

GILIO TOIĆ SINTIĆ*

Uloga FRONTEX-a u nadzoru vanjskih granica Europske unije

Sažetak

Migracijska politika Europske unije, koja se temelji na solidarnosti i odgovornosti, na dosljednoj primjeni europske tradicije o socijalnoj pravičnosti i ljudskim pravima utvrđenim u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, dio je ukupne sigurnosne politike Europske unije. Značajan doprinos operacionalizaciji postavljenih ciljeva unutarnje i vanjske sigurnosne politike Europske unije ostvaruje i agencija Europske unije pod nazivom FRONTEX.

FRONTEX koordinira operativnu suradnju država članica u upravljanju vanjskim granicama; pomaže državama članicama u obuci nacionalnih graničara, uključujući uvođenje zajedničkih standarda obuke; provodi analizu rizika; prati istraživanja važna za kontrolu i nadzor vanjskih granica; pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtijevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na vanjskim granicama te pruža državama članicama potporu u organiziranju operacija zajedničkoga povratka.

FRONTEX jača sigurnost vanjskih granica Europske unije time što osigurava koordinaciju djelovanja država članica EU u provedbi mjera Unije koje se odnose na upravljanje vanjskim granicama.

Ključne riječi: *granična policija, nadzor granice, Schengenski ugovor, schengenski prostor slobodnog kretanja, integrirano upravljanje granicom, FRONTEX, agencije Europske unije.*

UVOD

Kada govorimo o europskom nadzoru granica brojevi govore sami za sebe: 42 672 km morske granice i 8 826 km kopnene vanjske granice, schengensko područje slobodnog kretanja osoba sastavljeno od 25 zemalja (uključujući i dio zemalja koje nisu zemlje članice EU), omogućavanje slobodnog kretanja unutar zemalja članica za gotovo pola milijarde osoba i oko 300 milijuna prelazaka vanjske granice Europske unije. Schengenska zona je jedinstveni globalni fenomen i očekuje se porast osoba koje će prelaziti vanjsku granicu

* Gilio Toić Sintić, dipl. krim., načelnik Odjela za susjedne zemlje, Uprava za granicu Ravnateljstva policije.

i u ovom smislu FRONTEX-ova uloga je dvosmjerna: osigurati da europska vanjska granica s jedne strane još više omogućiti slobodno kretanje *bona fide* putnika, a s druge strane bude učinkovita prepreka za prekogranični kriminal.

Ukidanje unutarnjih granica omogućilo je slobodu kretanja građana zemalja članica EU, ali s ovakvom slobodom kretanja dolazi i odgovornost. U slučaju *schengenskog acquisa* takva odgovornost bazira se na jačanju vanjske granice kroz zajedničku suradnju različitih čimbenika u europskoj sigurnosti. Radi jačanja sigurnosti vanjskih granica EU, s ulogom koordinacije u operativnoj suradnji zemalja članica Europske unije, pridruženih schengenskih država i drugih partnera, uspostavljena je **Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica EU** (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX*)¹, sa sjedištem u glavnom gradu Republike Poljske, Varšavi. Ova agencija je sa svojim radom započela 3. listopada 2005. godine.

Imajući na umu kako odgovornost za kontrolu vanjskih granica država članica Europske unije počiva na državama članicama, proizlazi kako je schengensko područje jako toliko koliko je jaka najslabija država članica EU pa je to razlog zašto FRONTEX promovira *paneuropski model integriranog upravljanja granicom*. Ovaj model podlozan je procesu daljnjeg razvijanja stavljajući zajedno nacionalne sustave svake zemlje članice EU, ali i vodeći se pravom svake zemlje da uspostavi zajednički operativni model za suradnju na vanjskim granicama.

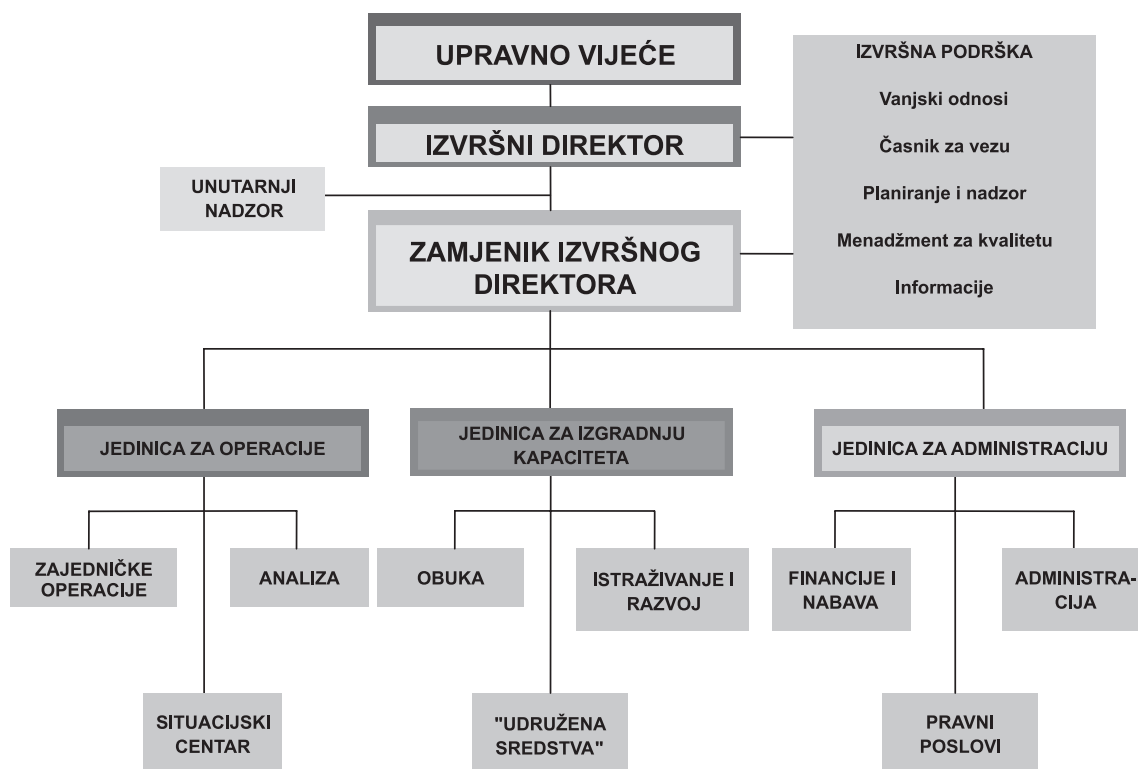
1. USTROJ FRONTEX-a

FRONTEX je pravna osoba s operativnom i proračunskom autonomijom. FRONTEX-om upravlja Upravno vijeće (*Management Board*) koje je u pravilu sastavljeno od šefova nacionalnih službi za granicu zemalja članica EU i predstavnika Europske komisije. Upravno vijeće FRONTEX-a postavlja izvršnog direktora i njegova zamjenika.

FRONTEX usko surađuje i s ostalim službama Europske unije koje se bave pitanjima sigurnosti vanjskih granicama kao što su EUROPOL, CEPOL, carinske službe, fitosanitarne i veterinarske inspekcije zemalja članica EU, kao i sa svim drugim službama zaduženim za unutarnju sigurnost u EU.

Pored suradnje sa zemljama članicama Europske unije, FRONTEX posebnu pažnju poklanja suradnji s graničnim službama zemalja izvan EU, posebno u onim zemljama koje su identificirane kao izvori ili tranzitni pravci nezakonitih migracija. Suradnja s državama nečlanicama EU i FRONTEX-a odvija se putem sklopljenih radnih sporazuma.

¹ Uredba Europskog vijeća (EC) broj 2007/2004 od 26. listopada 2004. godine, Uredbom (EU) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. kojom su uspostavljeni mehanizmi za uspostavu timova za brze intervencije na granici i Uredba (EZ) br. 1168/2011 od 25. listopada 2011. godine kojom se mijenja Uredba Europskog vijeća (EC) broj 2007/2004.



Grafikon 1: Organigram ustroja FRONTEX-a

2. TEMELJNA PODRUČJA AKTIVNOSTI FRONTEX-a

2.1. Jedinica za operacije

Jedinica za operacije sastavljena je od tri niže ustrojstvene jedinice:

- Jedinice za zajedničke operacije
- Jedinice za analizu rizika
- Situacijski centar.

Analiza rizika – FRONTEX-ova glavna djelatnost su operacije, ali se u svom radu rukovodi informacijama. FRONTEX-ov situacijski centar prikuplja i daje informacije prikupljene od službi partnerskih zemalja unutar i izvan europskih granica, kao i drugih izvora kao što je tisak i sl., kako bi dobili jasnu sliku na europskim vanjskim granicama. Ove informacije se analiziraju upotrebom zajedničkog integriranog modela analize rizika (*Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM*) koji je razvijen u suradnji FRONTEX-a sa zemljama partnerima.

Aktivnosti analize rizika provode se u **Jedinici za analizu rizika**, čiji je posao usmjeravanje operativnog postupanja FRONTEX-a, ali i razvoj i primjena zajedničkog integriranog modela analize rizika. Svi postignuti rezultati i prikupljeni podaci inkorporiraju se i koriste za pripremu općih i specifičnih analiza rizika kako bi se dostavili daljnjim korisnicima:

- Jedinici za zajedničke operacije
- graničnim službama zemalja članica

- Vijeću Europske unije
- Europskoj komisiji.

2.1.1. Koordinacija operativne suradnje između zemalja članica

FRONTEX koordinira zajedničkim operacijama između zemalja i drugih partnera radi jačanja sigurnosti vanjskih granica Europske unije. Na bazi analize rizika, izrađuje se, s punim učešćem zemalja sudionica, plan postupanja, s fokusom na posebnu prijetnju ili slabost granice. Svaka se zemlja članica može uključiti u provedbi zajedničkih operacija.

Ova koordinacija provodi se kroz **Jedinicu za zajedničke operacije**. Sve zajedničke operacije započinju analizom rizika i poglavito su bazirane na analizi rizika. U pravilu postoje tri načina kako se pokreće zajednička operacija:

- FRONTEX predlaže provedbu zajedničke operacije
- zemlja članica EU predlaže zajedničku operaciju ili pilot-projekt
- zahtjev zemlje članice za pomoć u određenoj situaciji.

U prva dva slučaja potrebna sredstva za konkretnu situaciju procjenjuju se kroz FRONTEX-ovu analizu rizika slijedom čega se u komunikaciji s određenom zemljom članicom izrađuje plan postupanja koji se prosljeđuje ostalim zemljama članicama i traži njihovo uključivanje. Pristigle ponude za sudjelovanje procjenjuju se u skladu sa stvarnim potrebama nakon čega se plan postupanja finalizira sa svim potrebnim parametrima.

U Jedinici za zajedničke operacije, aktivnosti odnosno područja djelovanja podijeljena su na tri autonomna područja u kojima se odvijaju aktivnosti koje se odnose na nadzor granice na kopnu, nadzor granice na moru i morskim lukama i nadzor granice u zračnim lukama.

Svakako treba napomenuti kako je treća sastavnica Jedinice za operacije **FRONTEX-ov situacijski centar** koji je uspostavljen odlukom Upravnog vijeća FRONTEX-a, a s operativnim radom započeo je 1. srpnja 2008. godine.

Ovaj centar je mjesto ulaza odnosno izlaza FRONTEX-ovih informacija, a njegova uloga je procjena i prosljeđivanje ulaznih podataka radi dobivanja sveukupne situacijske slike na polju upravljanja granicom i stanja nezakonitih migracija na vanjskim granicama zemalja.

2.2. Jedinica za izgradnju kapaciteta

Jedinica za izgradnju kapaciteta sastavljena je od ovih triju niže ustrojstvenih jedinica:

- Jedinice za obuku
- Jedinice za istraživanje i razvoj
- Jedinice za tzv. *Pooled resources* – udružena sredstva.

Obuka – uspostava *zajedničkih standarda obuke za graničnu policiju* u cijeloj Europi je važan dio FRONTEX-ovih aktivnosti. FRONTEX pomaže zemljama članicama u razvoju zajedničkih standarda obuke za graničnu policiju uključujući i tzv. "zajednički sadržaj nastavnog plana i programa" (*Common Core Curriculum* – CCC), u cilju implementacije politike integriranog upravljanja granicom (*Integrated Border Management* – IBM).

Aktivnosti na polju obuke provode se u sklopu aktivnosti **Jedinice za obuku**. Naime, poznato je da u zemljama članicama Europske unije pitanja sigurnosti granica nisu riješena na jedinstven način te postoji više različitih načina i struktura ustroja koje se bave nadzorom granica.

Kako bi se postiglo da se europski koncept integriranog upravljanja granicom provodi na jedinstven način, odnosno da oko 400 000 graničara "govori jedan jezik", jedno od glavnih područja FRONTEX-ovog rada je i uspostava *usklađenog paneuropskog sustava obuke* s istim ciljevima, metodama i standardima i sličnom terminologijom. S obzirom na to da svi graničari ne trebaju istu obuku, određena su područja koja trebaju biti zajednička za sve, kao što su socijalne i komunikacijske vještine, poznavanje ljudskih prava i zakonodavstva na tom području, svijest o sigurnosti, nekorumpiranost i dr.

Jedna od FRONTEX-ovih središnjih aktivnosti na polju obuke je razvoj *Priručnika za obuku granične policije*. FRONTEX je uspostavio tzv. "zajednički sadržaj nastavnog plana i programa" (*Common Core Curriculum – CCC*) za provedbu osnovne obuke granične policije koji se provodi i koji osigurava standardizirane upute i sredstva za obuku u akademijama diljem Europe. FRONTEX pored CCC-a, nudi i dodatne tečajeve i seminare na polju upravljanja granicom osiguravajući razmjenu iskustava i dobre prakse između zemalja članica.

2.2.1. Zajednički priručnik za obuku

Priručnik za obuku, koji je pokrenut 2007. godine, predstavlja prvi standardizirani skup znanja i vještina za provedbu osnovnog tečaja za graničnu policiju u Europske unije. Uključuje module koji se primjerice odnose na otkrivanje krivotvorenih isprava i ukradenih vozila, ali i ljudska prava, međunarodno pravo i rukovođenje.

2.2.2. Dodatni tečajevi

U suradnji sa zemljama članicama Europske unije, FRONTEX je razvio veliki broj posebnih tečajeva s namjerom podizanja i usklađivanja razine znanja stručnjaka na terenu:

- učenje stranog jezika s fokusom na operativne potrebe i povezanom terminologijom
- *Virtual Aula* sustav: zajednički pregled modula za obuku na engleskom jeziku
- otkrivanje krivotvorenih isprava
- otkrivanje ukradenih vozila
- zajednički alati za obuku granične policije zemalja nečlanica EU
- obuka za RABIT timove (*Rapid Border Intervention Teams*)²
- obuka za posade zrakoplova uključujući noćni let i taktičke vještine
- obuka za pratitelje na letovima na kojima se provode operacije zajedničkog povratka
- obuka za vodiče pasa
- obuka za zajedničke operacije

² Tijekom 2006. i 2007. godine uspostavljeni su i tzv. Granični timovi za brzu intervenciju (*Rapid Border Intervention Team – RAPID*), Europska patrolna mreža (*European Patrol Network – EPN*) i Europski registar raspoložive tehničke opreme (*Central Record of Available Technical Equipment – CRATE*).

- obuka na području ljudskih prava
- obuka schengenskih procjenitelja
- obuka u području procjene rizika
- kriminalistika za graničnu policiju
- obuka za službenike koji provode ispitivanje
- E-učenje.

2.3. Istraživanje i razvoj tehničke opreme

U ovom području FRONTEX također ima važnu ulogu. FRONTEX ne provodi vlastito istraživanje ili razvoj tehničke opreme potrebne za nadzor granice, ali omogućava i olakšava interakciju graničnih službi i tvrtki koje se bave nabavom ili proizvodnjom tehničke opreme koja služi za potrebe nadzora granice.

2.3.1. Osiguranje sposobnosti brzog odgovora na krizu za zemlje članice

Sve pojave se ne mogu predvidjeti kroz stalan nadzor i analizu rizika i zbog toga je FRONTEX uspostavio ekipe za brze intervencije (RABITs – *Rapid Border Intervention Teams*)³, odnosno, uspostavio je ekipe sastavljene od specijaliziranih policijskih službenika granične policije i posebne tehničke opreme koje su u stalnoj pripravnosti u slučaju potreba za djelovanjem u svezi s nepredviđenom kriznom situacijom na vanjskoj granici.

2.3.2. Pomaganje zemljama članicama u operacijama zajedničkog vraćanja osoba

Kada zemlja članica donese odluku za vraćanjem stranaca koji su zatečeni u nezakonitom boravku i koji su propustili napustiti zemlju dragovoljno, FRONTEX pomaže tim zemljama u koordinaciji njihovih napora radi njihove maksimalne učinkovitosti, uz istodobno osiguravanje poštovanja ljudskih prava i dostojanstva stranaca koji se vraćaju, i to u svim stadijima postupka.

3. INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICOM

Aktivnosti FRONTEX-a temeljene su na *EU načelu integriranog upravljanja granicama*. Koncept integriranog upravljanja granicom bazira se na načelu da je, ako stvarno želimo uspješno upravljati procesima na granici, potreban sveobuhvatan pristup: potrebno je znanje ne samo o porijeklu onoga tko prelazi nezakonito granicu već i o čimbenicima na kojima počiva njegova odluka da napusti svoju zemlju, razlozima za izbor određenog pravca i motivima za odabir konačne destinacije, uz korištenje tzv. uzročno-posljedičnog (*push and pull*) čimbenika (što je utjecalo na to da određena osoba napusti svoju zemlju odnosno izabere konačno odredište).

Slijedom navedenog, vrlo je važno poznavanje stanja i situacije "izvan granice" u drugim zemljama (*analiza rizika*), kao i saznanje što se događa kada osoba jedanput prijeđe vanjsku schengensku granicu EU, odnosno kada uđe u schengenski prostor. Naime,

³ Timovi za brze intervencije utemeljeni su u travnju 2007. godine, primarno za zaštitu južnih granica. Nakon što su prvi puta raspoređeni u Grčkoj u listopadu 2010., ilegalni prelasci grčko-turske granice pali su za 44% u samo dva mjeseca.

ovo je sve potrebno znati kako bi se moglo odgovoriti na najbolji mogući način u odnosu na određenu prijetnju, odnosno kako bi se mogla dati odgovarajuća procjena potrebnih sredstava za nadzor granice, potrebnih sredstava za nadzor unutar zemalja članica; tko će provoditi određene zadaće (na granici granične službe, u unutrašnjosti druge službe koje se bave sigurnošću – temeljna policija i dr.) i slično. Slijedom navedenih razloga *međuagencijska suradnja* je vrlo važan segment integriranog upravljanja granicom. Unutar schengenskog područja ovakvo razumijevanje je još važnije s obzirom na to da postupanje policije pojedine zemlje članice nema utjecaja samo na tu zemlju već i na ostale zemlje članice schengenskog područja.

Dok je god ograničen broj mjera koje mogu biti poduzete u cilju djelovanja na uzročne (*push*) čimbenike kroz određene oblike pomoći ili bilateralne sporazume u svezi s nadzorom granice, više može biti učinjeno u područjima koja se odnose na posljedične (*pull*) čimbenike i to kroz viznu politiku, sustav azila, zadržavanje i vraćanje stranaca, te druga rješenja.

Važno je znati da sve navedene mjere poduzimaju tijela koja nemaju doticaja s nadzorom granice i zbog toga je suradnja među službama vrlo važna i određuje koliko je uspješno upravljanje granicama – *nadzor granice* je samo dio procesa upravljanja granicama.

Zaključno može se reći kako se koncept integriranog upravljanja granicom bazira s jedne strane na prepoznavanju onoga što se događa na granici, ali i poznavanju onoga što se događa prije, izvan granice, u susjednim zemljama ili zemljama podrijetla, i naravno onoga što se događa unutar zemlje, kada je granica prijeđena. Pored navedenog, ključ učinkovitog nadzora državne granice svakako leži i u vrlo bliskoj suradnji među svim službama koje su svaka za sebe nositelji određenih aktivnosti također vezane u uskom segmentu uz pitanja kretanje prometa i osoba preko granice.

4. SURADNJA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE I FRONTEX-a

Modaliteti suradnje FRONTEX-a i MUP-a RH definirani su *Radnim dogovorom za uspostavu operativne suradnje između Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (FRONTEX) i Ministarstva unutarnjih poslova RH* koji je potpisan 15. travnja 2008. godine, a obuhvaća sljedeće:

- razmjenu informacija između FRONTEX-ove Jedinice za analizu rizika i Uprave za granicu
- suradnju na području obuke
- tehničku suradnju na području istraživanja i razvoja
- sudjelovanje u zajedničkim operacijama na granicama između država članica Europske unije i Hrvatske
- upućivanje službenika granične policije u urede žarišnih točaka smještene na vanjskim granicama država članica Europske unije
- sudjelovanje hrvatske granične policije u zajedničkim operacijama povratka kojima koordinira FRONTEX
- sudjelovanje u pilot-projektima koje pokreće FRONTEX.

Slijedom sadržaja navedenog Radnog dogovora nastavljeno je s daljnjim jačanjem i produbljivanjem suradnje FRONTEX-a i granične policije RH te je u travnju 2010. godine razmjenom pisama načelnika Uprave za granicu i direktora FRONTEX agencije usuglašen i stavljen u funkciju *Akcijski plan za provedbu bilateralnih aktivnosti i mjera za razdoblje 2010.–2011. godine.*

4.1. Pregled suradnje

Granična policija MUP-a RH je vrlo brzo prepoznala važnost suradnje s ovom agencijom Europske unije, pa je tako već 2006. godine, kada je uspostavljen i prvi službeni kontakt predstavnika Uprave za granicu i FRONTEX-a, zauzet stav kako je potrebno intenzivirati aktivnosti a da bi se uspostavila formalna suradnja.

Tijekom 2007. godine provodile su se aktivnosti usuglašavanja nacрта Radnog dogovora, što je rezultiralo njegovim potpisivanjem 2008. godine.

U 2007. godini bilježi se i prvo sudjelovanje predstavnika granične policije Republike Hrvatske na nekoj od aktivnosti koju je organizirao FRONTEX – sudjelovanje na zajedničkom sastanku pod nazivom *Nastavak utvrđivanja ruta visokog rizika vezano za nezakonite migracije u zemljama zapadnog Balkana* koji je organiziran radi predstavljanja rezultata prve zajedničke procjene nezakonitih migracija u zemljama zapadnog Balkana te najave pripreme projekata pomoći za navedene zemlje na temu upravljanja migracijama.

Može se reći kako je 2008. godina bila prijelomna za početak suradnje s FRONTEX-om. Naime, pored uspostave formalnog okvira za suradnju, u 2008. godini granična policija Republike Hrvatske je uključena i u niz drugih aktivnosti koje su se provodile s razine i u organizaciji FRONTEX-a:

- upućivanje policijskih službenika granične policije na austrijske granične prijelaze s ciljem pružanja pomoći za vrijeme održavanja svjetskog nogometnog prvenstva EURO 2008 u Austriji/Švicarskoj,

- prvo sudjelovanje predstavnika granične policije Republike Hrvatske na sastancima koje organizira Jedinica za analizu rizika i uključivanje u FRONTEX-ovu mrežu za analizu rizika (FRAN),

- prvo sudjelovanje predstavnika granične policije Republike Hrvatske u provedbi zajedničkih operacija organiziranih od strane FRONTEX-a pod nazivom "KRAS" i "DRIVE IN" koje su imale za cilj jačanje kontrole prelaska granice kroz pojačanu kontrolu na određenim graničnim prijelazima, ali i zaštitu određenog dijela zelene granice,

- između predstavnika granične policije Republike Hrvatske, EUROPOL-a i FRONTEX-a uspostavljena je tzv. *Task force* grupa sa zadaćom jačanja upravljanja granicom i suzbijanja prekograničnog kriminala kroz provedbu procjene stanja u Republici Hrvatskoj.

Tijekom 2009. godine nastavlja se vrlo intenzivna suradnja:

- u cilju učinkovitije suradnje u Upravi za granicu određena je nacionalna kontaktočka za FRONTEX, kao i nacionalni koordinator za koordinaciju i praćenje aktivnosti iz područja obuke

– nastavak rada *Task force* grupe što je rezultiralo izradom zajedničkog završnog dokumenta – ciljane analize o Hrvatskoj kao tranzitnoj zemlji za nezakonite migracije prema EU

– aktivno sudjelovanje u provedbi projekta *Otkrivanje ukradenih vozila* u okviru kojeg su na hrvatski jezik prevedeni materijali za obuku iz tog područja te obučena dva nacionalna trenera

– sudjelovanje na Konferenciji nacionalnih koordinatora za obuku svih država članica EU, država kandidatkinja i trećih zemalja

– aktivno sudjelovanje u aktivnostima koje provodi Jedinica za analizu rizika FRONTEX-a: sudjelovanje na redovitim sastancima FRAN-a (*FRONTEX Risk Analysis Network*), sudjelovanje na radionici CIRAM-a (*Common integrated risk analysis model*), Konferenciji mreže analize rizika i sastanku stručnjaka za razmjenu informacija zemalja zapadnog Balkana u Dubrovniku, te na radionici o istočnim granicama EU (*Western Balkan Risk Analysis Network – WB-RAN*)

– sudjelovanje u provedbi zajedničke operacije pod nazivom NEPTUNE 2009 u cilju jačanja nadzora granice. Potrebno je naglasiti kako se zajedničke operacije provode na teritoriju zemalja članica EU što znači da se hrvatski graničari upućuju na rad u inozemstvu, te kako su podijeljene u više stadija tijekom jedne godine, a svaki stadij ima određeni fokus na koji se usmjerava postupanje

– hrvatska granična policija uključena je i u projekt *Virtual-aula* s ciljem izrade digitalne aplikacije s informacijama o ustroju, području djelovanja i zadaćama te drugim općim podacima o graničnim službama država članica EU i trećih zemalja.

U 2010. godini suradnja granične policije Republike Hrvatske nastavlja se odvijati nesmanjenim intenzitetom od čega je potrebno istaknuti:

– kontinuirano sudjelovanje u svim aktivnostima koje provodi Jedinica za analizu rizika

– sudjelovanje u tri stadija zajedničke operacije pod nazivom NEPTUNE 2010 koja je bila fokusirana na nezakoniti rad ("rad na crno"), prekoračenje boravka, krivotvorene dokumente, ukradena vozila i zaštitu državne granice država EU

– uspješni nastavak suradnje kroz projekt *Suzbijanje krijumčarenja vozila* u okviru kojeg je ukupno devet nacionalnih predavača/multiplikatora pohađalo obuku s ostalim stručnjacima država članica EU i sudionica projekta

– inicirana je suradnja i na području otkrivanja krivotvorenih dokumenata te su tri predstavnika granične policije u svojstvu nacionalnih stručnjaka sudjelovala na desetodnevnoj međunarodnoj obuci u Nizozemskoj

– redovno sudjelovanje u projektu *Virtual-Aula* i dr.

Nastavak suradnje u 2011. godini karakteriziraju nastavak suradnje u prethodno navedenim područjima, ali i početak suradnje te uključivanje predstavnika hrvatske granične policije u određene nove aktivnosti:

– pored uključenosti hrvatskih graničara u zajedničkoj operaciji NEPTUNE 2010, treba istaknuti i angažman hrvatskog predstavnika na nizozemskom aerodromu Shipol (Amsterdam) u okviru zajedničke operacije HUBBLE 2011 na zadaćama pojačanog nad-

zora putnika u zračnim lukama Europske unije na linijama iz migracijski i sigurnosno rizičnih zemalja te sudjelovanje predstavnika pomorske policije u ulozi promatrača u akciji POSEIDON SEA 2011 koja je provedena u Grčkoj;

– u kontekstu obuke najintenzivnija suradnja je u okviru projekta *Otkrivanje ukradenih vozila* u sklopu kojeg je, osim evaluacijskog sastanka nacionalnih predstavnika, održano nekoliko radionica na temu razvoja naprednog *softwarskog* alata za obuku naziva ADESVET u čijoj izradi vrlo aktivno i uspješno sudjeluju tri hrvatska predstavnika. Potrebno je istaknuti kako je u 15 država koje aktivno sudjeluju u implementaciji ovog projekta, tijekom 2011. godine provedeno ukupno 264 seminara obuke i obučeno 3 165 službenika nacionalnih graničnih policija, od čega je Hrvatska održala 146 seminara i provela obuku za ukupno 1 846 službenika granične policije, što ju dovodi do daleko najuspješnije države;

– sudjelovanje u projektu *Basic English for Border Guards at Airports* – koncept novog sredstva za učenje osnova engleskog jezika sadržanog na CD-u, namijenjenog službenicima granične policije u zračnim lukama s ciljem svladavanja osnovnih pojmova i vođenja komunikacije na engleskom jeziku prilikom obavljanja svakodnevnih zadaća;

– Program temeljne obuke službenika granične policije tzv. *Common Core Curriculum* preveden je na hrvatski jezik i provedena obuka je multiplikatora;

– nastavak sudjelovanja u projektu *Virtual aula*;

– nastavak sudjelovanja u okviru projekta *Otkrivanje krivotvorenih dokumenata*;

– sudjelovanje na tečajevima za rukovoditelje srednje razine *MID level course* koji se organizira radi stjecanja i razmjene praktičnih i teoretskih iskustava o granično-policijskoj praksi država članica, jačanja suradnje na granicama EU kroz stvaranje neposrednih kontakata, razvijanja rukovodnih i menadžerskih vještina rukovoditelja srednje razine kao i usavršavanja znanja engleskog jezika;

– sudjelovanje na Konferencijama nacionalnih koordinatora za obuku;

– nastavak sudjelovanja u aktivnostima koje provodi Jedinica za analizu rizika;

– sudjelovanje na Konferenciji rukovodećih kadrova u zračnim lukama (*Operational Heads of Airports Conference*), u svrhu poboljšanja međusobne suradnje na području integriranog upravljanja državnom granicom.

Uzimajući u obzir ulogu koju ima u kontekstu nadzora vanjskih granica Europske unije, može se istaknuti kako FRONTEX kontinuirano povećava djelokrug svojih aktivnosti ne samo na vanjskim granicama EU, već i u područjima odnosno zemljama porijekla (country of origin) kao što su područje centralne Azije, sjeverne i centralne Afrike i dr. Naime, proširenje i jačanje suradnje sa zemljama nečlanicama Europske unije jedan je od načina kako postići maksimum i kako biti učinkovitiji u borbi protiv nezakonitih migranata i drugih oblika prekograničnog kriminala.

Ključ uspješnog upravljanja procesima na granici je i poduzimanje zajedničkih operacija, slijedom čega FRONTEX i nadalje planira provoditi takav pristup u nadzoru vanjskih granica EU, posebno na krajnjoj južnoj granici EU (primjerice na grčkoj granici prema Turskoj, Mediteranu), ali i na svim drugim područjima koja su se pokazala kao slabe točke za potencijalnu ugrozu od strane nezakonitih migranata i drugih oblika

prekograničnog kriminala, uključujući i one aktivnosti koje svojom pojavnošću izazivaju kod građana osjećaj nesigurnosti, izloženosti i nemira u velikom opsegu.

Međutim, kako bi se što bolje iskoristila sva sredstva koja stoje na raspolaganju FRONTEX-u (*pooled resources – udružena sredstva*) u kontekstu provedbe zajedničkih operacija, ali i provedbe nadzora svake zemlje članice, vrlo intenzivno i kontinuirano se provode i druge aktivnosti koje imaju za cilj poboljšanje rada graničnih službi kao što su jačanje standarda obuke za sve razine (izvršitelji, rukovoditelji), praćenje najnovijih tehničkih dostignuća koja bi se mogla primijeniti u nadzoru granice, daljnje razvijanje sustava analize rizika i poboljšanje protoka podataka, uz istovremeno jačanje mjera i radnji zaštite ljudskih prava.

U pogledu konkretne suradnje između FRONTEX-a i granične policije MUP-a RH i tijekom 2012. godine predviđen je nastavak uspješne suradnje u dijelu koji se odnosi na daljnju implementaciju standarda obuke, razmjenu podataka i sudjelovanje u FRONTEX-ovoj mreži za analizu rizika.

Tijekom 2012. godine predviđeno je i sudjelovanje predstavnika hrvatske granične policije i u provedbi zajedničkih operacija NEPTUNE 2012, POSEIDON SEA, EURO CUP 2012, FOCAL POINTS i dr.

Potrebno je istaknuti kako će se ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju u 2013. godini promijeniti status i uloga u međusobnoj suradnji i odnosima s FRONTEX-om kada od dana ulaska u Europsku uniju hrvatska granična policija gubi status promatrača i dobiva ulogu punopravnog člana u provedbi FRONTEX-ovih aktivnosti.



LITERATURA

1. Debelak, S., Bergelj, N. (2002). *Migracije in pogoji potovanja v razširjeni Evropi*. Ljubljana: Visoka upravna šola: XI. dnevi slovenske uprave.
2. Hobbing, P. (2005). *Integrated Border Management at the EU Level*. Brussels: Centre for European Policy Studies. <http://www.ceps.eu/book/integrated-border-management-eu-level> - 2. 12. 2011.
3. Oberstar, J. (2001). *Približevanje Evropski uniji na području migracij in azila*. Pravna praksa, 37(1), 1.-12.
4. Šegvić, S. (2011). *Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 48(1), 11.-31.
5. Westphal, V., Stoppa, E. (2004). *Evropsko pravo za mejno policiju: praktični učbenik za evropske mejne policiste s područja tujskih, azilnih in begunskih pravnih predpisov*

Evropske unije in Schengenske konvencije. Ljubljana: Ministarstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija.

6. *** *Godišnja izvješća Uprave za granicu za 2008., 2009., 2010. i 2011. godinu.*
7. *** (2004). *Uredba Vijeća broj 2007/2004 od 26. listopada 2004. godine kojom se uspostavlja Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica EU.*
8. *** (2005). *Revising EU Border Control Rules: A Missed Opportunity? Statewatch Analysis.* <http://statewatch.org/news/2005/jul/eu-border-code-final.pdf>. - 2. 12. 2011.
9. *** (2007). *Uredba broj 863/2007 od 11. srpnja kojom su uspostavljeni mehanizmi za uspostavu timova za brze intervencije na granici.*
10. *** (2011). *Uredba broj 1168/2011 od 25. listopada 2011. godine kojom se mijenja Uredba Vijeća broj 2007/2004.*

Summary

Gilio Toić Sintić

FRONTEX's Role in European Union External Borders Control

Migration Policy of the European Union, which is based on solidarity and responsibility, as well as on the consistent application of the European tradition of social justice and human rights set out in the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, is part of the overall security policy of the European Union. A significant contribution to the operationalization of the determined objectives of internal and external security policy of the European Union is realized through the European Union agency called FRONTEX.

FRONTEX coordinates operational cooperation of Member States in the management of external borders; assists Member States in the training of national border officers, including the establishment of common training standards; carries out risk analyzes; monitors investigations which are important for the control and supervision of external borders; assists Member States in circumstances requiring increased technical and operational assistance at external borders and provides support to member States in organizing joint return operations.

FRONTEX strengthens the security of the European Union's external borders by ensuring the coordination of action of EU Member States in implementing Union measures relating to the management of external borders.

Key words: border police, border control, Schengen agreement, Schengen area of free movement, integrated border management, FRONTEX, European union agencies.