

HRVOJE FILIPOVIĆ*

Prikaz knjige:
**dr. sc. Filip Dragović: "Sigurnost europskih
granica i migracije"**

U izdanju Naklade Jesenski i Turk, biblioteke Polemos, u Zagrebu je 2018. godine objavljena knjiga *Sigurnost europskih granica i migracije* autora dr. sc. Filipa Dragovića. Autor knjige posebni je savjetnik ministra unutarnjih poslova dr. sc. Davora Božinovića te predavač na Visokoj policijskoj školi na kolegiju Nadzor državne granice. Autor je vrsni poznavatelj područja europskog prava te migracija, granice i azila, a kao pomoćnik ministra unutarnjih poslova te ravnatelj Uprave za europske integracije i međunarodnu suradnju sudjelovao je u procesima pregovora prilikom ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju kao voditelj radne skupine za poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost.

Recenzenti su knjige prof. dr. sc. Siniša Tatalović, prof. dr. sc. Anton Grizold i doc. dr. sc. Robert Mikac. Knjiga ima 313 stranica i sadrži devet poglavlja. U predgovoru je prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila naveo kako je knjiga važna jer se autor bavi pitanjima vezanima uz politiku zaštite i osiguravanja unutarnjeg poretka te izgradnju instrumenata za jačanje sposobnosti upravljanja sigurnosnim izazovima koji prijete prostoru slobode, pravde i sigurnosti. Profesor Cvrtila navodi da je dugačka i bogata povijest pokušaja, uspjeha i neuspjeha u izgradnji instrumenata unutarnje sigurnosti Europske unije, koja bi se trebala osiguravati institucionalnim mehanizmima na razini Europske unije, ali još postoje otpori država članica s namjerom zadržavanja kontrole nad nekim aspektima unutarnje sigurnosne politike. Migrantska kriza 2015. godine pokazala je u kojoj mjeri države članice zadržavaju slobodu djelovanja u odnosu na mehanizme Europske unije u slučajevima koje označe kao prijetnju nacionalnoj sigurnosti, iako za takve izazove postoje jasno određene zajedničke politike i preuzete obaveze njihova provođenja. Nadalje navodi da je Dragović vrlo detaljno opisao s kakvim se sve izazovima EU suočava u realizaciji svoje uloge kao sigurnosnog aktera, pri čemu se glavni

* mr. sc. Hrvoje Filipović, viši predavač, Visoka policijska škola u Zagrebu.

otpori ne konstituiraju izvan, već unutar Europske unije. Zaključno, profesor Cvrtila navodi da je knjiga vrijedan doprinos proučavanju politika i modela sigurnosnog upravljanja kojima se EU koristi danas, odnosno kojima će se koristiti sutra.

Prof. dr. sc. Siniša Tatalović navodi da je u knjizi obrađeno nastajanje i razvoj europskih sigurnosnih politika povezanih sa sigurnošću granica, koje su danas jedno od najvažnijih pitanja unutarnje sigurnosti članica Europske unije. Profesor Tatalović ističe da je knjiga afirmiranog autora dr. sc. Filipa Dragovića važan doprinos političkoj znanosti te velika pomoć hrvatskoj i stručnoj javnosti u razumijevanju ovih pitanja. Ova je knjiga važna i zato što se Republika Hrvatska nalazi na vanjskoj granici Europske unije, te će sigurnost granica i migracije tu biti dugoročno važna pitanja. Zbog svega navedenoga, knjiga će biti korisna svima onima koji se bave sigurnošću i migracijama, i iz znanstvene i iz stručne perspektive.

Prof. dr. sc. Anton Grizold navodi da knjiga predstavlja aktualno istraživanje i analizu suvremenih procesa s kojima se suočavamo te koji će u budućnosti biti sve više prisutni. Profesor Grizold navodi da su struktura, sadržaj i sintaksa knjige primjereni znanstvenom istraživanju ovog tipa te se knjiga preporučuje širokoj znanstvenoj javnosti, od studenata do stručnjaka u ovom području.

Doc. dr. sc. Robert Mikac navodi da knjiga predstavlja jedinstveno istraživanje ovakve vrste na području jugoistočne Europe s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku te da obogaćuje i nadopunjuje oskudnu znanstvenu građu o ovom području u Republici Hrvatskoj, ali i drugim zemljama regije. Sveobuhvatnost, širina i kvaliteta analize govore o izvanrednom poznavanju područja istraživanja te se knjiga izrazito preporučuje praktičarima, donositeljima odluka, široj zainteresiranoj publici i svakako studentima društvenih studija.

U prvom poglavlju dr. sc. Filip Dragović uvodi čitatelja u proces stvaranja Europske unije i načine analize sigurnosnih izazova i tokova migracija, što je jedan od najvažnijih doprinosa koji pomaže praktičarima u svakodnevnom radu i procjenama rizika. Dragović je naveo da je riječ o dugotrajnim i vrlo širokim procesima u arapskom svijetu, koji bitno mijenjaju političko i gospodarsko stanje na Sredozemlju, ali i u širem okruženju. Drugim riječima, Hrvatska i EU u cjelini trebaju se pripremiti za višegodišnje, možda i trajno, bavljenje izbjegličkim valovima, njihovim uzrocima i posljedicama te uspostaviti učinkovit sustav kontrole granice, ali istovremeno i održivu migracijsku politiku. Pritom novi sigurnosni izazovi zahtijevaju proučavanje i promišljanje o tome kako se vanjske granice jedne takve zajednice mogu najbolje štititi od transnacionalnog kriminala, nezakonitih migracija, krijumčarenja ljudi, zloupotrebe sustava azila te prijetnji povezanih s terorizmom.

Drugo poglavlje *Sigurnosne paradigme i pojmovne odrednice* donosi prikaz suvremenih sigurnosnih paradigmi i teorijskih koncepata. Suvremeno proučavanje sigurnosti uključuje brojne razine analize, no još je uvijek u području društvenih znanosti dominantno istraživanje odnosa nacionalne sigurnosti s ostalim područjima i razinama sigurnosti. Jedno od takvih područja jest i koncept granične sigurnosti kao važnog segmenta ukupnosti nacionalne i javne sigurnosti svake države. Tako Dragović navodi da je pitanje nacionalne sigurnosti, ali i osobne sigurnosti građana danas sve više u žarištu zanimanja i političkih elita i običnih građana u svim zemljama svijeta. Razmatranje nacionalne sigurnosti u posljednjih 25 godina razvilo se od tradicionalnih vojno-političkih pitanja na međudržavnoj razini, kao što su zaštita nepovredivosti granica zemalja ili konstantan otpor prema vanjskim opasnostima, u mnoga nova područja, uključujući kontrolu granica i migracijske trendove. Ako se pođe od definicije državne granice, odnosno granične crte kao krajnjeg opsega vlasti određene

zemlje, izvodi se zaključak da se prve neposredne mjere, koje bi se mogle poduzeti kako bi se zaštitila nacionalna ili unutarnja sigurnost, mogu ili moraju poduzeti upravo na "samoj državnoj crti", a službe koje poduzimaju takve mjere i radnje preuzimaju dio odgovornosti za cjelokupno stanje sigurnosti na unutarnjem planu. U fokusu promatranja država i njihove unutarnje sigurnosti te samih odgovora na navedene izazove važnu ulogu imaju državne granice i mjere koje se na njima poduzimaju. Državne granice i njihovo protezanje, posebno kada bi vlasti pojedine zemlje donosile odluku o mijenjanju granica jednostranim djelima, često su bile izvor sukoba, nesigurnosti i ratnih djelovanja. Kako se državna moć proteže do vlastite državne granice, bilo je pokušaja širenja državnog prostora i mijenjanja državnih granica, koji su nerijetko vodili do velikih ljudskih egzodusa i katastrofa. Međutim, i u novije doba postoje autori – s kojima se ne moramo složiti – koji upozoravaju na demografske probleme pojedinih zemalja i usporedbu s njihovim životnim prostorom. U današnjem svijetu državne su granice posebno važne zbog razgraničenja nadležnosti susjednih država nad pojedinim područjem i brige o stanju sigurnosti na tom području te poduzimanja svih mjera koje iz toga proizlaze. U ovom poglavlju obrađuju se i ključni događaji i pravne norme na razini Europske unije i Republike Hrvatske koji se odnose na graničnu sigurnost.

U trećem poglavlju *Sigurnost i sigurnosne politike Europske unije* autor se usredotočuje na analize temeljnih ciljeva i razvoja Europske unije s konceptom zaštite njenih vanjskih granica. Navedeni su brojni procesi koji su vezani uz pitanje granica i sigurnosti na granicama jer sigurnost granica danas postaje jedno od temeljnih sigurnosnih područja Europske unije gdje se traži solidarnost i povjerenje svih zemalja članica u provedbi mjera zajedničke, ali i unutarnje sigurnosti svake zemlje. Kako bi se sagledali odnosi između provedbe mjera sigurnosti granica sa sigurnosnom arhitekturom Europske unije, predstavljen je pregled najvažnijih aktivnosti glavnih institucija Unije te načina stvaranja sigurnosnih politika. Znatian dio posvećen je i uspostavi i normativnoj strukturi šengenskih dokumenata, koji su polazna i temeljna osnova provedbe granične sigurnosti Europske unije. Autor nadalje posebno naglašava da bez učinkovite kontrole vanjskih granica nema europskog prostora pravde, slobode i sigurnosti te ostvarivanja slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i financija unutar Europske unije. Kontrola vanjskih granica Europske unije postala je snažan alat pri jačanju unutarnje sigurnosti Europske unije u borbi protiv raznih oblika kriminala, a posebno sprečavanja nezakonitih migracija, krijumčarenja ljudi i organiziranog kriminala te terorizma u svakoj zemlji.

Četvrto poglavlje *Europska unija – koncept sigurnosti granica* nastavak je analize iz prethodnog poglavlja, od dijela uspostave javnih politika na području sigurnosti do neposrednog funkcioniranja sigurnosti granica. Bitna odrednica istraživanih procesa jest opis načina jačanja policijske suradnje na svim razinama između država članica Unije jer je riječ o glavnoj organizacijskoj platformi provedbe mjera ukidanja graničnih kontrola između zemalja članica, omogućavanja istovremenog olakšavanja slobodnog kretanja osoba te osiguravanja sigurnosti vlastitih građana. Ujedno, analizira se proces uspostave integriranog upravljanja granicom i podjela odgovornosti između Europske unije i zemalja članica u kontroli vanjskih granica Europske unije. Isto tako, opisane su nadležnosti agencije Frontex. Posebno je zanimljiva cjelina o granicama Europske unije i njihovoj kontroli, što je poseban znanstveni doprinos jer je neznatan broj radova koji se bave tom temom.

U petom poglavlju *Migracije* autor donosi prikaz i objašnjenje fenomena migracija sa svim njegovim specifičnostima koje se inače gube iz vida u većini *mainstream* analiza. Objašnjene su od osnovnih teorijskih postavki *push* i *pull* faktora, međunarodnoga pravnog

okvira, mješovitih razloga migracija kao i drugih relevantnih obrazaca promatranja i analiziranja suvremenih migracija. Navedeno je potkrijepljeno posljednjim dostupnim statističkim pokazateljima iz relevantnih institucija. Autor navodi da su današnje migracije iznimno kompleksne i da na njih nema jednoznačnog odgovora, pa se može postaviti pitanje postupaju li danas razvijene zemlje – sa svim preventivnim i represivnim mjerama koje poduzimaju – u skladu s međunarodnim pravnim odredbama ili je riječ o kršenju ljudskih prava migranata i specifično izbjeglica. Ili, s druge strane, države imaju pravo zaštititi nacionalni teritorij i zabraniti nezakoniti ulazak neovisno o razlozima zbog kojih migranti dolaze. Također, ne smije se zaboraviti da migracije imaju utjecaj i na zemlje podrijetla i na zemlje odredišta te uzrokuju određene pojave u društvu izazivajući nove posljedice.

U šestom poglavlju *Sigurnosni izazovi pri kontroli državnih granica* autor ulazi u specifičnosti ove dosad nedovoljno opisane djelatnosti koja jamči i štiti sigurnost Europske unije od vanjskih prijetnji, a ujedno svakodnevno detektira osobe kojima je na tim granicama potrebno pomoći iz različitih razloga ili im spriječiti ulazak. Poglavlje uključuje i raspravu o potrebi uporabe suvremenih tehnologija u području osiguranja granica kao i razmjene informacija između uključenih dionika. Posebna je pozornost posvećena provedbi upravljanja granicama prema prijetnjama koje uzrokuju nezakoniti prelasci i djelovanje skupina organiziranog kriminaliteta. Dragović u ovom poglavlju daje odgovore i na ključna pitanja o ulozi granica u današnje vrijeme: jesu li to prve ili zadnje linije obrane, profinjeni način prikupljanja podataka pri graničnoj kontroli? Jesu li granice barijere nesmetanoj trgovini i kakva je njihova uloga u globalnoj sigurnosti? Teroristički napadi pokazuju da se počinitelji pripremaju u mnogim državama, pa se postavlja pitanje uloge granične policije i na ovom području. Imaju li danas granice smisla? Je li sigurnost granica ili graničnog područja dio šire sigurnosne problematike u sklopu koje jedna ili više zemalja uspostavljaju mehanizme kako bi smanjile rizik ili opasnosti?

U sedmom poglavlju *Granična policija – uloga i obveze u sustavu sigurnosti* prvotno se prikazuje povijesni pregled funkcioniranja i nadležnosti graničnih policija iz različitih dijelova svijeta te se kompariraju njihove nadležnosti. Potom se uspoređuju ciljevi i vizije povijesnih aktivnosti sa suvremenim poslovima i ovlastima današnjih graničnih policija. Nakon toga, prikazana je i obrazložena arhitektura i načini postupanja, upravljanje i razmjena informacija unutar sustava granične policije te s drugim subjektima. Posebna je pozornost posvećena metodologiji rada granične policije i njezinim specifičnostima u odnosu na druge grane policijskih službi. Dragović u ovom poglavlju objašnjava kriterije postupanja granične policije. Prema autoru, kontrola granica Europske unije danas podrazumijeva sveobuhvatan i multifunkcionalan koncept mjera radi zaštite teritorija države i cjelovitoga unutarnjeg prostora, gdje vrijedi slobodno kretanje osoba bez graničnih kontrola. Službe koje obavljaju te poslove moraju imati povjerenje svih ostalih partnera na europskoj razini, što se postiže učinkovitim i kvalitetnim obavljanjem povjerenih poslova. Paralelno s europskom razinom postavlja se pitanje uloge granične policije u zaštiti vlastitog stanovništva i imovine te u sustavima nacionalne sigurnosti na svim razinama (lokalna, regionalna, nacionalna i globalna). Jedini je pravi odgovor na ova pitanja sljedeći: granična policija mora u svom radu poštovati i provoditi jasno utvrđene kriterije, bez odstupanja.

U osmom poglavlju *Studija slučaja – Republika Hrvatska* autor navodi specifičnosti i prikaz pojedinosti u nastojanjima Republike Hrvatske da postane ravnopravni dionik euroatlantskih integracija te da uđe u šengenski prostor. Poseban prostor posvećen je dijelu koji

se odnosi na djelatnost i rad Ministarstva unutarnjih poslova i policije (granične policije).

Autor u zaključku knjige objedinjuje ključna početna pitanja ovog rada i daje odgovore, potvrdu ispravnosti istraživanja i metodologije te određene preporuke o unapređenju ključnih područja sigurnosti koja su bila područje istraživanja. Knjiga je namijenjena znanstvenoj i stručnoj javnosti, praktičarima i političarima, studentima i široj zainteresiranoj javnosti, svima koji se zanimaju za sigurnosne politike Europske unije, a pruža i smjernice za moguća daljnja istraživanja pojedinih tema. Sigurnosni izazovi koji se trenutačno nalaze pred zemljama članicama EU-a više u pravilu nisu ratne prirode, ali jesu ugrožavanje temeljnih vrijednosti jedne zajednice zemalja članica u kojoj bez solidarnosti i povjerenja jednih u druge sve postaje upitno. Pitanja vladavine prava u punom smislu riječi uz sigurnosna pitanja postaju *conditio sine qua non* uspješne Europske unije.