЦЗ		3	4	67.500
27	Сребреник	ЦЗ		3	4	67.500
28	МУП Зеничко - добојског кантона	Д	1			
29	Зеница	Ц2		7	9	157.500
30	Високо	ЦЗ		3	4	67.500
31	Завидовићи	ЦЗ		3	4	67.500
32	Жепче	ЦЗ		2	3	45.000
33	Маглај	ЦЗ		2	3	45.000
34	Бреза	ЦЗ		2	3	45.000
35	Олово	ЦЗ		2	3	45.000
36	Вареш	ЦЗ		2	3	45.000
37	Усора	Ц4		2	3	45.000
38	Добој – Југ	ЦЗ		1	2	22.500
39	Тешањ	ЦЗ		3	4	67.500
40	Какањ	ЦЗ		3	4	67.500

⁵ Д локација је локација на коју Агенција врши транспорт докумената и са које препоручује администрацију

41	МУП Босанско - подрињског кантона	Д	1			
42	Горажде	ЦЗ		3	4	67.500
43	Фоча	Ц4		1	2	22.500
44	Пале	Ц4		1	2	22.500
45	МУП Средњобосанског кантона	Д	1			
46	Травник	ЦЗ		4	5	90.000
47	Бугојно	ЦЗ		3	4	67.500
48	Нови Травник	ЦЗ		2	3	45.000
49	Кисељак	ЦЗ		2	3	45.000
50	Витез	ЦЗ		2	3	45.000
51	Горњи Вакуф - Ускопље	ЦЗ		2	3	45.000
52	Јајце	ЦЗ		2	3	45.000
53	Доњи Вакуф	ЦЗ		2	3	45.000
54	Бусовача	ЦЗ		2	3	45.000
55	Фојница	ЦЗ		2	3	45.000
56	Крешево	ЦЗ		2	3	45.000
57	Добретићи	Ц4		1	2	22.500
58	МУП Херцеговачко-неретванског кантона	Д	1			
59	Чапљина	ЦЗ		2	3	45.000
60	Рама – Прозор	ЦЗ		2	3	45.000
61	Читлук	ЦЗ		2	3	45.000
62	Јабланица	ЦЗ		2	3	45.000
63	Столац	ЦЗ		2	3	45.000
64	Неум	ЦЗ		1	2	22.500
65	Равно	Ц4		1	2	22.500
66	Коњиц	ЦЗ		3	4	67.500
67	Мостар	Ц2		7	9	157.500
68	МУП Западнохерцеговачког кантона	Д	1			
69	Љубушки	ЦЗ		2	3	45.000
70	Широки Бријег	ЦЗ		3	4	67.500
71	Посуђе	ЦЗ		2	3	45.000
72	Груде	ЦЗ		2	3	45.000
73	МУП Кантона Сарајево	Д	1			
74	Сарајево - Стари Град	ЦЗ		3	4	67.500
75	Хацићи	ЦЗ		2	3	45.000
76	Вогошћа	ЦЗ		2	3	45.000
77	Илијаш	ЦЗ		2	3	45.000
78	Трново	Ц4		1	2	22.500
79	Сарајево – Нови Град	Ц2		7	9	157.500
80	Ново Сарајево	ЦЗ		4	5	90.000
81	Сарајево Центар	Ц2		4	6	90.000
82	Илица	ЦЗ		3	4	67.500
83	МУП Кантона 10	Д	1			
84	Ливно	ЦЗ		3	4	67.500
85	Томиславград	ЦЗ		2	3	45.000
86	Дрвар	ЦЗ		2	3	45.000
87	Гламоч	Ц4		1	2	22.500
88	Купрес	Ц4		1	2	22.500
89	Босанско Грахово	Ц4		1	2	22.500
МУП РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ						
90	ЦЈБ Бања Лука	Д	1			
91	Бања Лука	Ц1		8	10	180.000
92	Лакташи	ЦЗ		3	4	67.500
93	Србац	ЦЗ		3	4	67.500
94	Котор Варош	ЦЗ		2	3	45.000
95	Челинац	ЦЗ		2	3	45.000

96	Кнежево	ЦЗ		2	3	45.000
97	Градишка	ЦЗ		4	5	90.000
98	Прњавор	ЦЗ		3	4	67.500
99	СЈБ Приједор	Д	1			
100	Приједор	ЦЗ		5	6	112.500
101	Козарска Дубица	ЦЗ		3	4	67.500
102	Нови Град	ЦЗ		3	4	67.500
103	Костајница	ЦЗ		2	3	45.000
104	Источни Сански Мост	ЦЗ		1	2	22.500
105	Крупа на Уни	ЦЗ		1	2	22.500
106	СЈБ Мркоњић Град	Д	1			
107	Мркоњић Град	ЦЗ		2	3	45.000
108	Шипово	ЦЗ		2	3	45.000
109	Рибник	ЦЗ		2	3	45.000
110	Језеро	ЦЗ		1	2	22.500
111	Петровац	ЦЗ		1	2	22.500
112	Источни Дрвар	ЦЗ		1	2	22.500
113	Купрес	ЦЗ		1	2	22.500
114	ЦЈБ Добој	Д	1			
115	Добој	ЦЗ		4	5	90.000
116	Дервента	ЦЗ		3	4	67.500
117	Модрича	ЦЗ		2	3	45.000
118	Шамац	ЦЗ		2	3	45.000
119	Брод	ЦЗ		2	3	45.000
120	Петрово	ЦЗ		2	3	45.000
121	Вукосавље	ЦЗ		1	2	22.500
122	Пелагићево	ЦЗ		1	2	22.500
123	Теслић	ЦЗ		3	4	67.500
124	ЦЈБ Бијељина	Д	1			
125	Бијељина	ЦЗ		5	6	112.500
126	Лопаре	ЦЗ		2	3	45.000
127	Угљевик	ЦЗ		2	3	45.000
128	СЈБ Зворник	Д	1			
129	Зворник	ЦЗ		3	4	67.500
130	Братунац	ЦЗ		2	3	45.000
131	Сребреница	ЦЗ		2	3	45.000
132	Власеница	ЦЗ		2	3	45.000
133	Милићи	ЦЗ		2	3	45.000
134	Шековићи	ЦЗ		2	3	45.000
135	Осмаци	ЦЗ		1	2	22.500
136	Скелани (у Сребреници)	ЦЗ		1	2	22.500
137	ЦЈБ Источно Сарајево	Д	1			
138	Пале	ЦЗ		3	4	67.500
139	Соколац	ЦЗ		2	3	45.000
140	Источно Сарајево	ЦЗ		3	4	67.500
141	Рогатица	ЦЗ		2	3	45.000
142	Хреша	ЦЗ		1	2	22.500
143	Хан Пијесак	ЦЗ		1	2	22.500
144	Трново	ЦЗ		1	2	22.500
145	СЈБ Фоча	Д	1			
146	Фоча	ЦЗ		2	3	45.000
147	Вишеград	ЦЗ		2	3	45.000
148	Рудо	ЦЗ		2	3	45.000
149	Чајниче	ЦЗ		1	2	22.500
150	Калиновик	ЦЗ		1	2	22.500
151	Источно Горажде	ЦЗ		1	2	22.500

52	ЦЈБ Требиње	Д	1			
----	-------------	---	---	--	--	--

153	Требиње	Ц3		3	4	67.500
154	Невесиње	Ц3		2	3	45.000
155	Билећа	Ц3		2	3	45.000
156	Гацко	Ц3		2	3	45.000
157	Љубиње	Ц4		1	2	22.500
158	Берковићи	Ц4		1	2	22.500
159	Јавни Регистар Брчко дистрикта	Д	1			
160	Брчко	Ц2		6	8	135.000
	Укупно		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

ПРИЛОГ 2

**Минимални безбједносни стандарди за руковање и издавање
машински читљивих (и других) пасоша те других докумената на
основу којих се издају пасоши
(препоручене стандардне праксе за владе у свијету)**

*Модификовано од стране Агенције за идентификациона документа,
евиденцију и размјену података БиХ*



Бања Лука, март 2015.

1. Увод

Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података је у складу са Законом о Агенцији, те Законом о путним исправама и Законом о личној карти израдила стандарде за издавање докумената у Босни и Херцеговини и уручила их свим надлежним органима.

Како би се најбоље схватио ланац идентитета за издавање докумената, у даљњем тексту су наведени **Минимални безбједносни стандарди за руковање и издавање машински читљивих (и других) пасоша те других докумената на основу којих се издају пасоши (препоручене стандардне праксе за институције власти у свијету)**, који су модификовани за потребе Босне и Херцеговине у складу са прописима. Овај документ се кроз текст назива Оригинални документ. Оригинални документ је припремљен под покровитељством G-8 Лион/Римске групе и предложен као **ИНФОРМАТИВНИ АНЕКС Поглављу III Документа Међународне организације за цивилни авионски саобраћај бр. 9303. (ICAO 9303). У оквиру овог акта извршене су модификације како би се исти могао примијенити за потребе органа за издавање личних карата, пасоша те увјерења о држављанству и вођење матичних књига у БиХ. Модификације је извршила Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ. Ово треба схватити као препоруке.**

У даљњем тексту налазе се препоруке које важе за све органе који су везани за издавање докумената у БиХ. У циљу гаранције система издавања докумената у БиХ препоручује се придржавање ових препорука. Законима БиХ јасно је дефинисано који орган је дефинисан за који сегмент издавања докумената. Ове препоруке требао би примијенити сваки орган кроз своје законске и подзаконске интерне акте. Овај акт је достављан надлежним институцијама почевши од почетка 2009. године и може да служи као основа са израду антикорупционих планова. Кроз сљедећа поглавља разрађују се препоруке.

2. Обим документа

2.1 У овом документу дају се препоручене праксе за повећање безбједности процеса издавања машински читљивих пасоша, личних карата, увјерења о држављанству и родних листова, као и вођење матичних књига. Као такав, овај анекс прописује минимум глобалних стандарда за коришћење од стране свих институција власти, с циљем да се на минимум смање рањиве тачке које постоје унутар сваког процеса руковања пасошима и њиховог издавања, те издавања докумената на основу којих се издају пасоши (личне карте, увјерења о држављанству и родни листови). Препоруке покривају цијели поступак везан за процес издавања пасоша у БиХ, од обавеза органа на нивоу БиХ по питању набавке и складиштења бјанко образаца, преко питања рада органа унутрашњих послова и локалних органа на издавању докумената, до питања у вези са запосленима (избор, едукација, руковођење и сл.), да се помогне спријечити превара изнутра, те потреба да виши руководиоци дају подршку једном добром програму унутрашњих контрола.

2.2 Треба се јасно схватити да су ово препоручене праксе које су усклађене са конкретном ситуацијом и подјелом надлежности у БиХ. Оно што је приказано овдје је група метода које функционишу за земље које су биле укључене у израду нацрта оригиналних докумената и препорука. Полази се од претпоставке да је ефикасан и безбједан програм издавања пасоша, личних карата, увјерења о држављанству,

родних листова и вођење матичних књига циљ сваке службе која издаје ова документа у БиХ. Због тога се свим нивоима власти у БиХ препоручује да из овог документа извуку оне праксе које се уклапају у њихов процес везан за пасоше, личне карте, увјерења о држављанству и родне листове, и вођење матичних књига и угради их у provedбене прописе. Како би се схватио ланац идентитета у БиХ преузете су препоруке за поступке свих органа који учествују у ланцу идентитета у БиХ и то:

1. Увјерења о држављанству и родни листови

- a. Надлежност за издавање: органи локалне управе (општински органи);
- b. Надзор над издавањем:
 - i. Федерација БиХ: Кантонални МУП-ови и Министарство унутрашњих послова Федерације БиХ,
 - ii. Р. Српска: Министарство управе и локалне самоуправе,
 - iii. Брчко дистрикт: Јавни регистар,

2. Личне карте

- a. Надлежност за издавање:
 - i. Федерација БиХ: Полицијске управе при кантоналним МУП-овима,
 - ii. Р. Српска: ЦЈБ, СЈБ и ПС при МУП-у,
 - iii. Брчко дистрикт: Јавни регистар,
- b. Надзор над издавањем:
 - i. Федерација БиХ: Кантонални МУП-ови,
 - ii. Р. Српска: МУП,
 - iii. Брчко дистрикт: Влада,
 - iv. Министарство цивилних послова БиХ,
- c. Персонализација, складиштење, вођење регистара и мрежа за пренос података:
 - i. Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ,

3. Пасоши

- a. Надлежност за издавање:
 - i. Федерација БиХ: Полицијске управе при кантоналним МУП-овима,
 - ii. Р. Српска: ЦЈБ, СЈБ и ПС при МУП-у,
 - iii. Брчко дистрикт: Јавни регистар,
 - iv. ДКП мрежа,
- b. Надзор над издавањем:
 - i. Федерација БиХ: Кантонални МУП-ови,
 - ii. Р. Српска: МУП,
 - iii. Брчко дистрикт: Влада,
 - iv. Министарство иностраних послова БиХ,
 - v. Министарство цивилних послова БиХ,
- c. Персонализација, складиштење, вођење регистара и мрежа за пренос података:
 - i. Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ.

2.3 Група G-8 је покренула коришћење оригиналних докумената у својм активностима „Израдње капацитета“ како би ојачала способности других влада. Међутим, намјера је да G-8 овај документ након усвајања поднесе Међународној организацији за цивилни авионски саобраћај, уз идеју да би требао бити усвојен као "Информативни анекс" уз "Документ бр. 9303", као допуна већ усвојеном "Документу о безбједносним стандардима".

3. Основни подаци

3.1 Постоји неколико нивоа пријетњи са којима се сви нивои власти појединих држава морају изборити у вези са издавањем и коришћењем домаћих пасоша, те других докумената на основу којих се издају пасоши:

- А. фалсификовање или преиначавање оригиналног пасоша од стране криминалних и других елемената којима треба пасош ради новог идентитета или држављанства;
- Б. прибављање пасоша преваром, користећи се фалсификованим, украденим или оригиналним документима који не припадају тој особи (крађа идентитета);
- Ц. крађа оригиналне пасошке књижице и попуњавање података у њој, и
- Д. противзаконит рад запослених на пасошима приликом издавања пасоша.

За случај Босне и Херцеговине посебно су интересантни тачка Б и тачка Д. Према томе, посебно је потребно анализирати стандарде везане за издавање личних карата и увјерења о држављанству који су основ за добијање БиХ пасоша.

3.2 Овај документ се првенствено фокусира на горе наведену тачку Д - спријечавање преваре изнутра кроз чврст програм унутрашњих контрола и руковођења у свим органима који издају документа. У овом документу се изрази "противзаконит рад" и "превара изнутра" користе као синоними. Признаје се да је ово непријатна тема и да ниједан руководилац не жели да мисли да запослени може издати његово повјерење, своју организацију (надлежни орган), кантон, ентитете, државу или колеге. Међутим, игнорисање ове могућности је опасно. Дакле, претпоставља се да већина запослених остаје поштена током свог радног вијека, разборит руководилац мора предузети кораке да спријечи успјех оних који се одлуче на покушај да злоупотребе систем.

3.3 На самом почетку се морају разумјети два концепта. Први је да добре унутрашње контроле не стварају атмосферу сумњичавости. Умјесто тога, придржавање ових начела и процедура служи да заштити невине од оптужби за преступ те омогућава поштено и транспарентно руковођење. Други концепт је да је немогуће умањити рањивост система издавања пасоша, личних карата и вођење матичних књига и књига држављана на нулу. Људско понашање је непредвидиво, а инвентивност оних који покушавају да заобиђу контроле се никад не треба потцјењивати.

3.4 Међутим, постоји веома много ствари које се могу урадити да се отежа успјех преваре институције изнутра. Сама чињеница да постоје важећа начела и процедуре функционише као одвраћање онима који би хтјели да злоупотребе систем у криминалне сврхе у институцијама. Једноставно речено, принципи на којима се

заснива овај документ подразумијевају да у надлежним институцијама постоје детаљне процедуре за интерне контроле, подјеле одговорности за издавање пасоша, личних карата, увјерења о држављанству и родних листова тако да ниједан запослени не обавља све функције издавања, организовања текућег рада (тако да подносилац захтјева не може поднијети захтјев циљаном службенику), постојање редовних али и ванредних провјера и ревизија да се обезбједи придржавање правила, те обучавање запослених да руководству пријаве (и награда за оне који то чине) сумњиво понашање других запослених. Увођење ових мјера знатно отежава превару изнутра. У даљњем тексту ће се детаљно разрадити свака од ових тема. Посебно истичемо да је комплетан ланац идентитета у БиХ тако подијељен да већ постоји различита надлежност за издавање појединих докумената. Оно што је потребно урадити јесте успостављање и побољшање комуникације између различитих органа који издају документа. Поред формалних потребно је да ове комуникације буду и неформалне (по потреби посла дневне, а у сврху утврђивања стварног идентитета носиоца документа).

3.5 Већ постоји технички извјештај са насловом "Безбједносни стандарди за машински читљиве путне исправе" који заговара превенцију њиховог фалсификовања и преиначавања. Извјештај је усвојен као "Информативни анекс" на "Документ Међународне организације за цивилни авионски саобраћај бр. 9303", који је глобални стандард за машински читљиве путне исправе. Извјештај садржи увођење заштите против преваре и злоупотребе оригиналних пасоша и њихових компоненти, те увођење унутрашње безбједности процеса издавања. Све препоруке дефинисане Безбједносним стандардима за машински читљиве путне исправе се тичу безбједности самог документа, вођења централних регистара и логовања приступа, успоставе техничких стандарда који се односе на локације за персонализацију и складиштење докумената су успостављене у БиХ. Оно што се тиче рада самих службеника на издавању докумената шире се образлаже у овом документу. Већина препорука које се у оквиру документа односе на пасоше може се примијенити и на личне карте и на вођење матичних књига и регистара.

3.6 Овај документ се такође осврће на мјере које се можда могу предузети да се на минимум умањи могућност постојања подносилаца захтјева за пасоше који су успјешно преузели идентитет других особа. Зато се посматра комплетан ланац идентитета од подношења захтјева за упис држављанства у локални орган, преко захтјева за личну карту до захтјева за пасоше. Створена је таква законска основа у БиХ која омогућава електронску размјену података. Да би систем био комплетан неопходно је увести и примијенити правила и стандарде код преузимања документације, интервјуа и издавања самог документа. Јер, нити један систем не издаје документа, документа издају овлашћени појединци који раде код различитих органа на издавању докумената.

3.7 Овај документ се фокусира на пасоше, личне карте, али и све законске услове који су наопходни да би се издао пасош или лична карта, односно примарно да је подносилац захтјева држављанин и да испуњава све услове да добије документ (тј. да је носилац идентитета и да нема други валидан документ). Надлежне институције у БиХ подстичемо да изаберу оно што је примјењиво на њихову ситуацију и њихова документа.

4. Важност безбједносних стандарда издавања

4.1 Пасоши су по својој природи вриједне исправе. Они су кључно средство на међународним путовањима и за њих као такве неки људи и организације су спремни да плате велике суме новца да би их незаконито прибавили. Ово значи да је процес издавања пасоша подложен преварама и незаконитом раду. Нека земља може имати пасоше који садрже висок степен безбједности, али ако се такав пасош изда онима који немају право на њега (они који нису држављани, криминалци, терористи итд.), или се изда на лажни идентитет, квалитет пасоша значи врло мало. Управо оваква ситуација је веома могућа у БиХ уколико сви надлежни који су задужени за издавање увјерења о држављанству и вођење матичних књига (локални органи), личних карата (МУП-ови и Јавни регистар у Брчко дистрикту) и инспекцијски органи не врше своје послове у складу са прописима.

4.1.1 Они који желе привући запослене у пасошким органима, те органима који издају документа и воде матичне књиге, да учествују у превари често могу приуштити да потроше далеко више него што власти могу давати као плату, а биће и других случајева у којима запослени на пасошима и издавању других докумената у ланцу идентитета у БиХ могу бити натјерани на сарадњу страхом од пријетњи или уцјена. Дакле, сви нивои власти у оквиру своје надлежности требају и отежати запосленима могућност незаконитог рада и олакшати својим органима да открију оне који то покушају.

4.1.2 Подносиоци захтјева за пасош који намјеравају починити превару ће такође покушати да поткопају процес издавања тако што ће прибавити оригинална или изгледом вјеродостојна документа о држављанству и идентитету на основу којих се одобрава пасош. Због тога институције власти требају предузети мјере да на минимум умање могућности давања одобрења на основу докумената стечених преваром. Према томе, неопходно је да све институције у ланцу идентитета успоставе сарадњу и комуникацију приликом издавања докумената.

4.2 Ако земља не контролише своја документа и свој процес издавања пасоша, опашће међународни углед исправама које њени грађани подnose за добијање визе и на граничним прелазима. Резултат овога ће бити неугодности и кашњења за те грађане које стране земље могу подвргнути новим условима за улазак, и који ће вјероватно морати проћи додатне провјере на граничној контроли страних земаља. Оваква ситуација у Босни и Херцеговини постоји дуги низ година.

5. Препоручене праксе - Процес руковања пасошима

5.1 Дизајн, штампање и испорука бјанко пасоша

5.1.1 У Босни и Херцеговини постоји подјела надлежности у смислу персонализације пасоша, вођења централних регистара, самог процеса издавања документа и непосредне комуникације са грађанима. Орган који води централни регистар и персонализацију пасоша је водећи и надлежан за усвајање дизајна пасоша и одабира материјала коришћеног за израду. Ови елементи су битни у смањењу могућности фалсификовања или преиначавања на минимум. Међутим, органи који издају (органи МУП-ова, Јавног регистра Брчко дистрикта и МИП-а) пасоше су централни органи за верификовање да је особа која посједује пасош истински носилац. Сходно томе јасно треба разликовати надлежност за издавање пасоша од самог процеса персонализације пасоша, вођења централних регистара или управљања

техничким сегментом система, како је одређено правним системом у БиХ. Кључно и битно за БиХ јесте чињеница да органи унутрашњих послова, Јавног регистра Брчко дистрикта и МИП-а имају непосредан увид у документацију коју подноси станка која жели БиХ документа, службеници тих органа врше разговор са странкама и они цијене да ли неко лице има право на БиХ пасош, односно доносе коначну одлуку. Сви остали сегменти који се односе на техничку подршку рачунара, персонализацију су ствар технике. Како се некад пасош испуњавао оловком, па писаћом машином, па принтером биле су мање битне чињенице које се односе на увезаност система и рачунарску подршку. Најбитнији је сам процес утврђивања да ли лице испуњава услов да добије пасош, односно вођење управног поступка који је у надлежности органа унутрашњих послова, Јавног регистра Брчко дистрикта и МИП-а сходно прописима БиХ. Ова правила се односе и на издавање личних карата и на вођење матичних књига и књига држављана.

5.1.2 Бјанко пасоши се требају производити уз коришћење система узастопних бројева како би свака исправа имала јединствени број, чиме се олакшава и одговорност приликом израде и испоруке пасоша надлежним органима, а касније и у процесу издавања. У неким случајевима тај број постаје и број пасоша. Тамо гдје то није случај, требају се чувати евиденције о књиговодству новца и рачуна пасошког органа најмање за период важења пасоша. Ови елементи су испоштовани у БиХ на релацији Министарство цивилних послова и Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ.

5.1.3 Орган који је надлежан за персонализацију пасоша, те набавку пасоша у БиХ сходно прописима врши прегледе у вези са партнерима да би се осигурало да материјали за израду пасоша и објекат у којем се праве имају осигурање на лицу мјеста. Такођер, треба непосредно надзирати безбједну испоруку бјанко пасоша и потрошног материјала од стране фирме која их прави, те пријем и правдање пасоша од стране органа који врши персонализацију, односно Агенције. У БиХ су ове процедуре дефинисане обавезним подзаконским актима који су израђени у складу са Законом о путним исправама и Законом о Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ.

5.2 Контрола пасошких књижица

5.2.1 Бјанко књижице у БиХ су у безбједном трезору Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ, уз приступ ограничен на оне који имају надзорна овлашћења над радницима у процесу персонализације. Приступ трезору бјанко пасоша је ограничен на двоје запослених у Центру за складиштење, персонализацију и транспорт докумената који је организациона јединица Агенције, успостављену у складу са Законом о Агенцији. Најмање двоје запослених раде на расподјели бјанко књижица радницима у персонализацији.

5.2.2 Инвентарни контролни бројеви који се стављају у бјанко пасоше при персонализацији се прате од момента кад произвођач испоручи бјанко пасоше и даље све док се сваки пасош може правдати било као попуњен или као оштећен. Евиденције о праћењу се чувају десет година у складу са Законом о Агенцији.

5.2.3 Ово значи бројање и евидентирање укупног броја бјанко пасоша сваки пут кад они промијене руку, као и задат процес за поступање са пасошима који су

оштећени или дефектни, такав да постоји процес одговорности који се поклапа са главном инвентарном књигом ако се споменути пасоши требају уништити.

5.2.4 Уништење оштећених, дефектних или вишка бјанко или дјелимично попуњених пасоша врши се од стране петочлане комисије састављене од представника Министарства цивилних послова и Агенције, што је дефинисано интерним актима Агенције.

5.2.5 Приликом издавања из трезора бјанко пасоши се пребројавају, евидентирају по серијском броју и документују трезорским листама, а сходно потребама надлежног органа за који се врши припрема персонализације пасоша (МУП-ова, Јавног регистра Брчко дистрикта и МИП-а). Из трезора се износи само онолики број пасоша који захтјевају надлежни органи који захтијевају израду пасоша у складу са прописима БиХ. Евиденције се чувају десет година.

6. Препоручене праксе - Захтјеви за пасош и процес одобравања

6.1 Рањивост докумената као основа за издавање

6.1.1 У већини земаља постоје два неопходна елемента које органи власти требају утврдити прије издавања пасоша: доказ о идентитету подносиоца захтјева и доказ о држављанству. Документациони доказ у циљу утврђивања права на пасош на основу оба споменута услова често се комбинује у личној карти. Уколико је то документ доброг квалитета и издат уз ефикасан надзор надлежних органа у БиХ, а садржи биометријску или јасну фотографију, поглавље 6.1 овог документа можда није од интереса за орган који издаје пасоше. Без споменутих карактеристика, орган који издаје пасоше може бити рањив због особа које краду личну карту/идентитет друге особе (живе или мртве). У ситуацији у Босни и Херцеговини јасно је да исти органи издају и личну карту и пасош, а органи локалне управе издају увјерења о држављанству. У Босни и Херцеговини је створена таква законска основа која омогућава електронску везу између система вођења матичних књига и књига држављана, личних карата и пасоша.

6.1.2 У многим земљама два типа горе наведених докумената/евиденција (названих "примарни документи" - у енглеском језику се осим израза "примару доцументс" користи и тешко преводив израз "breeder documents", пошто се они користе за прибављање докумената високог нивоа) издају се на одвојеним мјестима, чувају и из њих се извлаче подаци, а често их издају локалне или регионалне власти уз мало или нимало стандардизације на државном нивоу. Особе које прибављају пасоше на лажни идентитет могу користити многе методе да прибаве примарна документа — од крађе, искоришћавања слабих процедура за подношење захтјева, стварања лажног идентитета на основу умрлих особа, преко фалсификовања прихватљивих факсираних докумената попуњавањем и подношењем као оригиналних.

6.1.3 Службеници који примају захтјеве за пасоше требају бити обучени вјештинама које ће им помоћи да издвоје друге знакове или показатеље захтјева који садржи превару, нпр: вјештине разговора са подносиоцем, препознавање говора тијела и способност да уоче недоследност у укупном наступу подносиоца или документима.

6.1.4 Уз све то, орган који издаје пасоше треба активно težiti могућности *online* приступа компјутерским базама података које ће им помоћи да потврде легитимност докумената и брзо утврде оне који садрже превару. Ово може обухватати локалне матичне евиденције рођених и умрлих, пензионе евиденције, здравствено осигурање, возачке дозволе, пописе становништва или књиге вјенчаних. Босна и Херцеговина се управо одлучила на ову препоруку у смислу стварања техничких услова таквих да се може извршити електронски увид у матичне књиге и књиге држављана. Ово је основни начин провјере идентитета, међутим, уколико не постоји електронска евиденција, тада ће се омогућити да службеник општине доставља податке путем *online* апликације, а на основу непосредног увида у матичне књиге и књиге држављана. Пошто исти органи издају и пасоше и личне карте, тада ће се омогућити да службеници који издају пасоше идентитет могу утврдити и на основу увида у евиденције личних карата.

6.1.5 Такође се препоручује да органи који издају пасоше оснују организациону јединицу у свом сједишту чији би примарни фокус био спријечавање преваре са задатком координације предупређења превара на терену, обезбјеђење ресурса за обуку, пружање подршке за теже предмете у раду, веза са другим органима власти који издају примарна документа (у смислу побољшања тих докумената) и са онима који врше кривично гоњење превараната након што се утврди превара. У случају БиХ се препоручује да МУП Р. Српске, кантонални МУП-ови, Јавни регистар Брчко дистрикта и Министарство иностраних послова БиХ у својим организационим јединицама у сједишту оснују посебне јединице које су задужене за контролу, надзор и едукације тако да се контролни и инспекцијски надзори свих локација врше минимално два пута годишње, а едукације минимално једном годишње. Исто се препоручује и Министарству унутрашњих послова Федерације БиХ и Министарству управе и локалне самоуправе Р. Српске као ресорним министарствима за надзор локалних органа који издају увјерења о држављанству, те воде матичне књиге и књиге држављана.

6.1.6 Представници ових организационих јединица у сједишту се повремено распоређују у различита пасошка одјељења, те одјељења за издавање личних карата или вођење матичних књига у својству специјалисте за превару и врше повремен надзор како би се спријечавале преваре на терену. Ти службеници имају задатак континуираног обучавања одговарајућих запослених, истраживање и одлучивање о сумњивим предметима које му поднесу запослени на пријему докумената, анализу обима посла и давање доприноса државном извјештавању о трендовима преваре, те локалну везу са полицијским органима. Ови службеници би испред својих надлежних органа требали непосредно да сарађују са Агенцијом за идентификациона документа, евиденцију и размјену података и да јој, као и Министарству цивилних послова, достављају извјештаје.

6.2 Успостављање јасних процедуралних стандарда

6.2.1 Како би се умањила могућност унутрашњег незаконитог рада, препоручује се да процедуре канцеларијског пословања у свим органима који издају пасоше, личне карте или воде матичне књиге и књиге држављана буду такве да спријече могућност да грађани одаберу службеника са којим ће комуницирати. На примјер, тамо гдје више од једног службеника ради на пријему захтјева грађана, промет подносилаца захтјева треба бити организован тако да буде само један ред за чекање из којег подносиоци иду службенику који је тренутно слободан (умјесто да подносиоци сами одабирају конкретног службеника стојећи у реду за "његов/њен" шалтер). Исте принципе треба примијенити при одобрењу захтјева. Запослени на том послу требају један за другим прихватити

слиједећу туру докумената. Ово умањује могућност да службеници могу приступити захтјевима конкретних особа који су у обради. Из истог разлога се од службеника захтијева да се ротирају кроз све функције у процесу одобравања захтјева (рад са грађанима, канцеларијски рад са документима посланим поштом, рад на подношењу бољих докумената о држављанству, рад са захтјевима VIP особа итд.).

6.2.2 Подносиоци морају предати своја документа приложена уз захтјев на начин који се може верификовати ванредном контролом у било које доба током процеса одобравања и издавања пасоша, личне карте, родног листа или увјерења о држављанству. Ти документи се затим враћају подносиоцу заједно са издатим документом или се са њима поступа у складу са инструктивним актима и законима у зависности од предметног поступка.

6.2.3 Службеници не смију одобравати захтјеве за пасош, личну карту или упис у матичне књиге које поднесу њихови пријатељи или родбина нити смију доводити на посао или убацивати те категорије људи у систем издавања без писменог одобрења руководиоца.

6.2.4 Треба захтијевати коришћење одговарајућих знакове напомене у вези са документима и предузетим радњама како би службеници који одобравају захтјеве оправдали радње које су наложили — и ради давања адекватног писменог правдања службеницима који издају пасоше, личне карте, воде матичне књиге или књиге држављана за њихове неопходне радње и да се у радње предузете у вези са захтјевом може касније извршити увид у ванредним провјерама, или ако постоји конкретно питање о томе зашто је одлука донесена о датом захтјеву. Јасно прописане процедуре за стављање знакова напомене требају бити дио програма обуке које спроводе надлежни органи. Ове јасне процедуре требају прописати сви надлежни органи и едуковати своје службенике како се проводе на терену.

6.2.5 Неки захтјеви који су посебно тешки за обраду требају сачекати коначно одобрење виших надлежних руководиоца, што важи и за компликоване случајеве држављанства, замјене за пасоше или личне карте који су више пута узгубљени или украдени, реиздавање пасоша или личних карата због тога што први који је послан поштом није стигао, случајеве у којима се испостави да недостају подаци у захтјевима, а подносилац је поднио додатне доказе, и друге случајеве.

6.3 Периодични и ванредни системи контрола и провјера

6.3.1 Једно од најефикаснијих средстава којим се обезбјеђује да се службеници придржавају правила успостављених у циљу спрјечавања преваре изнутра је постојање система који службено захтијева ванредне провјере. Ово се треба допунити тиме да руководиоци који схватају процесе рада активно врше увид у текуће послове те да ванредно врше провјере тих процеса како би обезбиједили придржавање постојећих правила. Ово важи увијек, али посебно у периодима кад је оптерећење послом велико, кад су унутрашње контроле значајније него икад због тога што службеници који су забринуте због заосталих предмета могу доћи у искушење да заобиђу или игноришу унутарње контроле, сматрајући да оне успоравају обављање посла. Руководиоци морају одолити импулсу да игноришу интерне контроле. Руководиоци органа управе (министри, начелници општина) су одговорни за прописивање интерних контрола те провођење интерних контрола на терену.

6.3.2 У вршењу интерних увида у рад се требају искористити сви руководиоци средњег и вишег нивоа у локалним организационим јединицама за издавање докумената или вођење матичних књига на терену да се утврди проценат најхитнијих захтјева, других захтјева у обради, издатих захтјева, чиме се верификује праћење прописаних процедура, постојање свих потребних докумената који су приложени или евидентирани, стављање знакова за напомену, оправданост предузетих радњи, те потврђује да су одговарајуће таксе плаћене.

6.3.3 Виши руководиоци из сједишта органа који издаје пасоше или личне карте такође требају радити периодичне и службеније контроле и провјере придржавања правила како би извршили увид у руковођење одсјецима на терену. Инспекциони тим треба направити службени извјештај са резултатима, а руководилац органа који издаје документа треба највишем руководиоцу доставити препоруке из извјештаја којим се препоручују побољшања. Након тога се из сједишта треба повести процес којим ће се обезбиједити придржавање правила и имплементација неопходних промјена.

6.4 Верификовање идентитета подносиоца захтјева

6.4.1 Потврда идентитета подносиоца захтјева је кључна за интегритет пасоша, односно личне карте. Орган који издаје пасоше мора бити сигуран у истински идентитет подносиоца захтјева. Једини начин да буде сигуран у то је да се подносилац идентификује коришћењем комбинације докумената која даје разумно поуздање службенику надлежног органа. Путем информационог система ће се омогућити увид у личну карту и претходно издата документа. Такође ће се успоставити технички механизми који онемогућавају да једно лице има више идентитета, као помоћ службеницима који издају пасоше или личне карте. Међутим, кључни је рад самог службеника на терену и његова могућност да препозна евентуалне неправилности у поднесеном захтјеву или неправилности и неуобичајености подносиоца захтјева. У овом контексту су кључне обуке које ће планирати и организовати сваки надлежни орган. Обуке су такође кључне како би се избјегле рутине у раду.

6.4.2 У идеалном случају, обучени службеници органа који издаје пасоше или личну карту ће извршити верификацију, али како је велики број локација на којима се издају документи и велики број органа који су укључени у процес издавања докумената неопходно је да орган који издаје пасоше и личне карте сарађује са другим организацијама које су заступљене на локалном нивоу. Препорука је да органи који издају документа успоставе неопходну комуникацију са институцијама и органима власти који имају непосредан додир са странкама и који могу потврдити идентитет лица кроз друге процесе који се врше, као што су судови, порески органи, здравствени органи, органи социјалне политике. Овакве везе са локалним органима се морају успостављати како би службеник органа који издаје документа или врши упис у матичне књиге био сигуран уколико постоји сумња у идентитет.

6.4.3 У БиХ је законом дефинисана обавеза личног подношења захтјева за пасош и остављена је могућност *online* верификације са институцијама које издају примарна документа (нпр. тамо гдје су књиге рођених или држављанстава), што је од суштинске важности.

6.4.4 Службеници на пријему захтјева за пасош или личне карте морају бити обучени како да то раде и требали би имати детаљне писмене смјернице о томе како да утврде идентитет подносиоца захтјева, тако да на захтјеву за пасош или личну карту

означе који су идентификациони документи поднесени као доказ идентитета, те шта да ураде у случају да нису задовољни поднесеним идентификационим документима или нису у потпуности сигурни у идентитет подносиоца захтјева.

6.4.5 Једна од могућих алтернатива која је успјешно коришћена у многим земљама је процес у којима одређени професионалци, као што су љекари, адвокати, свештенство итд. супотписују захтјев за пасош, чиме свједоче о идентитету подносиоца захтјева. О овој могућности треба да одлучи надлежни орган, а могуће је да се користи код стицања држављанства. Ако тај професионалац познаје особу више година, ово може бити ефикасно средство утврђивања идентитета. Професионалци који су одабрани да буду супотписници би требали бити они који у признатој установи чувају евиденције о припадности особе. Наравно, овакви случајеви морају бити регулисани интерним актима надлежног органа.

6.4.6. Надлежним органима се као могућност оставља да особе које нису у могућности да адекватно докажу свој идентитет документима могу затражити од других, посебно од породице која дуго и лично зна подносиоца захтјева, да посвједоче о њиховом идентитету под заклетвом или уз повлачење казне за кривоклетство. Писмену изјаву о идентитету, која се саставља као дио овог процеса, треба дати неко ко је носилац документа БиХ ако је то могуће и она треба бити стални дио предмета у којем се чува захтјев за пасош или личну карту. Све ово је препорука органима који воде документа, а на њима је одлука како ће гарантовати за идентитет грађанина.

6.5 Замјена изгубљеног и украденог пасоша

6.5.1 Захтјеви за издавање замјене за изгубљена и украдена документа представљају рањиву тачку, а службеници који раде на одобрењу таквих захтјева их требају пажљиво провјерити ради показатеља преваре. Изгубљени и украдени документи су кандидати за замјену фотографије или превару од стране оних који се лажно представљају. Сходно томе у БиХ је дефинисана законска обавеза пријаве полицији изгубљених или украдених докумената и њихово проглашавање неважећим.

6.6 Прикупљање и чување биометријских података

6.6.1 Приликом креирања процеса прикупљања и чувања биометријских података, важно је имати на уму да требају постојати адекватне заштитне мјере како би се утврдило да је идентитет особе од које се узимају биометријски подаци прописно утврђен и темељно документован.

7. Препоручене праксе - Процес персонализације, издавања и уручења пасоша

7.1 Персонализација пасоша

7.1.1 Персонализација пасоша и личних карата у БиХ се врши на једном мјесту. Централни регистри се воде на једном мјесту и њима је омогућен *online* приступ.

7.1.2 Зграда за персонализацију и локације централних регистара се налазе под видео надзором и успостављен је систем контроле приступа.

7.2. Физичко обезбјеђење погона у којем се персонализују пасоши

7.2.1 Ово поље је већ споменуто као фокусна тачка у поглављима 5.2. и 7.1. овог документа, у вези са опремом за производњу пасоша и контролом бјанко пасоша,

али постоје и друге ствари које треба размотрити. Прво је препорука да просторије у којима се пасоши персонализују требају бити у објектима који припадају влади, тамо гдје је то могуће, тако да се приступ може контролисати, посебно кад је ријеч о мјестима гдје се врши персонализација. Контролу требају вршити радници на обезбјеђењу чији је задатак да на лицу мјеста обезбјеђују објекат 24 часа дневно, седам дана седмично. Ово се треба појачати технологијом у слиедећим категоријама:

- Контрола приступа: браве уз коришћење кључева чија се дистрибуција ограничава или PIN кодовима те мониторима врата,
- Откривање упада: аларми, сензори кретања,
- Надзор: камере, ТВ монитори,
- Безбједност запослених: аларми за хитне случајеве, стакло или друга слична заштита и магнетометри који откривају оружје које носе подносиоци захтјева (уколико је то фактор за забринутост).

7.2.2 Чак и током радног времена, вањска врата требају остати закључана при чему само запослени у Центру имају могућност приступа.

7.3 Уручење издатих пасоша

7.3.1 Предлаже се да подносиоци захтјева лично подигну свој новоиздати пасош или личну карту, иако велики обим подносилаца који долазе у пасошко одјељење може бити проблем, па је коришћење поуздане поштанске испоруке једна од алтернатива.

8. Препоручене праксе - Питања организације и запослених

8.1 Запошљавање и стандарди понашања за све запослене

8.1.1 Постоји потреба за безбједносном провјером прије него што се лице запосли. Степен провјере треба бити повезан са нивоом приступа подацима и доношењу одлука који ће одређени запослени имати. Минимални услов је да се провјере врше према подацима у полицијским базама података. За оне који врше руководеће функције, те оне који одобравају пасош или документ, провјере морају бити детаљније. Безбједносне провјере запослених требају се поновно вршити по прописаном временском распореду током периода запослења. Иако нема механизма за процјену потенцијала запосленог за незаконити рад, периодичне безбједносне провјере могу издвојити оне запослене који живе изнад својих примања. Ове провјере треба дефинисати сваки надлежни орган који издаје документа (личне карте и пасоше) или води матичне књиге и за то створити законску могућност. За вођење централних евиденција и персонализацију докумената у Закону о Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података дефинисана је обавеза провјере запослених по Закону о заштити тајних података.

8.1.2 Још једна пријетња коју треба имати на уму је могућност да неко убади "чисте" запослене (оне без досјеа или другог разлога за сумњу) у орган који издаје пасоше, личне карте или води матичне књиге и књиге држављана и издаје документа о држављанству. Такви људи ће вјероватно проћи безбједносне провјере, што је још један разлог да процедуре унутрашњих контрола које ограничавају приступ запослених буду важан дио фокуса. Ова могућност је посебно могућа у случају безвизног режима за БиХ документа, а сви органи у БиХ који су задужени за ову област могу бити предмет оваквих покушаја, те требају изградити могућност заштите на овакве случајеве.

8.1.3 Када нови запослени у оквиру било којег органа почне радити на пословима, треба му/јој дати усмену безбједносну индоктринацију и писмене смјернице о политикама унутрашње контроле органа који издаје пасоше, личну карту или води матичне књиге и књиге држављана, као и стандарде понашања (у вези са стварима типа етичких смјерница и одговарајућег понашања запослених), с тим да се даје извјесно вријеме да се оне прочитају и поставе питања. Стандарди понашања и уговори које потписују руководиоци требају бити дио оцјена руководиоца.

8.1.4 Истражитељи превара се рутински требају обрађати новим и постојећим запосленима на тему тога шта ови требају урадити ако им се неко извана или други запослени обрати ради учешћа у превари.

8.1.5 "Стандарди понашања" требају обухватати конкретна начела која забрањују запосленима да прихватају поклоне и дарове од продаваца и добављача који пословно сарађују или теже да пословно сарађују са органом који издаје пасоше, те сличне забране о прихватању поклона и дарова од подносилаца захтјева за пасоше или други документ за обављање својих уобичајених дужности, или у смислу тога да подносиоци очекују посебне услуге.

8.1.6 Прописани послови и задаци требају бити тако урађени да ниједан запослени не може вршити све функције одобравања захтјева и/или издавања пасоша. Ово значи да ће бити неопходан дослук два или више запослених да би се издао пасош некоме ко је покушао да га "купи" поткопавањем система изнутра. Треба имати у виду да је доказано да је теже организовати дослук у циљу незаконитог рада него да то уради само једна особа, а знатно је вјероватније да ће орган који издаје пасоше прије открити дослук него појединце који незаконито раде. Исто се ово односи и на организационе јединице које издају личне карте или воде матичне књиге.

8.2 Потреба за законским оквиром

8.2.1 Законима у БиХ су дефинисане надлежности за издавање пасоша, личних карата и вођење матичних књига, те обима и граница надлежности и виших руководиоца и запослених. БиХ посједује подјелу надлежности у овој области на централни ниво који води евиденције, врши персонализацију и прописује техничке стандарде, ниже нивое који издају личне карте и пасоше, и локални ниво који издаје увјерења о држављанству. Прецизна је подјела надлежности.

8.2.2 Поља обухваћена законодавством покривају основно овлашћење за издавање исправе, услове које подносилац мора испунити да би добио исправу, административне таксе за услуге коју орган који издаје документа пружа, услове под којима се чувају евиденције, заштиту приватности коју подносилац захтјева може очекивати, прописане кривичне санкције за прекорачење овлашћења и ограничења коришћења документа које намеће држава.

8.3 Изградња мреже унутрашњих контрола

8.3.1 Свака промјена законске регулативе, технолошка модернизација и друге врсте промјена у пракси са собом доноси могуће промјене окружења унутрашњих контрола. Дакле, битно је имати вишег руководиоца у сједишту органа који издаје

пасоше, односно личне карте или води матичне књиге, како би се обезбиједило да разматрање унутрашњих контрола буде фактор одлука руководиоца.

8.3.2 На нивоу сједишта надлежног органа (за издавање пасоша или личних карата), односно сједишта органа управе који је надређен локалним органима управе у погледу вођења матичних књига и књига држављана треба дефинисати унутрашње контролне механизме у виду организационих јединица тако да руководећи службеник задужен за инспекцију или унутрашњу контролу може наредити приступ документацији у било којем дијелу надлежног органа. Овај руководећи службеник у сједишту надлежног органа треба бити близак руководиоцу органа тако да учествује у планирању надзора и контроле и утиче на доношење одлука институције, а истовремено је пожељно да није у оперативном ланцу руковођења и да је за свој рад одговоран руководиоцу органа који издаје пасоше или личне карте, односно води матичне књиге и књиге држављана (министру).

8.3.3 На нивоу теренских организационих јединица које издају личне карте и пасоше потребно је имати таквог искусног руководиоца који има директну везу са организационом јединицом за инспекцијски надзор у сједишту и који непосредно прати рад службеника и савјетује руководиоца организационе јединице на терену (начелника ПУ или ЦЈБ/СЈБ). За потребе вођења матичних књига и књига држављана препоручује се да свака општина има једно лице које је директно одговорно начелнику општине и које има комуникацију са инспекцијским службама у сједишту ресорног ентитетског или кантоналног органа управе.

8.3.4 Неопходно је да сваки руководиоцац надлежног органа у сједишту, односно руководиоцац у општини, донесе "Приручник о стандардима интерних контролних механизма" везано за издавање личних карата и пасоша, односно вођење матичних књига и књига држављана. Овај пропис треба да донесе руководиоцац органа како би се нагласила подршка руководства програму унутрашњих контрола, као и одговорности свих појединаца у вези са безбједношћу система личних докумената у БиХ.

8.3.5 Особе које најбоље знају које су рањиве тачке су особе које раде са системима и процедурама. Препоручује се да сваки надлежни орган који издаје пасоше и личне карте, односно ресорна ентитетска министарства за питања вођења матичних књига, спровode анкете међу запосленима шта они мисле које су то рањиве тачке и шта се треба урадити да се оне сведу на минимум. За оне који утврде проблеме требају постојати одређена признања, а за оне који због неспоразума пријаве нешто као проблем не требају постојати репресије.

8.3.6 Службеник који врши инспекцијски и контролни надзор на лицу мјеста треба имати списак процедура унутрашње контроле за које је одговоран, те се од њега треба захтијевати да их користи у периодима између прегледа који се врше из сједишта на датом лицу мјеста (види 6.3.3) у циљу периодичних потпуних локалних прегледа усклађености са унутрашњим контролама.

8.3.7 Описи радних мјеста свих запослених требају садржавати стандарде рада који се односе на унутрашње контроле, укључујући и услов да запослени буду свјесни постојања унутрашњих контрола и да их се придржавају. Свако оцјењивање запослених треба обухватати и процјену рада у складу са унутрашњим контролама.

Дисциплинске мјере за немар на дужности требају се прописати у складу са врстом посла коју запослени обавља и процјењивати као дио оцјене рада.

8.3.8 Конкретно, у БиХ је дефинисан систем контрола тако да државно министарство цивилних послова има могућност надзора над издавањем пасоша и личних карата. Одговарајућа ентитетске и кантоналне институције имају могућност надзора над органима који издају пасоше, личне карте, те воде матичне књиге и књиге држављана. Сви ови органи морају минимално два пута годишње да врше инспекцијски надзор сваке појединачне локације и о томе извјештавају државно министарство цивилних послова. Као основ за инспекцијски надзор може послужити централна евиденција која се води у Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података.

8.4 Истрага и кажњавање унутрашње преваре

8.4.1 Наводи о могућем незаконитом раду могу се појавити унутар органа који издаје личне карте и пасоше, односно води матичне књиге и књиге држављана. Заправо, запосленици се требају подстицати да обавијесте руководиоце ако им се обрати неко ко жели да они почине превару, и ако постану свјесни тога да је неко од запослених укључен у превару. Треба постојати установљен процес за поступање са таквим пријавама и за њихово просљеђивање надлежном истражном органу.

8.4.2 У оквиру сваког надлежног органа треба прецизирати који орган власти има надлежност за истрагу по питању злоупотребе личних докумената, посебно пасоша. Често је надлежност подијељена, у том смислу да један орган има надлежност за преваре изнутра, а други за оне извана. Али, било да је ова или она превара, битно је за руководиоца органа који издаје пасоше, личне карте или води књиге држављана или матичне књиге да има координацију са руководиоцима агенција које су надлежне за истраге превара, уколико то не смета истрази.

8.4.3 Резултати истражитеља унутрашњих превара се у потпуности требају пренијети органу који издаје личне карте, пасоше или води матичне књиге, посебно у смислу тога шта је урађено и како. Ово је битно зато што орган који је надлежан за издавање докумената треба знати искуства из сваког примјера преваре изнутра те треба предузети брзе корективне мјере да се спријечи поновни случај. Наравно, о свим техникама преваре морају бити упознати и органи на нивоу државе који су задужени за област идентификационих докумената.

8.5 Морал запослених

8.5.1 У поглављу 4.1. смо се осврнули на похлепу као на мотив за запослене да незаконито дјелују. Постоји још једна мотивација: љутња због начина на који орган који издаје документа третира запосленог. Укратко речено, незадовољан запослени (онај коме је нпр. ускраћено унапређење или чији је шеф строг у давању задатака) је под већим ризиком да позитивно реагује уколико му се неко обрати ради учествовања у незаконитом раду. Органима који издају документа се итекако савјетује да обрате пажњу на питања морала запослених. Ово обухвата, али није ограничено на: праведност плата, радне услове, добар надзор, могућности обуке у циљу стицања квалификација за више радно мјесто, добри услови за годишњи одмор, друге бенефиције радног мјеста итд.

8.5.2 Запослени са високим моралом који се осјећају цијењеним за допринос који дају осјећају лојалност према институцији, те су продуктивнији и ефикаснији у свом послу. Најефикасније средство против незаконитог рада је да се изгради осјећај самопоштовања и поноса за успјех циљева институције и њеног продукта.

8.5.3 Системи признања за запослене играју велику улогу у овоме и све од (на примјер) јавног признања преко новчаних награда до плаћеног одсуства с посла треба да се користи како би се истакле позитивне ствари у обављању посла одређеног запосленог.

8.5.4 Није сувишно нагласити да су вријеме и трошкови обуке непосредних и виших руководилаца да постану стручњаци за предметну материју и да развију способности доброг руковођења вриједни инвестирања које побољшава продуктивност и одвраћа запослене од учешћа у превари изнутра.

9. Предност кориштења информационих система

9.1 Информациони системи за издавање пасоша, личних карата и вођење матичних књига пружају много прилика да се уграде безбједносне карактеристике и праћења одговорности у системском софтверу, што може помоћи смањивању рањивих тачака. Додатни трошак инвестиран у дизајн и имплементацију система ће уштедјети велики дио посла након имплементације те ће спријечити одређене врсте незаконитог рада и повећати вјероватноћу откривања других врста.

9.2 Одговорност кориштења оваквих система је на надлежним органима који су одговорни за избор службеника који приступају систему.

9.3 Овакав систем у БиХ може се користити за праћење ко је од запослених имао приступ којим захтјевима и ко је предузео какве радње за сваки захтјев. Надлежност над техничким одржавањем оваког система је сходно прописима БиХ на Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података.

9.5 Овакви системи могу се користити за повезивање захтјева са другим базама података, што ће помоћи при утврђивању доказа да се неко искрено представља и да се смањи могућност преваре. Сходно правном поретку у БиХ, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ прописује начине електронске провјере података на основу којих се издају пасоши и личне карте на начин да омогућава да службеници органа унутрашњих послова и МИП-а који издају личне карте и пасоше добију информацију да ли је неко лице уписано у књигу држављана.

9.6 Овакви системи могу се користити да се добије лако приступачан и добро организован материјал о правилима одобравања захтјева - прихватљивим алтернативама, те да се издвоје документи намијењени превари који се требају провјерити у процесу одлучивања о захтјеву.

9.7 Овакви системи могу олакшати ванредне провјере од стране руководилаца у циљу откривања сумњивих активности и провјере квалитета рада.

9.8 Овакви системи пружају могућност за израду дупликата евиденција у случају пожара, поплаве или друге природне непогоде, што је имплементирано у БиХ.

9.9 Системи провјере (или упоређивања) имена и биометријских података

9.9.1 Централни систем у БиХ ће, поред ЈМБ, вршити провјере да ли лице са истим биометријским подацима већ има документ под другим идентитетом.

9.9.2 Централни систем у БиХ ће, у сарадњи са Европском комисијом, успоставити коришћење аналитичког софтвера који ће омогућити надлежним или полицијским органима да праве анализе података који се налазе у централној евиденцији.

9.9.3 Централни систем у БиХ ће евидентирати све приступе и промјене података тако да ће органи који издају документа и достављају податке моћи да прате могућности евентуалних злоупотреба.

10. Подршка виших руководиоца

10.1 Ниједан систем унутрашње безбједности - издавања не може прописно или добро функционисати без подршке са нивоа највиших руководиоца, тј. министара или начелника општина за органе који су надлежни за издавање докумената, односно вођење матичних књига и књига држављана. Једноставно речено, доносиоци одлука морају бити вољни да одвоје људске ресурсе и вријеме у сврху развоја система да би се развио и имплементирао ефикасан систем унутрашњих контрола, те да се ефикасно функционише. Ово може захтијевати и такве ствари као што је реорганизација тока посла, промјене у управљању запосленима и ревидирање других аспеката дјелатности.

10.2. Такође се мора схватити да су неопходни финансијски ресурси код свих надлежних органа да се заштити интегритет пасоша, личних карата и увјерења о држављанству и процеса њиховог издавања, а то може представљати тешкоће надлежним органима или општинама са мањим буџетима. Међутим, битно је схватити да пропуст трошења новца који је неопходан за ефикасан процес унутрашњих контрола може произвести велике трошкове. Они обухватају (али нису ограничени на) потенцијалну срамоту у случају да се пасош једне земље користи у вршењу терористичких дјела, тешкоће које грађани те земље имају на међународним путовањима, ако стране царинске и имиграционе власти знатно пажљивије прегледају њихове пасоше, те знатне трошкове који настају због вођења истрага, кривичних гоњења и затворских казни које произилазе из криминалних активности олакшаним преварама везаним за документа. **Управо у БиХ имамо овакву ситуацију у периоду након завршетка трагичног сукоба па све до 2009. године.** Документ високог квалитета који је издат уз висок ниво интегритета пролази кроз дуг пут да би се спријечиле овакве врсте злоупотребе, а трошкови спријечавања таквих дешавања кроз процес високе безбједности издавања су генерално много мањи него трошкови рјешавања резултата несигурног процеса издавања.

10.3 Важан елемент подршке руководства је тај да само руководство надлежних органа не крши правила или тражи посебне услуге за особе које немају право на такве услуге.

11. Ризици и користи од централизације наспрам издавања пасоша на више мјеста – Постизање равнотеже

11.1 Централизација дјелатности издавања пасоша или личних карата се предлага као добар оперативни метод смањивања ризика при дјелатности издавања докумената. Она смањује број мјеста на којима се налазе бјанко пасоши, услове физичког обезбјеђења и трошкове система те пружа друге стварне користи. Међутим, такође има и неких негативних страна, па свака влада треба доћи до властитих закључака заснованих на разматрањима оптерећења послом, географије, услуге грађанима итд. Конкретно, БиХ је, имајући у виду своју унутрашњу структуру донијела одлуку да се ствари техничке природе (персонализација, вођење централних регистара, мреже за пренос података и прописивање стандарда) налази на нивоу БиХ, а да се сам процес издавања докумената врши децентрализовано на нивоу територијалне организације органа који издају документа. Дакле, органи које воде управне поступке за вршење својих обавеза користе технички систем којим се управља са нивоа државе. Приступ овом систему имају сви надлежни органи, а ти органи су одговорни за законитост издавања докумената. Надлежност за вођење матичних књига и књига држављана је на нивоу локалне управе, а са државног нивоа се прописују начини електронске провјере података на основу којих се издају личне карте и пасоши.

11.2 Управо на горе прописан начин је постигнута децентрализација издавања на ниже нивое власти сходно правном поретку, а на нивоу БиХ се воде евиденције, персонализација и администрира мрежа. Пасоши који се издају у ДКП-има требају бити обухваћени евиденцијом (базом података), што је и случај у БиХ.

11.3 Сваки објект у којем се врши обрада управних поступака везаних за пасоше, личне карте треба испуњавати минималне стандарде безбједности које Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података прописује у складу са прописима. Препоручује се и да локални органи власти имају све елементе заштите на својим локацијама. Препоручује се да се формирају дигитално потписане евиденције матичних књига на нивоу општине, групе општина, кантона или ентитета у складу са прописима у БиХ. Имајући у виду стање у већини општина, препоручује се да се матичне књиге воде на нивоу општине и у просторијама општине.

11.4 Процедуре одобравања и издавања пасоша и личних карата се прописују у складу са прописима на нивоу БиХ и оне су јединствене кроз цијели систем, колико год је то могуће, да би се унаприједила јединственост и конзистентност у завршеном документу. Процедуре вођења матичних књига и књига држављана морају бити прописане и прилагођене тако да гарантују овај процес. Процедуре вођења матичних књига и књига држављана требају прилагодити органи који су за то надлежни сходно прописима у БиХ.

11.5 Кад дође до крупније промјене у систему издавања, она треба бити урађена кроз цијели систем, ако је то могуће истовремено.

12. Пасоши издати у ДКП-има (дипломатско - конзуларној мрежи)

12.1. Пасоши који се издају у иностранству обично се издају у знатно мањим количинама него они у земљи и често су за њих надлежни други органи власти у односу на органе који су надлежни за пасоше издате у земљи. У БиХ је то ДКП мрежа.

12.2 Упркос овој чињеници, важно је да критеријуми за право на пасош, документациони докази о држављанству и идентитету те сам документ буду што је могуће више једнаки домаћем моделу.

12.3 Битно је дефинисати начине провјере лица која издају документа у ДКП мрежи сходно препорукама које Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ прописује у складу са прописима.

12.4 ДКП-и који издају пасоше требају имати *online* приступ истој бази података за провјеру имена као и домаћи надлежни органи, те централизованим базама података.

13. Једна особа — један пасош

13.1. Главна препорука стандарда Међународне организације за цивилни авионски саобраћај је такав да сваки путник треба имати свој пасош.

Напомињемо да препоруке разрађене кроз претходних дванаест поглавља представљају добар основ за све органе и да је неопходно да сваки орган у БиХ у оквиру своје надлежности изврши разраду ових препорука кроз интерне акте.

Већина препорука су добра пракса која се примјењивала у другим замљама које се баве области издавања докумената. Међутим, јасно је кроз законску подјелу надлежности дефинисано да руководилац органа одговара за стање у органу, за руковођење и за смањење могућности злоупотреба.

Примјена горе наведених препорука, уз обавезу да су препоруке преточене у јасне инструктивне акте те да су са њима упознати непосредни извршиоци, смањује могућност злоупотреба и јасно расподјељује одговорност са руководиоца институције (начелник, министар) на претпостављене.