

ALENKO VRĐUKA\*

## Operativna analiza rizika u sustavu upravljanja granicom

### *Sažetak*

*Niti u jednoj državi provedba nadzora državne granice ne jamči apsolutnu nepropusnost za nepoželjne kategorije. Jednostavno, za takav pristup broj službenika koji provode aktivnosti na državnoj granici nije dostatan, kao što ni njihova tehnička opremljenost nije zadovoljavajuća. Kako bi se povećala učinkovitost graničnih službi, uz postojeće potencijale i resurse, potrebno je provoditi analizu rizika.*

*Kada se raspravlja o sigurnosti granica, pojam analize rizika sve se češće koristi u terminologiji Europske unije. Značaj analize rizika jasno je definiran u Schengenskom katalogu Europske unije i Schengenskom kodeksu o granicama. S obzirom na usmjerenost Republike Hrvatske prema Europskoj uniji i Schengenu, može se očekivati da će se taj termin vrlo brzo udomaćiti i kod nas.*

*Kroz prvi dio članka čitatelj dobiva osnovne informacije o analizi rizika i njenim vrstama, dok se u drugom dijelu razrađuje provedba operativne analize rizika u okviru granične kontrole i zaštite državne granice.*

***Ključne riječi:*** analiza rizika, prikupljanje podataka, granična kontrola, zaštita državne granice.

### UVOD

Ljudi su svakodnevno primorani provoditi *ad hoc* analizu rizika. Primjerice, ukoliko u vožnji želimo preteći automobil ispred nas primorani smo provesti svojevrstu analizu rizika. Prvo moramo provjeriti situaciju ispred vozila – automobile koji dolaze iz suprotnog smjera, zatim provjeravamo situaciju iza vozila, uzimamo u obzir kvalitetu automobila koji vozimo te brzinu drugih automobila u neposrednoj blizini. U konačnici, temeljem

---

\* mr. sc. Alenko Vrđuka, voditelj odsjeka u Odjelu za granicu PU sisačko-moslavačke.

provedene analize rizika, procjenjujemo mogućnost sigurnog pretjecanja i upuštamo se u radnju pretjecanja.

Pojam *analize rizika* je u područje sigurnosti uveden iz područja ekonomije. U ekonomiji se analiza rizika definira kao procjena stupnja rizika od neplaćanja za robu i usluge pružene drugoj zemlji, posebice onoj u financijskim problemima.<sup>1</sup> U tom smislu, analiza u pravilu predstavlja tablice sa statističkim pokazateljima, a rizik se povezuje s ugovorima o osiguranju ili u nekim slučajevima s mogućnošću gubitka investicije.

Kada se radi o sigurnosti granica, osnovno područje opće granične strategije je djelotvorno upravljanje granicom koje se sastoji od granične kontrole i zaštite državne granice utemeljenim na analizi rizika.<sup>2</sup> Broj osoba i vozila koje prelaze državnu granicu najčešće je vrlo visok u odnosu na raspoložive potencijale u procesu granične kontrole, a područje između graničnih prijelaza svojom dužinom, geografskim karakteristikama i ostalim relevantnim obilježjima također predstavlja veliki izazov za apsolutnu zaštitu. Upotreba analize rizika eliminira potrebu za pokrivanjem svakog metra državne granice ili za gradnjom zidova i drugih prepreka duž granice. Ona pomaže u smanjivanju financijskih troškova uz istodobno održavanje visokog stupnja provedbe nadzora granice. U tom smislu analiza rizika predstavlja specifičan način rada granične policije kojim se unapređuje nadzor državne granice davanjem pouzdanih informacija o stanju na granici. Ona se provodi kako bi se podigla kvaliteta rada na razini menadžmenta (sredstva, obuka, objekti, oprema) i operativnoj razini (metode, indikatori, profili).

Postoje tri razine upravljanja granicom (taktička, operativna i strateška) pa prema tome i tri pripadajuće vrste analize rizika:

- 1. Taktička analiza rizika** obuhvaća upotrebu relevantnih informacija za profiliranje u realnom vremenu. Takvo profiliranje se provodi kako bi se lakše prepoznale osobe koje bi trebalo podvrgnuti detaljnijoj graničnoj kontroli.
- 2. Operativna analiza rizika** predstavlja analitičke (kvantitativne i kvalitativne) metode evaluacije operativnog okruženja, predmeta aktivnosti i rezultata vlastitog rada radi dobivanja točnog prikaza stanja sigurnosti kako bi se optimalno znalo iskoristiti raspoloživa sredstva.
- 3. Strateška analiza rizika** je kombinacija strateške procjene ugroženosti i operativne analize rizika koja služi menadžmentu na najvišoj razini da razvije protumjere, izmjene u načinu rada pa čak i u pravnim propisima.

Sve tri vrste analize rizika podjednako su značajne u sustavu upravljanja granicom, međutim, u ovom tekstu stavlja se naglasak na *operativnu analizu rizika*. U vremenima kada kadrovska popunjenost graničnih službi i njihova tehnička opremljenost nije optimalna, treba znati pravilno usmjeriti raspoložive potencijale. Upravo nam operativna analiza rizika daje smjernice za taj proces.

---

<sup>1</sup> Murphy, M., Dignen, S. (Editor), Longman Business English Dictionary, Harlow, Addison Wesley Longman, 2000.

<sup>2</sup> Council of the European Union, *EU Schengen Catalogue – External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices*, Bruxelles, Council of the European Union, 2002. [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/catalogue%20EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/catalogue%20EN.pdf) - 26. 1. 2009.

## 1. PRIKUPLJANJE PODATAKA

Analiza rizika može se izrađivati *ad hoc*, mjesečno, kvartalno, polugodišnje ili godišnje, ovisno o dinamici pojave koja se analizira. Uvjet za pripremu objektivne i sveobuhvatne analize rizika su pouzdani i vremenski određeni podaci. Primjerice, osnovni podaci potrebni za analizu problematike krijumčarenja su:

- broj evidentiranih slučajeva krijumčarenja
- vremenski raspored slučajeva krijumčarenja – sat, dan u tjednu, mjesec
- mjesni raspored slučajeva krijumčarenja – na graničnom prijelazu ili izvan njega, koji granični prijelaz, vrsta granice, granica s kojom državom
- zatečene osobe u krijumčarenju – broj, nacionalnost
- zatečeni pomagači – broj, nacionalnost te uloga u omogućavanju krijumčarenja (vozač, organizator, prikrivatelj itd.)
- način počinjenja krijumčarenja
- plaćeni iznos za omogućavanje krijumčarenja
- cijena krijumčarene robe na "crnom" tržištu.

Uz statističke podatke, analiza rizika bi se trebala posebice usmjeriti na sadržaj, odnosno operativne informacije poput:

- saznanja iz dosadašnjih aktivnosti granične policije koje su dovele do razbijanja mreža krijumčara
- nove operativne metode i uzroci koji su identificirani
- nove rute kretanja krijumčara
- uloge pojedinih osoba u kriminalnim mrežama
- upotreba krivotvorenih dokumenata.

Prikupljeni statistički podaci i operativne informacije koji su prikupljeni na terenu moraju biti upotpunjeni s informacijama iz drugih izvora. Prije svega se misli na druge službe koje se bave predmetnom problematikom (obavještajne službe, carina i dr.) uključujući njihove službenike koji rade izvan zemlje (časnici za vezu, djelatnici u diplomatsko-konzularnim predstavništvima). Informacije također treba prikupljati od stranih službi i organizacija (strani časnici za vezu, međunarodne organizacije – Interpol, Europol, SECI).

## 2. GRANIČNA KONTROLA

Schengenski kodeks o granicama predviđa 100%-tnu kontrolu osoba koje prelaze granicu. Prema tome, osobe koje imaju valjane putne isprave moći će zakonito prijeći državnu granicu dok će osobama koje pokušaju prijeći državnu granicu bez navedenih dokumenata, ulazak ili izlazak iz države biti zapriječen.

Međutim, ne mogu sve nezakonite radnje biti otkrivene kroz osnovnu graničnu kontrolu. Tako, primjerice, krijumčarenje robe čiji je promet ograničen/zabranjen (droga, oružje, eksploziv i dr.) ili ljudi koji ne mogu legalno prijeći granicu. Provjera svih mjesta na osobnom vozilu gdje se spomenuta roba može sakriti ili cijeli sadržaj tovarnog prostora teretnih vozila je zahtjevan posao i uzima puno vremena, a da bi se provjera obavila bez rastavljanja vozila ili premještanja tereta potrebni su resursi koji često nisu dostupni (psi za detekciju droge i eksploziva, rendgen uređaji, CO<sub>2</sub> sonde, detektori otkucaja srca i dr.).

## 2.1. Nasumična granična kontrola

Recimo da su stvarni kapaciteti granične policije da u suradnji sa službenicima carine izvrše temeljiti pregled 5% svih vozila koje će u jednom vremenskom periodu prijeći preko graničnog prijelaza (primjerice 200 vozila). Ako pritom procijenimo da se u 5% vozila<sup>3</sup> nalazi krijumčarena roba/osobe, vjerojatnost da ne pregledamo temeljito traženo vozilo je 59,1%, a vjerojatnost zatjecanja niti jednog ili jednog vozila je veća od 90%. Dakle, vjerojatnost da pronađemo dva i više vozila je manja od 10%, a vjerojatnost da pronađemo sva vozila je gotovo jednaka nuli. Također se može izvući zaključak da će, ako vozila pregledavamo nasumce, vjerojatnost prolaska 70% krijumčarene robe biti 99,8%. Ujedno treba naglasiti da je praksa pokazala kako su policijski službenici skloni procijeniti da, ako je otkriveno jedno ili nijedno vozilo, problematike nema ili je neznatna.

Broj otkrivenih vozila	Vjerojatnost otkrivanja
0 od 10	59,1%
1 od 10	32,7%
2 od 10	7,2%
3 od 10	0,8%
4 od 10	0,056%
5 od 10	0,002%
6 od 10	0,00005%
7 od 10	$6 \times 10^{-7}$ %
8 od 10	$3,6 \times 10^{-9}$ %
9 od 10	$8,5 \times 10^{-12}$ %
10 od 10	$2,2 \times 10^{-14}$ %

Tablica 1: Vjerojatnost pronalaska vozila koje prevozi krijumčarenu robu/ljude  
(N=200, 5% kontaminacije, 5% kontrole)

Ukoliko želimo procijeniti tamnu brojku to ćemo učiniti na sljedeći način: ako je zatečen jedan slučaj krijumčarenja, a kontrolirano je 5% od ukupno 200 vozila, s pretpostavkom da je 5% vozila kontaminirano, tada se može očekivati da je tamna brojka 19 vozila. Dakle, ukupan broj vozila kojima se krijumčari je 20. S obzirom na to da smo u ovom slučaju sami odredili stupanj kontaminiranosti od 5%, mi znamo da je 10 slučajeva krijumčarenja, a ne 20 kako je procijenjeno. Procjenjivanje tamne brojke ne daje egzaktne podatke, ali ukazuje da se stvarno stanje bitno razlikuje od onog pretpostavljenog – "problematike nema ili je neznatna".

<sup>3</sup> Ovaj postotak krijumčarenja je ekstremno primjer i odabran je kako bi se pokazalo da je u ekstremnim slučajevima vjerojatnost otkrivanja vrlo niska. U stvarnosti očekivani postotak je puno niži.

## 2.2. Ciljana granična kontrola

Kao što je vidljivo u prethodnom poglavlju, nasumična kontrola vozila nije učinkovita. Čak i veliki angažman granične policije neće voditi zadovoljavajućem rezultatu.

Kako bi se postigla veća otkrivačka djelatnost, a time i bolji odnos u iskoristivosti radne snage te bolji preventivni učinak, potrebno je provoditi profiliranje. *Profiliranjem* smatramo odabir vozila za pregled sukladno informacijama dobivenih na temelju generaliziranja i povezivanja određenih obilježja zasebnih slučajeva ilegalnih aktivnosti.

Analitičke službe trebale bi pripremiti rizične profile kojim će se voditi granična policija. Indikatori rizika<sup>4</sup> bi mogli biti zemlja podrijetla, ruta putovanja, sadržaj prtljage/tereta itd.

Kao primjer ćemo, i u ovom slučaju, koristiti parametre iz prethodnog poglavlja (200 vozila, 5% kontaminiranosti, 5% temeljite granične kontrole). Temeljem pripremljenog rizičnog profila recimo da 20 vozila odgovara dostavljenim indikatorima rizika. Naravno, niti jedni analitički podaci nisu savršeni pa nisu sva vozila kojima se krijumčari obuhvaćena izrađenim rizičnim profilom. U ovom imaginarnom slučaju obuhvaćeno je 70% krijumčarenja. Dakle, sedam vozila prevoze krijumčarenu robu/ljude. Od 20 prije spomenutih vozila kapaciteti policije dopuštaju pregledavanje 10 vozila.

Definirani profil vozila ne treba "vezati ruke" policijskom službeniku na graničnom prijelazu. Jasno je da vozila koja odgovaraju profilu treba prioritetno pregledavati, međutim ne treba pregledavati isključivo takva vozila već i dalje treba temeljitoj kontroli podvrgavati i pojedina vozila izvan definiranog profila. Na taj način bit će obuhvaćeni krijumčari koji se nalaze izvan profila, a također se osiguravamo od eventualnih promjena načina počinjenja krijumčarenja i eventualnih promjena profila. Upravo zbog toga ćemo "samo" 70% svojih kapaciteta posvetiti vozilima koja odgovaraju profilu, odnosno, u ovom primjeru, pregledat će se 7 profiliranih vozila.

Broj otkrivenih vozila	Vjerojatnost otkrivanja
0 od 7	2,21%
1 od 7	15,5%
2 od 7	34,86%
3 od 7	32,28%
4 od 7	12,91%
5 od 7	2,11%
6 od 7	0,11%
7 od 7	0,0012%

Tablica 2: Vjerojatnost pronalaska vozila koje prevozi krijumčarenu robu/ljude  
(N=20, 35% kontaminacije, 35% kontrole)

<sup>4</sup>Pod indikatorima rizika razumijevamo informacije koje nam ukazuju na moguće postojanje potencijalnog rizika. Oni ne moraju biti u potpunosti točni, ali njihova brojnost u konkretnim slučajevima je proporcionalna sa stupnjem rizika. Primjerice, utvrđeni rizični profil čine sljedeći indikatori rizika: teretno vozilo turskih registarskih oznaka, prijevoznik "Inter-transport", vozi na relaciji Ankara-Prag, tranzitira kroz BiH, prevozi tekstil. Pojava vozila koje se uklapa samo u dva indikatora rizika predstavlja za graničnu policiju niži stupanj rizika nego što bi to bilo vozilo koje se uklapa u pet indikatora rizika.

Kao što se može vidjeti u tablici 2, vjerojatnost da će se pronaći jedno vozilo ili više vozila je iznad 97%. To je značajan napredak u odnosu na prethodni primjer gdje je vjerojatnost da ćemo otkriti jedno ili niti jedno vozilo bila preko 90%. Netko bi mogao zaključiti da je kriminal i dalje profitabilan jer će vrlo vjerojatno i dalje više od 50% slučajeva krijumčarenja ostati nedetektirano. Međutim, postotak otkrivačke djelatnosti je zapravo vrlo visok za ovu vrstu kriminalne aktivnosti gdje svaki neuspjeli pokušaj krijumčarenja može skupo koštati krijumčara. Naime, treba uzeti u obzir da se radi o gubitku dobiti koja bi proizašla iz kaznenog djela, gubitku vremena tijekom kaznenog postupka, gubitku primanja tijekom izdržavanja kazne te mogućnosti zapljene vozila kojim je roba krijumčarena. Dakle, u slučaju otkrivanja gubitak nadilazi potencijalnu dobit što u kombinaciji s, recimo, 30%-tnom otkrivačkom djelatnošću krijumčarenje čini neprofitabilnim.

Održavanjem ovakvog stupnja rizika za krijumčare, iz mjeseca u mjesec raste vjerojatnost otkrivanja svakog pojedinog krijumčara. Ako određena osoba jednom mjesечно krijumčari robu/osobe preko državne granice, vjerojatnost da će biti otkrivena prvi mjesec je 30%. Već sljedeći mjesec šanse da će biti otkrivena bit će iznad 50%, a kroz šest mjeseci vjerojatnost otkrivanja te iste osobe bit će 90%.

Jasno je da će ovaj stupanj rizika od uhićenja odvratiti svakog od krijumčarenja preko graničnog prijelaza na kojem se redovno provodi analiza rizika i definiraju rizični profili. Treba reći da je 30% otkrivačke djelatnosti visoki postotak koji će u praksi biti teško ostvariti, međutim, željeni rezultat će se postići i s 5%-tnom otkrivenosti.

### 3. ZAŠTITA ZELENE GRANICE

Kada govorimo o analizi rizika u okviru zaštite državne granice tada prvo pomislimo na geografska obilježja terena, međutim, ne treba zaboraviti demografske i druge relevantne odrednice graničnog područja. Krijumčarenje preko zelene granice je direktno povezano s ilegalnim prelaskom državne granice. Na pojedinim dijelovima granice ilegalni prelazak je jednostavno učiniti, a time je i vjerojatnost da će se dogoditi – veća. Na drugim dijelovima prelaženje granice je kompliciranije pa će i pokušaji ilegalnih prelazaka biti rjeđi.

Prvi korak u uspostavljanju kvalitetnog sustava zaštite državne granice bit će podjela granice na pretpostavljene zone rizika pa ćemo granično područje podijeliti na sljedeće kategorije:

- **područje niskog rizika** – prelazak granice nije moguć bez tehničkih pomagala, odnosno njezin prelazak bez pomagala je povezan s velikim teškoćama (duboke rijeke, jezera, neprohodno močvarno područje, gusta neprohodna šuma, minirano područje, litice i sl.)
- **područje srednjeg rizika** – prelazak je moguće učiniti bez pomagala, ali je cijeli proces dugotrajan ili je preočit (plitke rijeke koje se mogu pregaziti, šumovito područje udaljeno od prometnih pravaca, otvoreno ravničarsko područje koje se lako nadzire i dr.)
- **područje visokog rizika** – ilegalno prelaženje granice je moguće obaviti brzo i prikriveno (prohodno šumovito područje gdje se prometnice protežu neposredno uz državnu granicu i sl.).

Navedene kategorije se podižu za jedan rang ako je područje uz državnu granicu naseljeno, pa se sukladno tome dodaje kategorija područja vrlo visokog rizika.

Sljedeći korak, nakon geografske i demografske analize, utvrđivanje je broja i pravaca ilegalnih prelazaka granice. Granicu treba, sukladno podjeli na ophodne rajone, nadzirati određeni vremenski period prema sljedećem rasporedu:

- područje niskog rizika – 5% vremena
- područje srednjeg rizika – 15% vremena
- područje visokog rizika – 30% vremena
- područje vrlo visokog rizika – 50% vremena.

Nakon određenog vremena unutar područja vrlo visokog rizika definirat će se rizična točka gdje se događaju ilegalni prelasci. Ukoliko imamo kameru za dnevno/noćno snimanje, tada ćemo nju postaviti da nadzire definiranu rizičnu točku. Nakon postavljanja kamere državna granica nadzirat će se prema sljedećem rasporedu:

- područje niskog rizika – 15% vremena
- područje srednjeg rizika – 35% vremena
- područje visokog rizika – 50% vremena
- područje vrlo visokog rizika – 100% vremena (kamera).

Ubrzo nakon postavljanja kamere broj ilegalnih prelazaka na rizičnoj točki će se drastično smanjiti te će se državna granica pojačano početi prelaziti na drugim dijelovima. Nakon nekog vremena dobit ćemo stabilan raspored ilegalnih prelazaka preko nadziranog dijela državne granice te će se na sljedeći način moći procijeniti ukupan broj (uključujući i tamnu brojku) ilegalnih prelazaka. Uzmimo za primjer da je broj slučajeva ilegalnih prelazaka bio sljedeći:

- područje niskog rizika – 1 slučaj
- područje srednjeg rizika – 4 slučaja
- područje visokog rizika – 15 slučajeva
- područje vrlo visokog rizika – 2 slučaja.

Dakle, na nadziranom području evidentirano je 22 slučaja ilegalnog prelaska državne granice. Tamna brojka se ne može egzaktno utvrditi, ali temeljem statističkih metoda možemo izračunati očekivani broj koji predstavlja najvjerojatniju procjenu stvarnog stanja.

Ako znamo da je područje niskog rizika bilo pokriveno 15% vremena i u to vrijeme je evidentiran jedan slučaj ilegalnog prelaska tada možemo pretpostaviti da se u ostalih 85% vremena dogodilo još 5-6 ilegalnih prelazaka. Po tom modelu, na području srednjeg rizika se uz dva evidentirana slučaja dogodilo još 7-8 ilegalnih prelazaka na području visokog rizika uz 15 evidentiranih slučajeva, dogodilo se još 15 slučajeva, dok na području vrlo visokog rizika nije bilo tamne brojke te je ukupni broj ilegalnih prelazaka jednak broju evidentiranih slučajeva (2). U ovom primjeru vidljivo je da se uz 22 evidentirana slučaja vjerojatno dogodilo još 17-19 slučajeva koji nisu bili evidentirani. Dakle tamna brojka se kreće u rasponu od 43,6% do 46,3%.

Ilegalni prelasci koji ulaze u kategoriju tamne brojke mogu se također do određene mjere analizirati. Postoji cijeli niz indikatora koji ukazuju na počinjeni ilegalni prelazak državne granice, a dijele se:

- 1. na zatečene** – tragovi koji prelaze državnu granicu otisnuti u snijegu ili mekoj zemlji, razmaknuto vodeno bilje (lopoči i sl.) u rijekama i potocima koji se protežu duž državne granice, improvizirani mostići preko kanala ili potoka, pomaknuta bodljikava žica ili druga prepreka kojim su zapriječeni putovi koji sijeku državnu granicu i dr.
- 2. na izvedene** – elektroničke naprave za detekciju kretanja, pripremljena pješčana podloga (kako bi ostali vidljivi tragovi) na pretpostavljenim mjestima ilegalnih prelazaka, razvučena struna (*flaks*) preko pretpostavljene staze kretanja ilegalnih migranata koja potezanjem izvlači bateriju iz skrivenog stolnog sata (ostaje zabilježeno vrijeme potezanja strune) i dr.

Čitanje i izvođenje indikatora koji ukazuju na prelazak državne granice ovisi o sposobnosti i inovativnosti graničnih policajaca. Treba voditi brigu da se čitaju samo oni tragovi koji nedvojbeno ukazuju na djelovanje čovjeka, a ne životinje. Češćim obilaženjem kritičnih mjesta može se suziti vremenski razmak u kojem je ilegalni prelazak počinjen.

Granična policija mora konstantno analizirati svoju djelatnost i biti spremna prilagoditi se novim situacijama. Potencijalni ukupni broj ilegalnih prelazaka mora se procjenjivati od ophodnog rajona do ophodnog rajona, a tamna brojka ne smije se zanemarivati.

### **3.1. Zaštita državne granice u unutrašnjosti teritorija**

Ponekad zaštitu državne granice nije ekonomično obavljati na samoj graničnoj crti pa se odabire drugačiji taktički pristup. Ophodnje granične policije povlače se od državne granice prema unutrašnjosti teritorija na mjesta na kojima se sjedinjuju putovi koji vode od granice. Naime, s obzirom na to da je kretanje izvan uređenih putova ponekad vrlo naporno i oduzima puno vremena, ilegalni migranti i krijumčari će nakon prelaska državne granice prije ili kasnije potražiti putove kojima se mogu lakše kretati ili na kojima ih čeka osoba s vozilom koja će im pomoći u daljnjem kretanju prema unutrašnjosti.

Ova taktika je zasigurno ekonomična, međutim, treba utvrditi koliko je učinkovita. Ophodnja granične policije stacionirana na križanju putova koji dolaze iz smjera državne granice obavljat će kontrolu vozila sukladno svojoj procjeni. Iako je prostor uz državnu granicu na kojem se može primjenjivati ova taktika slabo naseljen i promet vozila je vrlo slab, policijski službenici su skloni kontrolirati samo jedan dio vozila – onaj koji pripada osobama koje nisu iz tog područja.

U jednom pojednostavljenom primjeru ophodnja granične policije bit će na takvom križanju šest sati dnevno ili 25% ukupnog vremena. Recimo da će od pet vozila koja prođu u navedenih šest sati kontrolirano biti samo jedno. Dakle, može se pretpostaviti da će tijekom dana tim križanjem proći 20 vozila, a samo jedno, odnosno 5% od ukupnog broja će biti kontrolirano. Ako, analogno prethodnim primjerima koji su se odnosili na graničnu kontrolu, pretpostavimo da je postotak slučajeva krijumčarenja također 5%, tada imamo 5% kontrole na 5% slučajeva krijumčarenja. U prosjeku će se tijekom jednog dana dogoditi jedan slučaj krijumčarenja, ali najvjerojatnije neće biti otkriven. Dugoročno gledajući, jedan slučaj krijumčarenja bit će otkriven svakih 20 dana, dok će 19 slučajeva ostati neotkriveno. Takav odnos je neprihvatljiv i možemo ga smatrati problemom.



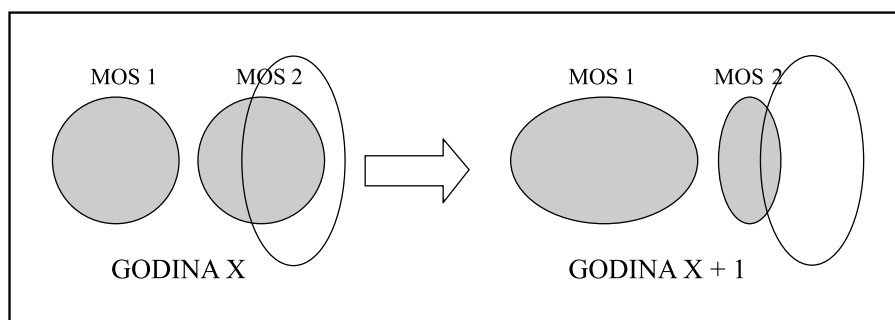
Problem može biti doveden u granice prihvatljivosti tako da se provodi rigorozna granična kontrola te da svako vozilo koje naiđe bude kontrolirano. Sada imamo 25% kontrole na 5% krijumčarenja i samim time će u prosjeku svaki četvrti dan biti otkriven jedan slučaj krijumčarenja. I dalje će 75% krijumčarenja ostati neotkriveno, međutim, uzimajući u obzir troškove s kojima se suočavaju krijumčari kod svakog slučaja kada su otkriveni, ova ruta će za krijumčare postati neprihvatljiva.

Kod ovakve taktike provedbe granične kontrole može se pojaviti nevoljkost postupanja granične ophodnje prema osobama koje svakodnevno kontroliraju te ih se propušta bez kontrole. Međutim, treba uzimati u obzir kako se najčešće zbog slabog imovnog stanja osobe koje žive u slabo naseljenom području uz granicu odlučuju na bavljenje krijumčarenjem, posebice ako utvrde da mogu nekontrolirano prolaziti kontrolne točke granične policije.

#### 4. POSLJEDICE PRIMJENE ANALIZE RIZIKA

Uspješna analiza rizika će za posljedicu imati i povećanu otkrivačku djelatnost u području analizirane kriminalne pojave. Međutim, krijumčarenje kao predmet rasprave u ovom tekstu neće nestati s porastom kvalitete granične kontrole i zaštite državne granice. Crno tržište će na smanjen priljev krijumčarene robe reagirati porastom cijena, što će djelovati kao poticaj krijumčarima da nastave kriminalnu djelatnost. Jasno je da krijumčari neće nastaviti koristiti dotadašnje metode jer im zbog usmjerenosti granične kontrole na njih, odnos rizika i dobivene koristi ne ide u prilog. Ono što se može očekivati je promjena načina ilegalnog djelovanja te korištenje metoda koje nisu poznate graničnoj policiji ili kojima nije posvećena potrebna pozornost. Indikator takve promjene je pad otkrivačke djelatnosti granične policije uz istodobni povratak cijene krijumčarene robe na tržištu na razinu koja je bila prije primjene analize rizika i usmjerenog djelovanja granične policije.

Slikovno se to može prikazati na sljedeći način: sivi krugovi predstavljaju dva načina počinjenja (MOS) iste kriminalne aktivnosti. Veličina kruga prikazuje stvarni broj slučajeva krijumčarenja (otkriveni slučajevi + tamna brojka). U ovom slučaju prvi način počinjenja (MOS 1) je krijumčarenje robe pješice dok je drugi način počinjenja (MOS 2) krijumčarenje robe u vozilu. Vozila kojima se krijumčari roba su nakon provedene analize rizika velikim dijelom podvrgnuta temeljitoj graničnoj kontroli dok se pješacima koji krijumčare robu ne posvećuje previše pozornosti (primjerice dnevni migranti koji su poznati policijskim službenicima na graničnom prijelazu).



Slika 1: Utjecaj analize rizika na promjenu načina počinjenja krijumčarenja

Tijekom prve godine ukupni broj kriminalnih aktivnosti je podjednako raspoređen u obje kategorije. Međutim, s obzirom na to da je temeljitom kontrolom obuhvaćen samo drugi način počinjenja, tijekom godine će se značajno smanjiti dok će prvi način počinjenja, kojem se ne posvećuje previše pozornosti, tijekom godine postati značajno zastupljeniji.

Kao što je vidljivo – krijumčarenje je dinamična pojava. Počinitelji se prilagođavaju okolnostima tako da pronalaze nove načine krijumčarenja koji će im povećati prihode i/ili umanjiti rizik od otkrivanja. Policija, s druge strane, treba jednako dinamično provoditi analize rizika kako bi stupanj zaprječivanja krijumčarenja porastao ili ostao na prihvatljivoj razini.

## 5. ZAKLJUČAK

U Schengenskom kodeksu o granicama<sup>5</sup> (čl. 8.) definirano je da se granična kontrola ne sastoji samo od provjere osoba na graničnim prijelazima te zaštite između tih graničnih prijelaza, već i od analize rizika za unutarnju sigurnost i procjene prijetnji koje bi mogle ugroziti sigurnost vanjskih granica. Prema tome, sustav integriranog upravljanja granicom možemo podijeliti na prikupljanje podataka, analizu rizika i provedbu nadzora državne granice.

Analiza rizika mora biti poduprta sustavom za prikupljanje podataka koji su izvor informacija o nezakonitim aktivnostima u području nadležnosti granične policije. Dok se na najnižoj razini analiza rizika koristi kako bi se koncentrirali naponi na one prekogranične aktivnosti za koje se pretpostavlja da predstavljaju prijetnju graničnoj sigurnosti, na operativnoj razini koriste se saznanja prikupljena na temelju podataka o evidentiranim slučajevima prekograničnog kriminaliteta kako bi se optimalno znalo iskoristiti sredstva povjerena za zaštitu granice. Analiza rizika koristi također menadžmentu na najvišoj razini da, sukladno vrsti i razmjeru sigurnosne prijetnje, razvije protumjere, izmjene u načinu rada i, po potrebi, u pravnim propisima.

Pojam i mjesto analize rizika jasno je definirano u sustavu upravljanja schengenskom granicom, što znači da će takav model rada biti u potpunosti implementiran i kod nas ulaskom Republike Hrvatske u schengenski prostor. Upravo zato je u ovom članku naglasak stavljen na operativnu analizu rizika jer će jednaka primjena operativne analize rizika omogućiti bolju standardizaciju nadzora državne granice čime će se unaprijediti i harmonizirati prikaz stanja schengenske granice kao cjeline.

---

<sup>5</sup> European Parliament and the Council of the European Union, *Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, Regulation (EC) No 562/2006. Bruxelles, European Parliament and the Council of the European Union, 2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF> - 19. 3. 2009.

## LITERATURA

1. Arminen, M. (2006). *Tactical Risk Analysis*. ADL Course material. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
2. Council of the European Union. (2002). *EU Schengen Catalogue – External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices*. Bruxelles: Council of the European Union. [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/catalogue%20EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/catalogue%20EN.pdf) - 26. 1. 2009.
3. European Parliament and the Council of the European Union. (2006). *Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*. Regulation (EC) No 562/2006. Bruxelles: European Parliament and the Council of the European Union. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF> - 19. 3. 2009.
4. Močnik, M. (2006). *Production of Risk Analysis*. ADL Course material. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
5. Močnik, M. (2006). *Risk Analysis at EU External Borders*. ADL Course material. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
6. Močnik, M. (2006). *The Meaning of Risk Analysis in Border Security*. ADL Course material. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
7. Murphy, M., Dignen, S. (Editor) (2000). *Longman Business English Dictionary*. Harlow: Addison Wesley Longman.
8. Savolainen, J. (2007). *Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards*. Espoo: Border and Coast Guard Academy.

Summary

---

**Alenko Vrđuka**

### **Operational Risk Analysis in the Border Management System**

No country has impregnable border security because there are not sufficient security officers and not enough modern equipment to block all threats. To deploy existing resources to best effect a risk analysis has to be performed.

Risk analysis is an important concept within the European Union (EU). The importance of risk analysis is clearly defined in the EU Schengen Catalogue and the Schengen Border Code. As Croatia has decided to join the EU, and thereby the Schengen Agreement, risk analysis will become a familiar concept to the Croatian border security forces.

The first part of the article is an introduction to the concept of risk analysis, and the second part discusses the performance of operational risk analysis for border control and state border protection.

**Key words:** risk analysis, data collection, border control, state border protection, border security.