

Dr. sc. Trpimir M. Šošić*

MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKTI SURADNJE DRŽAVA U BORBI PROTIV KRIJUMČARENJA MIGRANATA MOREM

Svrha je rada upozoriti na osobitu važnost suradnje država u borbi protiv krijumčarenja migranata morem, napose u prostoru izvan područja suverenosti obalnih država. U radu se stoga objašnjava međunarodnopravni okvir za aktivnosti država u borbi protiv krijumčarenja migranata morem. Pritom je naglasak stavljen na jurisdikciju država za provođenje prisilnih mjera protiv brodova kojima se krijumčare migranti. Izlaganje polazi od općih pravila koja uređuju jurisdikciju država na otvorenom moru, a danas su kodificirana u Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. Potom je fokus usmjeren na posebna pravila u vezi s krijumčarenjem migranata na moru sadržanima u Protokolu protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, prihvaćenu uz Konvenciju UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta iz 2000., gdje je u čl. 7. Protokola podcrtana upravo dužnost suradnje država stranaka „na sprječavanju i suzbijanju krijumčarenja migranata morem, u skladu s međunarodnim pravom mora“. Protokol protiv krijumčarenja migranata u svome članku 17., štoviše, potiče države ugovornice na „sklapanje dvostranih ili regionalnih sporazuma ili operativnih dogovora ili suglasnosti“ radi njegove bolje implementacije. U tom su smislu prikazani i evaluirani oblici bilateralne i multilateralne regionalne suradnje država s naglaskom na Mediteran, uzimajući napose u obzir suradnju država članica Europske unije preko Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex). K tomu, dan je osvrt na Rezoluciju Vijeća sigurnosti UN-a br. 2240 (2015) koja državama članicama UN-a daje izvanredne jurisdikcijske ovlasti na otvorenom moru pred obalama Libije, a služi kao pravni temelj za djelovanje mornaričke operacije EU-a EUNAVFOR Med „Sophia“ u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike.

Ključne riječi: međunarodno pravo mora, krijumčarenje migranata morem, jurisdikcija država, međudržavna suradnja

1. UVOD

Pojava krijumčarenja migranata kao, uvjetno rečeno, „profesionalizirane“ kriminalne aktivnosti povezana je s, dakako, legitimnim pravom država da kontroliraju ula-

* Dr. sc. Trpimir M. Šošić, docent na Katedri za međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor, Chair of International Law, Faculty of Law, University of Zagreb): trpimir.sosic@pravo.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8623-0488.

zak stranaca na svoje državno područje. Kada su tijekom 80-ih i 90-ih godina prošlog stoljeća države tzv. zapadnog svijeta bile izložene pojačanu priljevu migranata, reagirale su pooštavanjem graničnih kontrola i postupaka, što je rezultiralo time da su se migranti sve više obraćali kriminalnim skupinama krijumčara radi omogućavanja nezakonita ulaska na područje željene države odredišta.¹ Treba pritom imati na umu da je pojam migranta širi od pojma izbjeglice. Stoga pravo na međunarodnu zaštitu prema međunarodnom izbjegličkom pravu ostvaruju samo oni migranti koji ispunjavaju međunarodnim pravom propisane uvjete, povezane napose sa strahom od progona u vlastitoj zemlji. Drugim riječima, migranti koji na put kreću iz ekonomskih pobuda, a njihov broj, globalno gledajući, preteže, nisu izbjeglice u smislu međunarodnog prava.²

Naš je pak interes u ovome radu usmjeren na specifične aspekte krijumčarenja migranata morem. Taj je morski put, u usporedbi s kopnenim ili zračnim, za migrante mnogo rizičniji jer krijumčari mahom rabe trošne brodove ili različita druga, neodgovarajuća plovila poput gumenih čamaca. Stoga putovanja preko mora umjesto priželjkivanim boljim životom u bogatoj zapadnoj državi, nažalost, često završavaju tragično, gubitkom života. Prema najnovijim podatcima broj se migranata na sredozemnim rutama, a osobito na frekventnoj ruti između Libije i Italije, ipak smanjuje.³ Dalo bi se zaključiti da je takav razvoj, osim mogućih drugih faktora, plod pojačane suradnje država u borbi protiv krijumčarenja migranata na otvorenom moru.

Ovim radom u prvom redu želimo upozoriti na osobitu važnost suradnje država na suzbijanju krijumčarenja migranata u prostoru izvan teritorijalnog mora, gdje zbog načela slobode mora nijedna država nema isključivu vlast. Dapače, provođenje vlasti ograničeno je jurisdikcijskim pravilima međunarodnog prava mora koje je danas kodificirano u Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982.⁴ U tom smislu pitanju suradnje država u borbi protiv krijumčarenja migranata na moru pristupamo u prvom redu s aspekta aktualnih međunarodnopravnih pravila o jurisdikciji država na moru izvan njihova područja suverenosti. Nameće se stoga da ovo izlaganje treba početi općim pravilima međunarodnog prava mora sadržanima u Konvenciji o pravu mora. Zatim ćemo pozornost usmjeriti na poseban multilateralni međunarodni ugovor u materiji borbe protiv krijumčarenja migranata. Riječ je o Protokolu protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, kojim je dopunjena Konvencija UN-a protiv

¹ Usp. *Gallagher; David*, 2014, 1.

² Usp. *Šošić*, 628–630. Više o pojmu izbjeglice, *Lapaš*, 2008, 3–23.

³ Vidi podatke na mrežnim stranicama Agencije EU-a za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) na <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-flows-in-march-fewer-arrivals-in-italy-JYGSWQ> (17.5.2018.).

⁴ Za tekst vidi NN-MU, br. 9/00. Konvencija ima 168 stranaka, uključujući Hrvatsku. Vidi *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, Chapter XXI, dostupno na specijaliziranim mrežnim stranicama UN-a na https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en (17.5.2018.).

transnacionalnog organiziranog kriminaliteta iz 2000.⁵, a sadržava posebne odredbe o jurisdikciji država na moru. Nakon što smo tako odredili međunarodnopravni okvir u vezi s pitanjem jurisdikcije država kod sprječavanja i suzbijanja krijumčarenja migranata morem, prikazat ćemo neke oblike multilateralne i bilateralne suradnje država, osvrćući se pritom, ilustracije radi, i na neke konkretne primjere.

No, prije nego što počnemo izlaganje, valja nam još odrediti pojam krijumčarenja migranata kao kriminalne aktivnosti. Prema definiciji sadržanoj u Protokolu o krijumčarenju migranata taj se pojam određuje kao „posredovanje [...] nezakonitog ulaska osobe u državu stranku koje ta osoba nije državljanin ili u njoj nema trajno boravište“, a „u svrhu izravnog ili neizravnog stjecanja financijske ili druge materijalne koristi.“⁶ Pritom krijumčarenje migranata treba razlikovati od srodna kaznenog djela trgovine ljudima. Dok je krijumčarenju migranata imanentna dobrovoljnost na strani objekta odnosno žrtve kaznenog djela, kod trgovine ljudima prisutan je element oduzimanja slobode ili makar prisile.⁷

2. JURISDIKCIJSKE OVLAŠTI DRŽAVA NA OTVORENOM MORU

U međunarodnom pravu mora odavna se ustalilo pravilo da vojni brod, ili kakav drugi državni brod koji djeluje *iure imperii*, na otvorenom moru može provoditi jurisdikciju jedino nad brodovima koji vijore zastavom njegove države. To je pravilo danas kodificirano u čl. 92. Konvencije o pravu mora.⁸ Kada je riječ o migracijama morem, tj. o eventualnu provođenju jurisdikcije nad brodovima kojima se krijumčare migranti, isto pravilo vrijedi i u isključivome gospodarskom pojasu jer u njemu strani brodovi zadržavaju slobodu plovidbe jednaku onoj na otvorenom moru.⁹

⁵ Vidi *infra*, bilj. 26.

⁶ Čl. 3., t. a. Protokola o krijumčarenju migranata (*infra*, bilj. 26). Hrvatski službeni prijevod ima drugi redoslijed riječi koji smo radi jasnoće promijenili. K tomu smo izostavili prijedlog „od“ ispred riječi „nezakonitog ulaska osobe“ koji je u službenom prijevodu očito suvišan. Usp. Šošić 2017, 644, bilj. 68. Gallagher i David krijumčarenje migranata definiraju kao „*the unauthorized movement of individuals across national borders for financial or other benefit of the smuggler*“, a još jednostavnije tu kriminalnu aktivnost opisuju kao „*facilitating the breach of migration laws for profit*“. Gallagher; David, 2014, 1.

⁷ Prema čl. 3., t. a. Protokola za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudi, posebice žena i djece (*infra*, bilj. 26) to je kazneno djelo definirano kao „vrbovanje, prijevoz, transfer, pružanje utočišta i prihvat osoba, pomoću prijetnje ili uporabe sile ili drugih oblika prinude, [pomoću] otmicke, prijevare, zlorabe ovlasti ili položaja bespomoćnosti ili [pomoću] davanja[a] ili primanja[a] plaćanja ili sredstava da bi se postigla privola osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, u svrhu izrabljivanja“ (s pomoću uglatih zagrada uneseni su, po mišljenju autora, nužni ispravci u službenome hrvatskom prijevodu Protokola). Više *Mallia*, 2015, 290–291.

⁸ Prema čl. 92., st. 1. Konvencije o pravu mora „[b]rodovi plove pod zastavom samo jedne države i podvrgnuti su na otvorenom moru, osim u iznimnim slučajevima izriječkom predviđenim u međunarodnim ugovorima ili u ovoj Konvenciji, isključivo njezinoj jurisdikciji.“

⁹ *Ibid.*, čl. 58., st. 1. Jurisdikciju nad stranim brodovima u isključivome gospodarskom pojasu obalno država ima jedino ako je riječ o provođenju njezinih propisa glede suverenih prava (u prvom redu

Nad stranim brodovima ratni brod na otvorenom moru može provoditi jurisdikciju tek ako je to izričito predviđeno, a to je moguće u vidu iznimaka propisanih u općemu međunarodnom pravu mora ili na temelju posebnih međunarodnih ugovora, što, naravno, vrijedi samo između stranaka toga posebnog ugovora. Primjer je takva posebnog ugovora uvodno već spomenuti Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom iz 2000. kojim ćemo se detaljnije baviti u trećem dijelu rada. Dakako, moguće je također da država zastave broda na temelju zahtjeva druge države u konkretnom slučaju da posebno odobrenje za poduzimanje mjera prema brodu svoje državne pripadnosti. Vidjet ćemo da se mehanizam predviđen Protokolom o krijumčarenju migranata temelji upravo na suglasnosti države zastave broda.

U samoj Konvenciji o pravu mora, tj. u općemu međunarodnom pravu mora, nalazimo pet iznimaka od temeljnog pravila da na otvorenom moru jurisdikciju nad brodom može provoditi jedino ratni brod iste državne pripadnosti. Te se iznimke tiču brodova koji se bave piratstvom, trgovinom robljem ili neovlaštenim emitiranjem, zatim brodova bez državne pripadnosti te brodova koji, premda vijore stranom zastavom ili odbijaju istaknuti zastavu, zapravo imaju istu državnu pripadnost kao i ratni brod koji provodi redarstvo na otvorenom moru.¹⁰ Nama je, s obzirom na temu rada, u prvom redu zanimljiva iznimka gdje ratni brod može zaustaviti i pregledati brod ako postoje „ozbiljni razlozi sumnje“¹¹ da je riječ o brodu bez državne pripadnosti.¹²

Naime, migranti se, pogotovo na Mediteranu, redovito krijumčare u manjim brodovima i brodicama kao i različitim drugim plovilima kao što su gumeni čamci. Na

iskorištavanje živih i neživih prirodnih bogatstava) i jurisdikcije (umjetni otoci, uređaji i naprave; znanstveno istraživanje mora; zaštita i očuvanje morskog okoliša) koji joj pripadaju prema čl. 56., st. 1. Konvencije o pravu mora.

¹⁰ *Ibid.*, čl. 110., st. 1. Premda u pravilu neće biti moguće povezati ih s navedenim iznimkama, treba ovdje ipak napomenuti da ratni brodovi (čl. 95. Konvencije o pravu mora) i drugi državni brodovi u vladinoj, nekomercijalnoj službi (čl. 96.) uživaju potpuni imunitet od jurisdikcije drugih država. Daljnja je iznimka od isključive nadležnosti države zastave broda predviđena općim pravilima međunarodnog prava mora pravo progona (čl. 111. Konvencije o pravu mora). No, u radu se tom iznimkom ne bavimo pobliže jer progon, uz ispunjenje propisanih uvjeta, mora započeti u morskim pojasevima pod suverenšću države, odnosno u vanjskom pojasu, a samo iznimno može započeti u isključivome gospodarskom pojasu odnosno iznad epikontinentalnog pojasa kada su prekršeni propisi obalne države koji se tiču njezinih suverenih prava i jurisdikcije u tim pojasevima. Više o iznimkama od isključive nadležnosti države zastave broda na otvorenom moru, *Andrassy et al.*, 2010, 251–256; *Churchill; Lowe*, 1999, 209–220; *Degan*, 2002, 82–83, 84–86; *Wolfrum*, 2006, 306–323.

¹¹ Standard „ozbiljnih razloga sumnje“ koji se traži za provođenje prava pregleda prema čl. 110. Konvencije o pravu mora zapravo naglašava da je riječ o iznimkama te dodatno ograničava broj situacija gdje će ratni brodovi moći postupati prema brodovima strane zastave. Ipak, ne traži se baš saznanje o protupravnom činu, ali također mora postojati nešto više od obične sumnje. *Klein*, 2011, 116.

¹² Brod koji upotrebljava dvije ili više zastava te ih ističe prema svome nahođenju izjednačava se, prema čl. 92., st. 2. Konvencije o pravu mora, s brodom bez državne pripadnosti.

takvim plovilima obično nije istaknuta zastava ili bilo kakva registracija.¹³ Premda će u pravilu biti riječ o plovilima bez državne pripadnosti, to ipak ne znači da je tomu tako baš u svakom slučaju. Naime, mnoge države za brodice i druga manja plovila i ne propisuju obvezu registracije.¹⁴ Stoga će ratni brod, kada na otvorenom moru presretne plovilo za koje sumnja da nema državnu pripadnost¹⁵, najprije u smislu čl. 110., st. 2. Konvencije o pravu mora provjeriti brodske isprave, a kod krijumčarskih brodova takve isprave najčešće neće ni postojati. Tek nakon što se potvrdi sumnja da brod ne pripada nijednoj državi, ratni će brod prema okolnostima slučaja pristupiti provođenju daljnjih mjera koje mogu uključivati i mjere prisilne naravi poput uzapćenja broda, uhićenja posade ili zadržavanja drugih osoba koje se na brodu zateknu.¹⁶ Međutim, u vezi s provođenjem prisilnih mjera prema brodu bez državne pripadnosti treba uvijek imati na umu da je pravo pregleda takva broda prema čl. 110. Konvencije o pravu mora postavljeno kao iznimka od općeg pravila isključive nadležnosti države zastave broda, pa konkretne mjere treba odabrati s odgovarajućom pomnjom, a također nužno trebaju biti razmjerne okolnostima slučaja.¹⁷

Potpunosti radi naposljetku se treba kratko osvrnuti i na moguće podvođenje krijumčarenja migranata pod trgovinu robljem, što neki autori razmatraju kao daljnji temelj za provođenje jurisdikcije nad stranim krijumčarskim brodovima na otvorenom moru.¹⁸ Pritom se nastoji krijumčarenje migranata prikazati kao fenomen sličan trgovini robljem odnosno kao suvremen oblik trgovine robljem.¹⁹ Takvi nam se pokušaji, međutim, čine promašenima jer kod krijumčarenja migranata, vidjeli smo, nedostaje element oduzimanja slobode ili makar element prisile koji su imanentni trgovini robljem.²⁰

¹³ Usp. *Gallagher; David*, 2014, 244, 421; *Guilfoyle*, 2015, 217; *Papastavridis*, 2009, 159.

¹⁴ *Guilfoyle*, 2015, 217.

¹⁵ Pojam presretanja (engl. *interdiction*) u međunarodnom pravu nije jasno definiran. U Konvenciji o pravu mora ne nalazimo ga. *Guilfoyle* presretanje razumije kao postupak u dva koraka. U prvom se koraku glede broda za koji postoji sumnja da se bavi nekom zabranjenom aktivnošću provodi ukrcavanje na brod (engl. *boarding*), njegova provjera (engl. *inspection*) te pretraga broda (engl. *search*). Zatim, ako se sumnja potvrdi, može uslijediti poduzimanje odgovarajućih mjera koje mogu uključivati uzapćenje broda (engl. *arrest*), uhićenje osoba na brodu (engl. *arrest*) ili oduzimanje tereta (engl. *seizure*). *Guilfoyle*, 2009, 4; usp. *Mallia*, 2015, 295; *Šošić*, 2017, 631, bilj. 11.

¹⁶ U doktrini međunarodnog prava razilaze se gledišta o tome uključuje li, po Konvenciji o pravu mora, pravo pregleda broda bez državne pripadnosti također provođenje prisilnih mjera poput uzapćenja broda. Suprotno ovdje iznesenu stajalištu, neki autori u prilog tezi da provođenje prisilnih mjera nije obuhvaćeno iznose činjenicu da to u Konvenciji za brodove bez državne pripadnosti nije izričito predviđeno, kao što je to, primjerice, slučaj kod piratstva ili neovlaštena emitiranja. Više *Šošić*, 2017, 642.

¹⁷ *Gallagher; David*, 2014, 421; usp. *Šošić*, 2017, 642.

¹⁸ Čl. 110., st. 1., t. b. u vezi s čl. 99. Konvencije o pravu mora.

¹⁹ *Gallagher; David*, 2014, 246–247, 423–426.

²⁰ Usp. *Neri*, 2013a, 128; *Gallagher; David*, 2014, 425–426. Supsumpcija pod trgovinu robljem mogla bi biti uspješnija glede trgovine ljudima s obzirom na to da je kod te kriminalne aktivnosti, prema definiciji iz čl. 3., t. a. Protokola za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudi, posebice žena i

3. PROTOKOL PROTIV KRIJUMČARENJA MIGRANATA KOPNOM, MOREM I ZRAKOM

Događaj koji je odjeknuo u široj javnosti i bio jedan od povoda zbog kojih je SAD pitanje krijumčarenja migranata podigao na međunarodnu razinu bio je incident s kineskim brodom *Golden Venture* koji se zbio 1993. Na brodu je u krajnje nehumanim uvjetima transportirano 286 kineskih migranata, a krijumčari su za prijevoz tražili čak do 40.000 USD po osobi. Pred obalama New Yorka *Golden Venture* namjerno je nasukan, a migranti su od krijumčara dobili nalog da skoče u more i plivaju prema obali. U tom je pothvatu umrlo desetero ljudi, što od utapanja, što od pothlađenosti, dok su preživjeli uglavnom vraćeni u Kinu. U vezi s tim incidentom u SAD-u je pokrenut kazneni progon protiv više od 20 osoba, uključujući ženu s nadimkom Sister Ping koja je bila mozak kriminalne mreže krijumčarenja ljudi. Taj je događaj poslužio SAD-u kao ilustracija rastućeg fenomena organiziranog kretanja migranata iz Kine, što je i druge pogođene države potaknulo da se priključe inicijativi za razvojem međunarodnopravnih pravila radi sprječavanja krijumčarenja migranata.²¹ Pritom je bitna bila i spoznaja da se oslanjanjem na isključivo nacionalne mjere i sporadičnu bilateralnu suradnju, a bez strukturirana međunarodnog mehanizma, zapravo izravno pogoduje krijumčarima i trgovcima ljudima.²²

Na razini međunarodne zajednice do prvih multilateralnih reakcija na fenomen krijumčarenja migranata dolazi upravo u kontekstu migracija morem. Naime, SAD je iste godine kada se dogodio incident s brodom *Golden Venture* u Skupštini Međunarodne pomorske organizacije (engl. *International Maritime Organization*, krat. IMO) inicirao donošenje rezolucije na temu sprječavanja i suzbijanja nesigurnih praksi u vezi s krijumčarenjem stranaca brodovima.²³ Zatim je Italija, također u okviru IMO-a, predložila izradu i donošenje mnogostranoga međunarodnog ugovora radi borbe protiv krijumčarenja migranata morem.²⁴ Međutim, uočena je potreba da se pitanje krijumčarenja migranata morem stavi ne samo u širi kontekst krijumčarenja migranata općenito, nego je odlučeno da se talijanska inicijativa poveže s aktivnošću UN-a na razvijanju široke platforme međunarodne suradnje u borbi protiv organiziranog kriminala s međunarodnim elementom.²⁵ To je naposljetku rezultiralo

djece (*infra*, bilj. 26), prisutan element prisile. Vidi također *supra*, uz bilj. 7. Za tumačenje relevantnih ugovornih tekstova u tom smislu, vidi *Papastavridis*, 2009, 163–178.

²¹ *Gallagher; David*, 2014, 4–5, 27–28.

²² *Ibid.*, 28.

²³ *Enhancement of Safety of Life at Sea by the Prevention and Suppression of Unsafe Practices Associated with Alien Smuggling by Ships*, IMO Doc. A.773(18), 4. 11. 1993. Istodobno SAD pokreće inicijativu u Ujedinjenim narodima, gdje Opća skupština u prosincu 1993. prihvaća rezoluciju o sprječavanju krijumčarenja stranaca (UN Doc. A/RES/48/102, 8. 3. 1994.). *Gallagher; David*, 2014, 30–31.

²⁴ *Attard*, 2016, 223.

²⁵ *Ibid.*, 223–224; *Gallagher; David*, 2014, 33. Prije nego što je rad u okviru UN-a priveden kraju, IMO je 1998. prihvatio privremene mjere za borbu protiv nesigurnih praksa u vezi s krijumčarenjem migra-

izrdom Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, koji je nomotehnički povezan s Konvencijom UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta kao njezina dopuna, a prihvaćen je 2000. kad i sama Konvencija.²⁶

Za našu temu Protokol o krijumčarenju migranata osobito je zanimljiv jer se II. dio Protokola²⁷, koji je posvećen posebnim aspektima krijumčarenja migranata morskim putem, dotiče pitanja jurisdikcije država na moru. Temeljna je obveza država stranaka Protokola, dakako, kaznenopravne naravi, a sastoji se u tome da one u svo- me kaznenom zakonodavstvu predvide inkriminaciju krijumčarenja migranata i s njime povezanih djela.²⁸ S time da se Protokol primjenjuje „u slučajevima kada ta djela imaju transnacionalna obilježja i gdje uključuju neku organiziranu zločinačku grupu, kao i na zaštitu prava osoba koje su objekt takvih kaznenih djela.“²⁹ No, Protokol snažan naglasak stavlja također na suradnju između država u borbi protiv krijumčarenja migranata, što je postulirano već u članku 2. u kojem je definirana svrha Protokola. Naime, osim sprječavanja krijumčarenja migranata i borbe protiv te kriminalne aktivnosti na tom se mjestu kao svrha Protokola ističe „promicanje suradnje između država stranaka radi ostvarivanja toga cilja i zaštite prava krijumčarenih migranata“.

nata morem (*Interim Measures for Combatting Unsafe Practices Associated with the Traffic or Transport of Migrants by Sea*, IMO Doc. MSC/Circ.896, 16. 12. 1998.; mjere su revidirane 2001. i 2016.), što pokazuje da je bila riječ o gorućem problemu s aspekta sigurnosti života na moru. Neka rješenja iz IMO-ova dokumenta pretočena su poslije u Protokol o krijumčarenju migranata uz Konvenciju UN-a o transnacionalnom kriminalitetu. Gallagher; David, 2014, 33–34; usp. Papastavridis, 2009, 187–188. Više o aktivnostima IMO-a na području migracija morem, Neri, 2013a, 137–138.

²⁶ Osim toga tada je prihvaćen još Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudi, posebice žena i djece, također kao dopunski uz Konvenciju o transnacionalnom kriminalitetu. Države mogu postati ugovornicama nekog od protokola tek kad se obvežu Konvencijom. Za tekstove Konvencije i dvaju protokola vidi NN-MU, br. 14/02, 11/04 (ispravak). Protokol o krijumčarenju migranata stupio je na snagu 28. 1. 2004., a njime je vezano 146 stranaka, među njima i Hrvatska. Konvencija o transnacionalnom kriminalitetu stupila je na snagu 29. 9. 2003. te ima 189 stranaka. Vidi *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, Chapter XVIII, *supra*, bilj. 4. Što se odnosa Konvencije i protokola tiče, valja uočiti četiri temeljna načela. Prvo, države mogu postati ugovornicama nekog od protokola tek kada su prethodno postale ugovornicom Konvencije. Zatim, Konvenciju i protokole treba tumačiti zajedno, uzimajući pritom u obzir njihove svrhe. Nadalje, odredbe Konvencije primjenjuju se *mutatis mutandis* i na protokole. Naposljetku, kaznena djela, koja su propisana nekim od protokola, smatraju se kaznenim djelima predviđenima Konvencijom, što znači da opće odredbe Konvencije (zaštita žrtava, pravna pomoć itd.) vrijede i za djela čiju inkriminaciju predviđaju protokoli. Detaljnije Gallagher; David, 2014, 39–40.

²⁷ Čl. 7.–9. Protokola o krijumčarenju migranata.

²⁸ *Ibid.*, čl. 6. Usp. Attard, 2016, 225; Gallagher; David, 2014, 50.

²⁹ *Ibid.*, čl. 4. Premda se na prvi pogled može činiti da je time ograničeno polje primjene Protokola, tomu ipak nije tako. Naime, kako pojašnjavaju Gallagher i David, krijumčarenje migranata nužno uključuje transnacionalni element, a definicija organizirane zločinačke grupe iz Konvencije o transnacionalnom kriminalitetu dovoljno je široka da obuhvaća bilo koju zamislivu situaciju krijumčarenja migranata. Gallagher; David, 2014, 49.

Ne iznenađuje stoga da Protokol u dijelu koji se tiče krijumčarenja migranata morskim putem zapravo ne dira u jurisdikcijske ovlasti država, nego se naprotiv temelji na ustaljenu jurisdikcijskom režimu iz Konvencije o pravu mora. Kao što proizlazi iz članka 7. Protokola, cilj je Protokola suradnju država u suzbijanju krijumčarenja migranata na moru učiniti što efikasnijom, poštujući pritom postojeća jurisdikcijska ovlaštenja prema međunarodnom pravu mora.³⁰ Dakle, Protokol u smislu aktivnosti protiv krijumčarenja migranata na moru ponajprije treba pospješiti suradnju država te nudi mehanizme koji trebaju olakšati tu suradnju.³¹

Prema tome, i za stranke Protokola o krijumčarenju migranata vrijedi opće pravilo međunarodnog prava mora da je za provođenje jurisdikcijskih ovlasti na otvorenom moru, makar bila riječ o krijumčarskom brodu, nadležna država zastave broda, tj. njezin vojni brod.³² Pritom država prema izričitoj odredbi sadržanoj u čl. 8., a u skladu s načelom suradnje koje Protokol promiče, može zatražiti pomoć drugih država stranaka. One će pak pružiti „takvu pomoć u mjeri u kojoj je to moguće s obzirom na sredstva kojima raspolažu“.³³

Protokol nadalje potvrđuje da je vojni brod ovlašten postupati prema brodu za koji postoje ozbiljni razlozi sumnje da se bavi krijumčarenjem migranata te da je, k tomu, bez državne pripadnosti³⁴, što je, vidjeli smo, jedna od iznimaka od općeg pravila da ratni brodovi na otvorenom moru mogu provoditi jurisdikciju samo nad brodovima svoje državne pripadnosti.³⁵ Ako se nakon ukrcavanja na brod i njegove pretrage, pokaže da je doista riječ o brodu bez državne pripadnosti, a potvrdi se također sumnja u krijumčarenje migranata, ratni brod ima pravo provesti „odgovarajuće mjere u skladu s relevantnim domaćim i međunarodnim pravom“³⁶, a to

³⁰ Usp. Attard, 2016, 228; Gallagher; David, 2014, 55–56.

³¹ *Ibid.*, 432; usp. Mallia, 2015, 303.

³² Čl. 9., st. 4. Protokola o krijumčarenju migranata, koji se zapravo temelji na općim pravilima međunarodnog prava mora, izričito propisuje da mjere na moru u skladu s relevantnim odredbama Protokola mogu poduzimati „samo ratni brodovi ili vojni zrakoplovi, ili drugi brodovi ili zrakoplovi koji su jasno označeni i koji se mogu identificirati kao oni koji su u službi vlade i koji su za to ovlašteni“.

³³ *Ibid.*, čl. 8., st. 1. Traženje i pružanje pomoći, kako je previđeno ovom odredbom, nije ograničeno na situaciju kada je riječ o brodu vlastite zastave države ugovornice, nego je moguće i kada je riječ o plovilu „koje je bez državljanstva ili koje, iako plovi pod stranom zastavom ili odbija pokazati zastavu, ustvari ima državljanstvo te države ugovornice“.

³⁴ *Ibid.*, čl. 8., st. 7. U hrvatskom je službenom prijevodu Protokola sintagma *reasonable grounds to suspect* iz engleskog izvornika prevedena s „opravdani razlozi za sumnju“. Držimo, međutim, da su se redaktori prijevoda zbog terminološke usklađenosti s prije objavljenim službenim prijevodom Konvencije o pravu mora trebali odlučiti za „ozbiljne razloge sumnje“. Vidi *supra*, uz bilj. 11.

³⁵ Vidi *supra*, pod 2.

³⁶ Čl. 8., st. 7. Protokola o krijumčarenju migranata. Prema izričitoj odredbi čl. 9., st. 3. Protokola, države koje provode mjere glede krijumčarskih brodova na temelju Protokola, dužne su voditi računa o jurisdikcijskim ovlastima na moru obalnih država (t. a.) i država čijom zastavom brodovi vijore (t. b.), što je, dakako, odraz općih pravila međunarodnog prava mora.

može uključivati i prisilne mjere poput uzapćenja broda ili zadržavanja i uhićenja osoba.³⁷

Kada je riječ o krijumčarskom brodu koji plovi pod zastavom neke od država strana-ka Protokola, za provođenje bilo kakvih radnji potrebna je suglasnost države zasta-ve³⁸, što je u skladu s postojećim jurisdiksijskim ovlastima prema Konvenciji o pravu mora. Pritom normativna rješenja Protokola u velikoj mjeri slijede ona iz Konven-cije UN-a protiv nedopuštene trgovine opojnim drogama i psihotropnim tvarima iz 1988.³⁹ Slično toj konvenciji, Protokol o krijumčarenju migranata predviđa mehaniz-me koji trebaju olakšati razmjenu podataka o registraciji sumnjiva broda i dobivanje odobrenja za provođenje odgovarajućih mjera prema takvu brodu, a s ciljem ostva-renja što efikasnije i brže suradnje između država. Na zahtjeve koji su joj upućeni od drugih država stranaka u skladu s Protokolom država zastave broda treba odgovoriti žurno.⁴⁰ K tomu su države dužne specificirati koje će nacionalno tijelo biti nadležno za odgovaranje na takve zahtjeve te o tome obavijestiti glavnog tajnika Ujedinjenih naroda koji će, kao depozitar Protokola, tu informaciju prosljediti ostalim državama ugovornicama.⁴¹

Odgovarajuće mjere koje država stranka, tj. njezin vojni brod, na temelju odobrenja države zastave može poduzeti glede krijumčarskog broda prema Protokolu, između ostalog, obuhvaćaju ukrcavanje na brod te njegovo pretraživanje, a ako bi se našli dokazi o tome da je posrijedi krijumčarenje migranata, vojni brod može poduzeti

³⁷ Vidi *supra*, uz bilj. 16. Glede doktrinarnog spora o tome uključuje li pravo pregleda broda bez drž-avne pripadnosti prema čl. 110. Konvencije o pravu mora također provođenje prisilnih mjera, neki autori zastupaju stajalište da sintagmu „odgovarajuće mjere“ iz čl. 8., st. 7. Protokola o krijumčarenju migranata treba razumjeti tako da uključuje prisilne mjere. *Attard*, 2016, 231; *Mallia*, 2015, 301; *Gallagher*; *David*, 2014, 437. Nasuprot tomu prisutno je i gledište da Protokol, zbog upućivanja na „relevantno međunarodno pravo“, tj. čl. 110. Konvencije o pravu mora, u vezi s provođenjem prisilnih mjera prema krijumčarskim brodovima bez državne pripadnosti zapravo zadržava prije postojeću dvosmislenost. *Guilfoyle*, 2009, 185.

³⁸ Čl. 8., st. 2. Protokola o krijumčarenju migranata.

³⁹ Za pitanja jurisdikcije na moru relevantan je napose čl. 17. Konvencije o trgovini drogama. Za tekst Konvencije na engleskom izvorniku vidi *United Nations Treaty Series*, 1582 (1990), 165–208. Usp. *Gallagher*; *David*, 2014, 431; *Guilfoyle*, 2009, 185; *Papastavidis*, 2009, 189.

⁴⁰ Čl. 8., st. 4. Protokola o krijumčarenju migranata. *Mallia*, čini se, smatra da država zastave broda zapravo ne bi smjela uskratiti svoje odobrenje jer da bi time u krajnjoj liniji kršila dužnost suradnje iz čl. 7. Protokola. *Mallia*, 2015, 306–307. Slično, premda manje deciderano, iznosi također *Attard*. *Attard*, 2016, 231–232. Takva nam se argumentacija ne čini uvjerljivom. Ako se zahtjev za odobrenjem ne bi mogao odbiti, odobrenje bi bilo suvišno i gubi smisao. Dakako, razlozi za uskraćivanje odobrenja morali bi biti opravdani.

⁴¹ Čl. 8., st. 6. Protokola o krijumčarenju migranata. Ta nacionalna tijela zaprimaju također zahtjeve za pružanjem pomoći u smislu čl. 8., st. 1. Protokola. Prema podatcima na mrežnim stranicama Ureda UN-a za međunarodne ugovore svega je dvadesetak država poslalo odgovarajuću notifikaciju glav-nom tajniku UN-a. Hrvatske na tom popisu nema te se čini da nije ispunila tu obvezu iz Protokola. Vidi *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, Chapter XVIII, *supra*, bilj. 4.

daljnje mjere glede samog broda te osoba i tereta na njemu, pod uvjetom da je i za te mjere dobivena suglasnost države zastave.⁴² Dodatne mjere koje država zastave nije odobrila nisu dopuštene „osim onih nužnih za uklanjanje neposredne opasnosti za život osoba ili onih koje proizlaze iz relevantnih dvostranih i mnogostranih sporazuma“.⁴³ Država zastave broda može pobliže specificirati uvjete pod kojima se trebaju provesti prisilne mjere, a mogu se, primjerice, ticati odgovornosti za provedbu mjera ili njihova opsega.⁴⁴ Osim toga država zastave ima pravo biti obaviještena o rezultatima provedenih mjera.⁴⁵

Valja naposljetku još uočiti da u vezi s mjerama koje se prema čl. 8. Protokola provode protiv krijumčarskih brodova vrijede određena jamstva zaštite propisana u samu Protokolu, napose u člancima 9. i 16. Tako se, primjerice, osobama koje se zateknu na krijumčarskom brodu jamči sigurnost i čovječan postupak.⁴⁶ Povezano s time važno je primijetiti da je, prema izričitoj odredbi Protokola, isključena kaznena odgovornost krijumčarenih migranata samo zbog činjenice što su bili objektom kriminalne aktivnosti.⁴⁷ Drugim riječima, kriminalizirati treba krijumčare, tj. organizirane zločinačke skupine koje se bave krijumčarenjem migranata, dok žrtve te kriminalne aktivnosti treba zaštititi.⁴⁸ U tom smislu Protokol ističe važnost zaštite prava krijumčarenih migranata koja uživaju po međunarodnom pravu, što posebice uključuje pravo na život i zaštitu od mučenja, zatim migrante treba zaštititi od nasilja povezana s činjenicom što su žrtve krijumčarenja te im pružati pomoć ako bi im život ili sigurnost bili ugroženi zbog kriminalne aktivnosti kojoj su izloženi, a migrantima koji bi bili pritvoreni jamči se i pravo na ostvarivanje kontakata s konzularnim uredom njihove države u skladu s Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima.⁴⁹ Treba uostalom imati na umu i to da Protokol o krijumčarenju migranata izričito potvrđuje da ništa što je u njemu sadržano ne utječe na druge obveze država prema međunarodnom pravu. Pritom se, uz obveze država koje proizlaze iz međunarodnoga humanitarnog

⁴² Čl. 8., st. 2. Protokola o krijumčarenju migranata.

⁴³ *Ibid.*, čl. 8., st. 5.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, čl. 8., st. 3.

⁴⁶ *Ibid.*, čl. 9., st. 1., t. a. Nadalje, kod provođenja mjera treba paziti na sigurnost presretnutog broda i njegova tereta (čl. 9., st. 1., t. b.) te na komercijalne i pravne interese države zastave, ali i drugih zainteresiranih država (čl. 9., st. 1., t. c.). K tomu, mjere koje se poduzimaju ne smiju negativno utjecati na morski okoliš (čl. 9., st. 1., t. d.). A ako se pokaže da provedene mjere nisu bile utemeljene, presretnuti brod ima pravo na naknadu štete (čl. 9., st. 2.).

⁴⁷ *Ibid.*, čl. 5. Međutim, zabrinutost nekih država da bi krijumčareni migranti na temelju Protokola mogli ostvariti imunitet od bilo kakva kaznenog progona uzeta je u obzir u čl. 6., st. 4. Protokola prema kojem „[N]išta u ovom Protokolu neće spriječiti državu stranku od poduzimanja mjera protiv osobe čije ponašanje predstavlja kazneno djelo prema domaćem pravu“. Više *Callagher; David*, 2014, 49–50; zatim *Mallia*, 2015, 298.

⁴⁸ *Usp. Moreno-Lax*, 2011, 189.

⁴⁹ Čl. 16. Protokola o krijumčarenju migranata. *Usp. Callagher; David*, 2014, 64.

prava i međunarodnopravne zaštite ljudskih prava, posebno ističu njihove obveze prema izbjeglicama na temelju Konvencije o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. i Protokola uz tu Konvenciju iz 1967., a dodatno se izdvaja *non-refoulement* kao temeljna obveza međunarodnoga izbjegličkog prava.⁵⁰ Od međunarodnopravnih obveza koje bitno utječu na postupanje država prema krijumčarskim brodovima na moru treba svakako podsjetiti na jedno od najstarijih pravila međunarodnog prava mora, a riječ je o dužnosti spašavanja života i pružanja pomoći na moru. Naime, brodovi i druga plovila različite vrste kojima se krijumčare migranti često ne ispunjavaju ni minimalne standarde sigurnosti plovidbe, pa će se osobe na takvim plovilima naći u situaciji da su im ugroženi životi. U takvu slučaju pomoć unesrećenim osobama, jasno, treba pružati bez obzira na to postoje li u konkretnom slučaju jurisdikcijska ovlaštenja za postupanje vojnog broda.⁵¹

4. REGIONALNI I DVOSTRANI SPORAZUMI I ARANŽMANI

Kao što smo u prethodnom izlaganju istaknuli, ostvarenje svrhe Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, prihvaćena uz Konvenciju protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta iz 2000., temelji se ponajprije na poboljšanju suradnje između država. A kao jedan od aspekata kojima bi se ta suradnja mogla učiniti što djelotvornijom Protokol u članku 17. države stranke potiče na „sklapanje dvostranih ili regionalnih sporazuma ili operativnih dogovora ili suglasnosti“.⁵² Za potrebe našega rada izdvojiti ćemo, kao primjer regionalne suradnje država u borbi protiv krijumčarenja migranata morem, zajedničke operacije država članica Europske unije u okviru Frontexa, napose na Mediteranu, a u odnosu na bilateralne sporazume i aranžmane zadržat ćemo se također na Mediteranu i osvrnuti se, primjera radi, na suradnju između Italije i Libije.

4.1. Frontexove operacije na moru

Primjer su regionalne multilateralne suradnje država kod suzbijanja krijumčarenja migranata na moru zajedničke operacije država članica Europske unije radi provođenja nadzora vanjskih morskih granica. Te operacije koordinira Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu poznata pod akronimom „Frontex“.⁵³ Frontexove operacije

⁵⁰ Čl. 19., st. 1. Protokola o krijumčarenju migranata. Više o čl. 19. Protokola, *Gallagher; David*, 2014, 64–65. Više o jurisdikciji država na moru u vezi s obvezama prema međunarodnome izbjegličkom pravu, *Šošić*, 2017, *passim*.

⁵¹ Više *ibid.*, 645–649.

⁵² Usp. *Gallagher; David*, 2014, 61; *Neri*, 2013a, 142.

⁵³ Frontex je prvotno osnovan kao Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26.

na moru provode se danas na temelju posebne Uredbe o nadzoru vanjskih morskih granica EU-a iz 2014.⁵⁴ Budući da Frontex u pravilu ne može neposredno djelovati izvan područja EU-a, a to pogotovo vrijedi na moru, Agencija, tj. njezino osoblje, kod provođenja operacija na otvorenom moru, preuzima ponajprije funkcije koordinacije.⁵⁵ Same operacije provode države članice, a jedna od država sudionica preuzima ulogu države domaćina zajedničke operacije. Na području države domaćina djeluje i Međunarodni centar za koordinaciju koji se uspostavlja za svaku zajedničku operaciju.⁵⁶ Nadalje, za svaku zajedničku operaciju treba biti razrađen i prihvaćen operativni plan.⁵⁷

Uredbom o nadzoru morskih granica EU-a dokinute su nejasnoće glede provođenja jurisdikcije na moru, koje su prije postojale u pravu EU-a, te su normativna rješenja iz Uredbe danas usklađena s Konvencijom UN-a o pravu mora, tj. općim pravilima međunarodnog prava mora i s Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom.⁵⁸ U tom smislu već uvodni dio Uredbe podsjeća na to da države članice EU-a kod provođenja nadzora morskih granica trebaju „poštovati svoje obveze u skladu s međunarodnim pravom“, a onda se, između ostalog, posebno ističu Konvencija o pravu mora i Protokol o krijumčarenju migranata.⁵⁹

listopada 2004. (Službeni list Europske unije [dalje: SL EU-a] L 349/1, 25. 11. 2004.), koja je poslije više-kratno mijenjana, a važnom izmjenom na temelju Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. (SL EU-a L 199/30, 31. 7. 2007.) osnovane su jedinice granične policije za brzu intervenciju (poznate kao RABITs, što je akronim prema engl. nazivu *Rapid Border Intervention Teams*). Te dvije uredbe nisu više na snazi te su zamijenjene Uredbom (EU) br. 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. (SL EU-a L 251/1, 16. 9. 2016.; dalje: Uredba o Frontexu), kojom su zadaće Frontexa u okviru koncepcije tzv. integriranog upravljanja vanjskim granicama EU-a (engl. *integrated border management*, krat.: IBM) proširene, što se, premda se i dalje rabi dosadašnje skraćeno ime, odrazilo također u promjeni službenog imena u Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu. Usp. također podatke na mrežnim stranicama Frontexa: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-tasks/> (29. 4. 2018.). Više o razvoju prava EU-a prema integriranom upravljanju vanjskim granicama EU-a, *Trevisanut*, 2015, 215–225.

⁵⁴ Uredba (EU) br. 656/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014., SL EU-a L 189/93, 27. 6. 2014. Ta je uredba zamijenila Odluku Vijeća EU-a 2010/252/EU (SL EU-a L 111/20, 4. 5. 2010.) kojom je Vijeće EU-a na temelju ovlasti donošenja provedbenih propisa bilo dopunilo Zakonik o šengenskim granicama (Uredba (EU) br. 2016/399; SL EU-a L 77/1, 23. 3. 2016.; s kasnijim izmjenama). Odluka je bila podvrgnuta kritici s različitih aspekata, između ostalog, i stoga što u njoj sadržana rješenja nisu slijedila jurisdikcijske ovlasti predviđene općim pravilima međunarodnog prava. Naposlijetku je Europski parlament u vezi s tom odlukom pokrenuo spor na Sudu EU-a, smatrajući da materija Odluke potpada pod uobičajeni zakonodavni postupak EU-a pa Vijeće to nije moglo samostalno uređivati. Sud EU-a dao je za pravo Parlamentu te je Odluka Vijeća 2010/252/EU ukinuta (Presuda Suda EU-a (Veliko vijeće) od 5. 9. 2012., predmet br. C-355/10). Više *Santos Vara; Sánchez-Tabernero*, 2016, 66, 70–71; zatim *Neri*, 2013a, 151–152. Glede kritika upućenih normativnim rješenjima ukinute Odluke Vijeća 2010/252/EU, usp. *Moreno-Lax*, 2011, *passim*.

⁵⁵ *Gallagher; David*, 2014, 103–104; usp. *Trevisanut*, 2015, 227.

⁵⁶ Al. 18. uvoda Uredbe o nadzoru morskih granica EU-a.

⁵⁷ *Ibid.*, al. 17. uvoda, u vezi s čl. 16. Uredbe o Frontexu.

⁵⁸ Usp. *Santos Vara; Sánchez-Tabernero*, 2016, 71–73.

⁵⁹ Al. 8. uvoda Uredbe o nadzoru morskih granica EU-a.

Odredbe Uredbe o nadzoru morskih granica EU-a koje se tiču presretanja brodova na otvorenom moru također se izravno referiraju na Protokol o krijumčarenju migranata. Naime, kada je riječ o brodu za koji se sumnja da se bavi krijumčarenjem migranata, a plovi pod zastavom države nečlanice, Uredba zahtijeva da se sve mjere prema brodu provode „ovisno o odobrenju države zastave u skladu s Protokolom protiv krijumčarenja migranata i, gdje je relevantno, nacionalnim i međunarodnim pravom“.⁶⁰ Glede brodova pod zastavom neke od država članica EU-a, bilo da je riječ o državama koje sudjeluju u zajedničkoj operaciji⁶¹ bilo o onima koje u operaciji ne sudjeluju⁶², načelno je također potrebno odobrenje države zastave, samo što se dodatno uređuju postupci koje valja slijediti te obveze država članica u vezi s tim. U odnosu na brodove za koje postoji sumnja da su bez državne pripadnosti, Uredba slijedi izričaj relevantne odredbe Protokola o krijumčarenju migranta⁶³ predviđajući najprije ukrcavanje na brod i njegovu pretragu radi provjere nepostojanja državne pripadnosti, a „[a]ko se pronađu dokazi koji potvrđuju tu sumnju, jedinica sudionica obavještava državu članicu domaćina koja može, izravno ili uz pomoć države članice kojoj jedinica sudionica pripada, poduzeti daljnje *odgovarajuće mjere* [...] u skladu s nacionalnim i međunarodnim pravom“.⁶⁴

Prema Frontexovu Godišnjem izvješću o aktivnostima, u 2016. bilo je aktivno pet zajedničkih operacija na moru. Riječ je o operacijama „Poseidon“, „Triton“, „Hera“, „Indalo“ i „Minerva“.⁶⁵ Među njima se samo „Hera“ provodila izvan Mediterana, a „Minerva“ je bila usredotočena na provođenje graničnih inspekcija u nekim španjolskim lukama. Prema podacima iz izvješća, tijekom 2016. uhićeno je u svim Frontexovim operacijama na moru ukupno 1.020 osoba osumnjičenih za sudjelovanje u krijumčarenju migranata.⁶⁶ Nažalost se, međutim, na mrežnim stranicama Frontexa ne mogu pronaći usustavljeni i cjeloviti podatci za pojedine operacije. Što se tiče jedne od najfrekventnijih ruta migracija morem, one na središnjem Mediteranu između sjeverne Afrike, u prvom redu Libije i Italije⁶⁷, u koordinaciji Frontexa provodila se operacija „Triton“ koja je pokrenuta 2014. kao prva operacija prema novim pravilima

⁶⁰ *Ibid.*, čl. 7., st. 1. i 2.

⁶¹ *Ibid.*, čl. 7., st. 5.

⁶² *Ibid.*, čl. 7., st. 6.

⁶³ Čl. 8., st. 7. Protokola o krijumčarenju migranta.

⁶⁴ Čl. 7., st. 11. Uredbe o nadzoru morskih granica EU-a; kurzivom istaknuo autor.

⁶⁵ Frontex, *Annual Activity Report 2016*, 19–21; dostupno na mrežnim stranicama Frontexa https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016.pdf (30. 4. 2018.). Za 2015. usp. mrežne stranice Europske komisije https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf (30. 4. 2018.).

⁶⁶ Frontex, *Annual Activity Report 2016*, *ibid.*, 21.

⁶⁷ Više o različitim kriminalnim aktivnostima povezanim s krijumčarenjem migranata na rutama kroz Afriku i iz Afrike, na mrežnim stranicama Frontexa <https://frontex.europa.eu/media-centre/fofus/people-smuggling-in-the-central-mediterranean-t1XR06> (30. 4. 2018.).

Uredbe o nadzoru morskih granica EU-a.⁶⁸ Ulogu države domaćina imala je Italija, a jedna od sudionica bila je i Hrvatska.⁶⁹ Početkom 2018. zajednička je operacija „Triton“ obustavljena te je zamijenjena novom operacijom „Themis“.⁷⁰

Treba na kraju napomenuti da će se Frontexove zajedničke operacije na moru, zbog neadekvatnosti i pretrpanosti plovila kojima se služe krijumčari, često zapravo pretvoriti u operacije spašavanja života na moru⁷¹, a do toga je izrazito dolazilo i tijekom operacije „Triton“ zbog povremena masovnog priljeva migranata na ruti preko središnjeg Mediterana.⁷² Premda suzbijanje ilegalnih migracija svakako ostaje primarna svrha Frontexovih operacija na moru, Uredba o nadzoru morskih granica EU-a sada također sadržava pravna pravila primjenjiva na situacije kada se u okviru zajedničkih operacija provode aktivnosti traganja i spašavanja na moru te je time otklonjena jedna od pravnih nejasnoća u aktivnostima Frontexa na moru.⁷³

Treba na koncu spomenuti i to da se jedna od kritika upućenih Frontexovim operacijama na moru odnosila i na izrazitu deficitarnost i manjak transparentnosti kada je riječ o jamčenju zaštite ljudskih prava presretnutih migranata, a napose poštovanja temeljne obveze izbjegličkog prava koja proizlazi iz načela *non-refoulement*.⁷⁴ Uredbom o nadzoru morskih granica EU-a nastojalo se odgovoriti i na te kritike.⁷⁵

⁶⁸ *Bevilacqua*, 2017, 169; *Papastavridis*, 2015, 251. Usp. Frontex, *Annual Report on the implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders* 2016, 6; dostupno na mrežnim stranicama Frontexa https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Sea_Surveillance/Annual_Report_on_sea_surveillance_2016.pdf (30.4.2018.).

⁶⁹ Tijekom 2015. u okviru „Tritona“ operativno je djelovao brod Hrvatske ratne mornarice „Andrija Mohorovičić“ (ŠB-72). Više na mrežnim stranicama Ministarstva obrane RH: <https://www.morh.hr/hr/vijesti-najave-i-priopcenja/priopcenja/12299-posada-broda-andrija-mohorovi%C4%8Di%C4%87-vratila-se-iz-operacije-triton.html> (30.4.2018.).

⁷⁰ Obavijest videosnimkom na mrežnim stranicama Frontexa <https://frontex.europa.eu/media-centre/videos/joint-operation-themis-igpnjl> (30. 4. 2018.). Čini se da bi u okviru operacije „Themis“ operativno trebali biti pojačani naporu u otkrivanju terorista na migrantskim brodovima. Frenzen, N., „FRONTEX to launch new mission in Central Mediterranean – increased efforts to identify terrorists on migrant boats; Operation Themis to replace Triton“, blog *Migrants at Sea*, 1. 2. 2018.; dostupno na: <https://migrantsatsea.org/2018/02/01/frontex-to-launch-new-mission-in-central-mediterranean-increased-efforts-to-identify-terrorists-on-migrant-boats-operation-themis-to-replace-triton/> (30.4.2018.).

⁷¹ U 2016. registrirano je pri provođenju Frontexovih zajedničkih operacija na moru ukupno 2.669 slučaja jeva traganja i spašavanja. *Annual Activity Report 2016, supra*, bilj. 65, 21. *Papastavridis* izražava pak sumnju da se Frontexove operacije dužnošću spašavanja života na moru služe kao izlikom da bi se u stvarnosti mogle provesti mjere presretanja migrantskih kretanja na moru. *Papastavridis*, 2009, 206–207.

⁷² Usp. mrežne stranice Frontexa <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-triton-italy-ekkaes> (30.4.2018.).

⁷³ Čl. 9. Uredbe o nadzoru morskih granica EU-a. Usp. *Bevilacqua*, 2017, 168–169. Vidi također *supra*, uz bilj. 51; zatim *infra*, uz bilj. 116.

⁷⁴ *Moreno-Lax*, 2011, 185; *Papastavridis*, 2015, 250; *Santos Vara*; *Sánchez-Tabernero*, 2016, 67. Vidi također *supra*, bilj. 50; zatim *infra*, bilj. 90, 118.

⁷⁵ Više *Papastavridis*, 2015, 250–254; *Santos Vara*; *Sánchez-Tabernero*, 2016, 81–85.

4.2. Dvostrani sporazumi i aranžmani

Jedan je od problema koji se javlja u vezi s kontrolom migracija morskim putem i taj što države polazišta, u pravilu ekonomski slabije razvijene, često nisu u stanju provoditi učinkovit nadzor unutar svoga teritorijalnog mora da bi spriječile da se krijumčarski brodovi uopće otisnu na otvoreno more. Budući da vojni brodovi država odredišta ne mogu provoditi jurisdikciju u teritorijalnom moru drugih država, one tomu nastoje doskočiti sklapanjem dvostranih sporazuma s državama polazišta.⁷⁶ Ti se dvostrani sporazumi, što se polja primjene *ratione territorii* tiče, u nekim primjerima proširuju i na otvoreno more odnosno isključivi gospodarski pojas da bi se ratnim brodovima države odredišta omogućilo provođenje jurisdikcije glede migracija morem nad brodovima pod zastavom države polazišta i izvan teritorijalnog mora potonje. Naime, krijumčarski brodovi, ako uopće imaju registraciju, najčešće će ipak ploviti pod zastavom države polazišta.⁷⁷ Praksa sklapanja dvostranih aranžmana radi kontrole migracija morem dosta je raširena i na Mediteranu gdje su u takve dvostrane aranžmane ulazile sjevernoafričke države s jedne strane na poticaj i zahtjev država članica EU-a s druge strane, a osobito je intenzivna bilateralna suradnja Italije i Libije.⁷⁸

Dogovaraju se različiti oblici suradnje. Tako se vojnim brodovima države odredišta čak daje najšire moguće ovlaštenje da neposredno provode jurisdikciju nad brodovima pod zastavom države polazišta kada je riječ o otvorenom moru, odnosno nad brodovima općenito kada je riječ o teritorijalnom moru, premda je takvo što u potonjem slučaju ipak rjeđe. Oblik suradnje koji više uvažava suverenitet države polazišta upotreba je tzv. *ship-ridera*. Kod te vrste aranžmana predviđa se prisutnost službenika države polazišta na ratnom brodu države odredišta kako bi taj službenik u postupku presretanja krijumčarskog broda mogao dati potrebna odobrenja i odrediti odgovarajuće mjere prema unutrašnjem pravu države polazišta. Daljnja vrsta dvostrane suradnje u kontroli migracija zajedničke su patrole, gdje, primjerice, država odredišta pruža tehničku pomoć državi polazišta tako da joj u određenome vremenskom razdoblju na raspolaganje daje brodove na kojima djeluju mješovite posade radi obuke kadrova iz države polazišta.⁷⁹ Kada je riječ o državama članicama EU-a, čini se da su se i Frontexove zajedničke operacije na moru oslanjale na dvostrane sporazume s državama polazišta migrantskih kretanja, sklopljene od države domaćina operacije.⁸⁰

⁷⁶ Šošić, 2017, 637.

⁷⁷ *Ibid.*, 643.

⁷⁸ Više Gallagher; David, 2014, 102–110; Guilfoyle, 2009, 209–221; Neri, 2013a, 144–146.

⁷⁹ Gallagher; David, 2014, 439–442; usp. Šošić, 2017, 637–638, 643.

⁸⁰ Gallagher; David, 2014, 105; Trevisanut, 2015, 231. U skladu s čl. 54. i 55. Uredbe o Frontexu (*supra*, bilj. 53) Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu može u okviru svoga djelokruga ostvarivati i ne-

Pravna priroda tih dvostranih sporazuma katkad je dvojbeni jer stranke za njih biraju nazive koji su dvoznačni, pa nije sigurno jesu li time sklopile međunarodni ugovor.⁸¹ Često ih, primjerice, označavaju kao memorandume o suglasnosti (engl. *memorandum of understanding*, krat. MOU), što je termin koji se u praksi država također rabi za dokumente političke naravi.⁸² Drugim riječima, zapravo nije uvijek jasno imaju li takvi sporazumi pravno obvezujuće učinke. O tome je li doista posrijedi međunarodni ugovor, valjalo bi, razumije se, prosuđivati na temelju samog sadržaja, odnosno teksta konkretnog instrumenta⁸³, no kod sporazuma koji se tiču kontrole migracija u većini slučajeva to neće biti moguće jer ih države redovito ne objavljuju ili o njima daju samo fragmentarne informacije.⁸⁴ Imajući na umu Poveljom Ujedinjenih naroda propisanu obvezu država članica da svoje međunarodne ugovore i sporazume registriraju u Tajništvu UN-a koje ih potom objavljuje⁸⁵, tajnovitost država glede sporazuma o kontroli migracija čini se, u najmanju ruku, problematičnom.⁸⁶

Što se primjera dvostrane suradnje tiče, ostali bismo, dakle, na središnjem Mediteranu, tj. na za migrantska kretanja frekventnoj ruti između Libije i Italije. Naime, Italija je s Libijom sklopila niz bilateralnih aranžmana povezanih s kontrolom kretanja migranata, koji mahom nisu objavljivani. Prvi neobjavljeni sporazum datira, čini se, još iz 2000., a ticao se osim suradnje na području sprječavanja neregularne migracije, također borbe protiv terorizma, organiziranog kriminaliteta i nedopuštene trgovine drogama.⁸⁷ Također, tajan je bio važan sporazum iz 2007., a njemu

posrednu suradnju s tijelima trećih zemalja, a predviđena je i mogućnost da se na temelju ugovora između EU-a i neke treće zemlje raspoređuju Frontexovi timovi na području te treće zemlje (čl. 54., st. 4.). To se, međutim, ne tiče pitanja provođenja jurisdikcije na moru. Radi stvaranja odgovarajuće infrastrukture za poboljšanje razmjene informacija i suradnje glede kontrole migracija između Frontexa i država članica, ali također u odnosu na treće zemlje i druge relevantne međunarodne organizacije, donesena je Uredba (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR) (SL EU-a L 295/11, 6. 11. 2013.). Više *Trevisanut*, 2015, 229–231.

⁸¹ *Gallagher; David*, 2014, 96. Dakako, sam naziv nekoga međunarodnog instrumenta nije odsudan za određenje njegove pravne prirode. Tako se prema čl. 2., st. 1., t. a. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (NN-MU, br. 16/93, 9/98) međunarodni ugovor definira kao „međunarodni sporazum koji je u pismenom obliku sklopljen između država i uređen međunarodnim pravom, bilo da je sadržan u jedinstvenoj ispravi ili u dvjema ili u više međusobno povezanih isprava i bez obzira na njegov poseban naziv“ (kurzivom istaknuo autor). Usp. *Andrassy et al.*, 2012, 69–70. Više o pojmu međunarodnog ugovora, *Aust*, 2007, 16–31; *Crnić-Grotić*, 2002, 7–13.

⁸² Više o MOU-ima, *Aust*, 2007, 25–27, 32–57; *Mrljić*, 2016, 843–844.

⁸³ Više o utvrđivanju namjere stranaka da sklope međunarodni ugovor, *Aust*, 2007, 33–37.

⁸⁴ *Gallagher; David*, 2014, 97.

⁸⁵ Čl. 102., st. 1. Povelje UN-a (NN-MU, br. 15/93, 7/94). Više *Andrassy et al.*, 2012, 85–86; *Aust*, 2007, 339–348.

⁸⁶ Usp. *Gallagher; David*, 2014, 97. Moglo bi se doduše argumentirati da nema obveze registracije, a slijedom toga ni objave jer je riječ o instrumentima političke naravi koji ne stvaraju međunarodnopravne obveze, tj. nisu međunarodni ugovori. Usp. *Aust*, 2007, 36.

⁸⁷ *Gallagher; David*, 2014, 107.

je dodan i Protokol o operativnim i tehničkim aranžmanima. Taj je sporazum bio iskorak u bilateralnoj suradnji jer je omogućio zajedničke talijansko-libijske patrole u području uz libijsku obalu, u libijske teritorijalnom moru i na otvorenom moru, s time da su talijanski službenici trebali provoditi različite oblike obuke libijskog osoblja u mješovitim posadama.⁸⁸ Sporazum iz 2007. djelomično je izmijenjen daljnjim dopunskim protokolom sklopljenim 2009. kojim su zajedničke patrole nadograđene prema modelu *ship-rider*, a predviđena je i obveza repatrijacije migranata.⁸⁹ Sporazum iz 2007. s protokolom i dopunski protokol iz 2009. zanimljivi su i po tome što ih je Italija bila primorana barem djelomično objaviti u važnu slučaju *Hirsi Jamaa i dr. protiv Italije* na Europskom sudu za ljudska prava koji je 2012. presuđen u korist podnositelja zahtjeva, a ticao se sudbine somalijskih i eritrejskih migranata koji su 2009., i to nakon sklapanja navedenoga dopunskog protokola, presretnuti na otvorenom moru, ukrcani na talijanske ratne brodove i vraćeni u Libiju.⁹⁰ U međuvremenu su Italija i Libija 2008. bile sklopile Ugovor o prijateljstvu, partnerstvu i suradnji koji je, čini se, podvrgnut postupku ratifikacije. Ugovorom su, između ostalog, predviđene različite mjere koje obje ugovorne strane trebaju poduzimati u borbi protiv ilegalne migracije⁹¹, a vrlo je zanimljivo da se Italija njime obvezuje na plaćanje pet milijarda eura Libiji u ime kolonijalne štete.⁹² Nakon pada Gaddafijeva režima dolazi do novih dvostranih aranžmana, koji se, po svemu sudeći, uglavnom temelje na prijašnjim rješenjima.⁹³ Spomenut ćemo napose Memorandum o suglasnosti iz travnja 2012. koji je ponovno plod tajnih pregovora i nije u cijelosti objavljen. Međutim, zanimljiv je za našu temu jer se prema naknadnim, djelomično dostupnim podacima izravno poziva na Konvenciju protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta i na Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom.⁹⁴ Najnovijim sporazumom iz prosinca 2017. Italija i Libija, po svemu sudeći, nastoje poboljšati svoju suradnju tako da sveobuhvatnije pristupe različitim aspektima krijumčarenja migranata na putu kroz Libiju i dalje preko mora prema Europi. Naime, prema, doduše, fragmentarnim, javno dostupnim informacijama tim se sporazumom osniva zajednički talijansko-libijski operativni centar za borbu protiv krijumčarenja migranata u

⁸⁸ Više *ibid.*, 107–108; *Neri*, 2013a, 145.

⁸⁹ *Callagher; David*, 2014, 108; *Neri*, 2013a, 145–146. Donekle drukčiji prikaz daje *Moreno-Lax*, 2011, 183.

⁹⁰ Europski sud za ljudska prava, *Hirsi Jamaa i dr. protiv Italije* [Veliko vijeće], zahtjev br. 27765/09, presuda od 23. 2. 2012. Presuda u tom slučaju pokazala je da talijanska praksa tzv. *push-backa*, gdje se migranti bez odgovarajućeg postupka evaluacije vraćaju u zemlju polazišta, povreda je Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda jer ih se time izlaže riziku zlostavljanja te je takva praksa u krajnjoj liniji kršenje načela *non-refoulement*. Više *Moreno-Lax*, 2012; *Weber*, 2012; zatim *Papastavridis*, 2015, *passim*. Vidi također *supra*, bilj. 50, 74; zatim *infra*, bilj. 118.

⁹¹ *Callagher; David*, 2014, 108; *Moreno-Lax*, 2011, 183.

⁹² *Callagher; David*, 2014, 108.

⁹³ *Usp. ibid.*, 109–110.

⁹⁴ *Ibid.*, 110.

kojem će djelovati predstavnici obalnih straža, državnih tijela nadležnih za nezakonite migracije, državnih odvjetništava i obavještajnih agencija obiju stranaka.⁹⁵

5. REZOLUCIJA VIJEĆA SIGURNOSTI 2240 (2015)

U listopadu 2015. Vijeće sigurnosti UN-a donijelo je Rezoluciju br. 2240 (2015) koja se tiče borbe protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima na moru pred obalama Libije.⁹⁶ Rezolucija je donesena u skladu s glavom VII. Povelje UN-a, dakle u okviru sustava kolektivne sigurnosti. Međutim, ne spominje se izričito da bi stanje nastalo zbog ilegalnih migracija morem bilo prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti, a kamoli značilo njegovo narušenje u smislu Povelje UN-a.⁹⁷ Ističe se samo potreba da se dokonča bujanje krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te s time povezano ugrožavanje ljudskih života na Sredozemnom moru pred obalama Libije.⁹⁸ U preambuli se rezolucija izričito poziva na Konvenciju UN-a o pravu mora⁹⁹ i na Konvenciju UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta i Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom te Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudi, posebice žena i djece, kojima je potonja Konvencija dopunjena.¹⁰⁰ Na temelju rezolucije države članice UN-a, djelujući pojedinačno ili preko regionalne organizacije, poput EU-a ili NATO-a¹⁰¹, dobivaju ovlasti provođenja prisilnih mjera protiv brodova za koje postoje ozbiljni razlozi sumnje da se bave bilo krijumčarenjem migranata bilo trgovinom ljudima, i onda kada je riječ o brodovima

⁹⁵ „Libya and Italy to set up operations room to tackle migrant smuggling“, *Reuters World News*, 9. 12. 2017.; dostupno na: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya/libya-and-italy-to-set-up-operations-room-to-tackle-migrant-smuggling-idUSKBN1E3oL8?il=0> (5.5.2018.).

⁹⁶ UN Doc. S/RES/2240 (2015), 9. 10. 2015.

⁹⁷ Prema čl. 39. Povelje UN-a (*supra*, bilj. 85) Vijeće sigurnosti „utvrđuje postojanje svake prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresija“ te određuje mjere radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti, koje u smislu čl. 42. Povelje mogu uključivati i upotrebu sile. Odluke Vijeća sigurnosti po glavi VII. Povelje obvezujuće su za države članice UN-a. Više *Andrassy et al.*, 2006, 76–82.

⁹⁸ Rezolucija br. 2240 (2015), al. 24. preambule. *Usp. Bo*, 2015.

⁹⁹ Rezolucija br. 2240 (2015), al. 3. preambule.

¹⁰⁰ *Ibid.*, al. 4. preambule. Vidi *supra*, bilj. 26.

¹⁰¹ Osim mornaričke operacije država članica EU-a, EUNAVFOR Med „Sophia“, o kojoj će biti riječi u nastavku, na Sredozemnom je moru također aktivna operacija Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora (engl. *North Atlantic Treaty Organization*, krat.: NATO) pod nazivom „Sea Guardian“, koja je 2016. zamijenila operaciju „Active Endeavour“. Za razliku od operacije „Active Endeavour“ operacija „Sea Guardian“ nije utemeljena na čl. 5. Sjevernoatlantskog ugovora, tj. na klauzuli o kolektivnoj samobrani. U djelokrugu operacije „Sea Guardian“ ne navodi se izričito doprinos borbi protiv krijumčarenja migranata na moru, no zamišljena je kao fleksibilna pomorska operacija koja može ispunjavati različite zadaće povezane sa sigurnošću na moru. Ne spominje se posebno da bi se operacija oslanjala na Rezoluciju br. 2240 (2015). Podatci o operaciji „Sea Guardian“ dostupni su na: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm (9.5.2018.). Podatci o operaciji „Active Endeavour“ dostupni su na: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_7932.htm (9.5.2018.).

koji plove pod zastavom trećih država¹⁰², s time da se to odnosi isključivo na područje otvorenog mora ispred obala Libije.¹⁰³ Kao moguće prisilne mjere predviđaju se, nakon obavljena pregleda i potvrde sumnje¹⁰⁴, ne samo uzapćenje takvih brodova nego, između ostalog, izričito i njihovo uništenje.¹⁰⁵ Valja ipak primijetiti da ovlasti koje države članice dobivaju tom rezolucijom i nisu tako dalekosežne ako se ima na umu da krijumčari migranata u većini slučajeva rabe neregistrirana plovila, odnosno brodove bez državne pripadnosti.¹⁰⁶ Naime, premda je to u prvotnom prijedlogu rezolucije bilo predviđeno, odustalo se od toga da se ovlast provođenja prisilnih mjera protiv krijumčarskih brodova protegne također na teritorijalno more Libije. To stoga što zbog nejasne političke situacije nije bilo moguće dobiti nedvosmisleni suglasnost Libije za takvu opciju.¹⁰⁷ Ovlaštenja iz rezolucije dana su inicijalno na rok od godinu dana, no Vijeće sigurnosti u dva ih je navrata produljivalo na daljnjih godinu dana, posljednji put u listopadu 2017.¹⁰⁸

Donošenje Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a br. 2240 (2015) zapravo su potaknule države članice EU-a.¹⁰⁹ Naime, još i prije prihvaćanja te rezolucije EU je u svibnju 2015. pokrenuo mornaričku operaciju EUNAVFOR Med¹¹⁰, poslije nazvanu

¹⁰² Rezolucija br. 2240 (2015), paras. 7. i 8.

¹⁰³ *Ibid.*, para. 11.

¹⁰⁴ *Ibid.*, para. 7. Ipak je u tu odredbu dodana ograda da se države članice trebaju u dobroj vjeri potruditi (engl. *make good faith efforts*) oko dobivanja prethodne suglasnosti države zastave broda (para. 7. *in fine*), čime se upozorava na važnost poštovanja suvereniteta države zastave broda. Usp. *Bo*, 2015; *Salvadego*, 2017, 1127.

¹⁰⁵ Rezolucija br. 2240 (2015), para. 8. Međutim, u vezi s daljnjim mjerama, uključujući uništenje (engl. *disposal*) plovila, ističe se da trebaju biti provedene u skladu s primjenjivim međunarodnim pravom uzimajući u obzir interese bilo koje treće strane koja je postupala u dobroj vjeri (para. 8. *in fine*). A takvi interesi mogli bi se, primjerice, ticati zaštite prava vlasništva. Usp. *Bo*, 2017. Osim toga, Rezolucija br. 2240 (2015) države članice ovlašćuje na upotrebu „svih mjera koje su razmjerne posebnim okolnostima u suočavanju s krijumčarima migranata i trgovcima ljudima“ (engl. *all measures commensurate to the specific circumstances in confronting migrant smugglers or human traffickers*; para. 10.), a to se čini kao blaža formulacija u usporedbi s nekim prijašnjim rezolucijama Vijeća sigurnosti gdje se ovlaštenje na upotrebu sile od država članica izražavalo sintagmom da smiju upotrijebiti „sva nužna sredstva“ (engl. *all necessary means*) za ostvarenje konkretne svrhe. To ipak pokazuje da bi se države članice ovlastima iz Rezolucije br. 2240 (2015) trebale koristiti sa znatnom mjerom pomnje. Usp. *Bo*, 2015; *Bevilacqua*, 2017, 176.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 175–176.

¹⁰⁷ Kada je riječ o borbi protiv piratstva pred obalama Somalije, takva je suglasnost nakon makar prividne stabilizacije političke situacije dobivena pa su se relevantne rezolucije Vijeća sigurnosti uz određene uvjete protezale i na somalijsko teritorijalno more. *Bo*, 2015; usp. *Bevilacqua*, 2017, 175, 177; *Salvadego*, 2017, 1128. Više o ulozi sustava kolektivne sigurnosti UN-a u borbi protiv kriminalnih aktivnosti na moru, *Neri*, 2013b, 248–283.

¹⁰⁸ Rezolucija br. 2312 (2016), UN Doc. S/RES/2312 (2016), 6. 10. 2016., para. 7.; Rezolucija br. 2380 (2017), UN Doc. S/RES/2380 (2017), 5. 10. 2017., para 7.

¹⁰⁹ Više *Bevilacqua*, 2017, 174–175.

¹¹⁰ Odluka Vijeća (ZVSP) 2015/778 od 18. svibnja 2015. o vojnoj operaciji Europske unije na južnom središnjem Sredozemlju (EUNAVFOR MED), SL EU-a L 122/31, 19. 5. 2015. (dalje: Odluka o operaciji „Sophia“).

„Sophia“¹¹¹, s temeljnim ciljem „sprečavanj[a] poslovnog modela mreža za krijumčarenje ljudi te za trgovinu ljudima na južnom središnjem Sredozemlju“, a što treba postići „ulaganjem sustavnih napora u svrhu identifikacije, zapljene i uništavanja plovila i imovine koje upotrebljavaju krijumčari ljudima ili trgovci ljudima ili za koje se sumnja da ih upotrebljavaju krijumčari ljudima ili trgovci ljudima.“¹¹² Dakle, ovdje nije riječ o Frontexovoj operaciji nadzora granica, nego o vojnoj operaciji kriznog menadžmenta u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike.¹¹³ Zanimljivo je da Odluka Vijeća EU-a o pokretanju operacije „Sophia“ na određen način anticipira donošenje buduće rezolucije Vijeća sigurnosti te se na nju referira kao mogući pravni temelj za djelovanje operacije.¹¹⁴ Države članice EU-a su se, u okviru operacije „Sophia“, po svemu sudeći obilato koristile ovlastima iz rezolucije Vijeća sigurnosti jer je od pokretanja operacije uništeno više od 500 krijumčarskih plovila.¹¹⁵ Međutim, kao što smo to već mogli uočiti kod Frontexovih zajedničkih operacija nadzora vanjskih morskih granica EU-a, operacija „Sophia“ odnosno vojni brodovi i druga vojna oprema, upotrebljavat će se zapravo često za operacije spašavanja života na moru.¹¹⁶ Treba na kraju kazati da je operacija „Sophia“ suočena

¹¹¹ Odluka Vijeća (ZVSP) 2015/1926 od 26. listopada 2015. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2015/778 o vojnoj operaciji Europske unije na južnome središnjem Sredozemlju (EUNAVFOR MED), SL EU-a L 281/13, 27. 10. 2015. Operacija je dobila ime „Sophia“ prema djevojčici koja se rodila na njemačkome vojnom brodu „Schleswig-Holstein“. Djetetova majka, inače Somalijka, spašena je, naime, na moru s još 453 migranta u noći 24. kolovoza 2015. Djevojčica Sophia pak svoje ime duguje pruskoj princezi Sophiji od Schleswig-Holsteina prema kojoj je nazvan navedeni njemački vojni brod. Vidi podatke na mrežnim stranicama operacije „Sophia“ <https://www.operationsophia.eu/about-us/#story> (9. 5. 2018.). Daljnje izmjene i dopune Odluke o operaciji „Sophia“ sadržane su u odlukama Vijeća (ZVSP) 2016/993 od 20. lipnja 2016. (SL EU-a L 162/18, 21. 6. 2016.), 2016/2314 od 19. prosinca 2016. (SL EU-a L 345/62, 20. 12. 2016.) te 2017/1385 od 25. srpnja 2017. (SL EU-a L 194/61, 26. 7. 2017.). Posljednjom izmjenom iz 2017. trajanje operacije produljeno je do 31. 12. 2018.

¹¹² Čl. 1., st. 1. Odluke o operaciji „Sophia“. Izmjenom iz 2016. (Odluka (ZVSP) 2016/993) dodane su daljnje zadaće operacije te je ona proširena na osposobljavanje libijske mornarice i obalne straže te sprječavanje trgovine oružjem u skladu s embargom na oružje Libiji koji je uspostavljen relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a. Odluka o operaciji „Sophia“ poziva se u svojem uvodu, između ostalog, na Konvenciju o pravu mora, Konvenciju protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta te Protokol o krijumčarenju migranata i Protokol o trgovini ljudima (al. 6.).

¹¹³ Čl. 2., st. 1. Odluke o operaciji „Sophia“, u vezi s al. 3. i 5. uvoda.

¹¹⁴ *Ibid.*, čl. 1., st. 1., u vezi s al. 4. uvoda. U operaciji „Sophia“ sudjeluje 26 država članica, uključujući Hrvatsku. Vidi podatke na mrežnim stranicama operacije <https://www.operationsophia.eu/mission-at-a-glance/> (9. 5. 2018.). O zapovjednoj strukturi operacije „Sophia“ i nadzoru nad njom, vidi *Salvadeogo*, 2017, 1129–1131.

¹¹⁵ Prema podatcima na mrežnim stranicama operacije „Sophia“ uništeno je 537 plovila, a k tomu je operacija pomogla u hvatanju 137 osumnjičenih krijumčara. Dostupno na: <https://www.operation-sophia.eu/migration-new-report-highlights-progress-and-next-steps/> (9. 5. 2018.). Upitno je postiče li se uništenjem krijumčarskih brodova željeni učinak. Čini se, naime, da je posljedica uništenja brodova da krijumčari migrante umjesto u drvenim brodovima sve češće na opasan put preko mora šalju u gumenim čamcima, što u krajnjem ishodu dovodi do porasta broja smrtnih slučajeva. *Bo*, 2017.

¹¹⁶ Više *Bevilacqua*, 2017, 178–185. Vidi *supra*, uz bilj. 71–73.

s nemalim kritikama. Uz to što se u pitanje dovodi njezina opravdanost općenito, što se ipak čini pretjeranim, prigovara joj se da se pravno kreće u sivoj zoni¹¹⁷, pogotovo što se tiče zaštite ljudskih prava.¹¹⁸

6. ZAKLJUČAK

U radu smo nastojali pokazati koliko je važna suradnja država u borbi protiv krijumčarenja migranata morem. Zbog pravila o jurisdikciji država na moru koja su zadana međunarodnopravnim okvirom, u prvom redu Konvencijom UN-a o pravu mora i posebnim Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, napredak u suzbijanju krijumčarenja migranata, napose na otvorenom moru, bez koordinirane suradnje država zapravo nije ni ostvariv. Kao što smo vidjeli na primjeru Mediterana, države su itekako prepoznale poticaj koji im je upućen prihvaćanjem Protokola o krijumčarenju migranata te je došlo do manje ili više izraženih oblika suradnje u borbi protiv krijumčarenja migranta na moru, bilo na multilateralnoj regionalnoj bilo na bilateralnoj razini.

Uza sve nedostatke na koje smo u analizi upozorili, uvodno spomenuto smanjenje broja migranata na sredozemnim rutama u proteklom razdoblju možda je pokazatelj da se sve gušćom mrežom suradnje država članica EU-a međusobno kao i država članica EU-a s trećim zemljama, ipak ostvaruju određeni rezultati. Upitno je, međutim, u kojoj je mjeri doista došlo do trajnog razbijanja krijumčarskih mreža ili su pak migracijska kretanja samo zaustavljena na kopnu. Uostalom, s obzirom na cikličnost migracija, potražnja potaknuta nekim novim migracijskim valovima lako može dovesti do stvaranja novih lanaca krijumčarenja migranata. Čini se stoga krućijalnim da se, osim sustavnih mjera protiv krijumčara migranata, ujedno apostrofiraju i sami korijeni nastanka te kriminalne djelatnosti, a njih zapravo nalazimo u razlozima zbog kojih očajni ljudi koji se koriste uslugama krijumčara uopće kreću na put. Toga su bili svjesni i redaktori Protokola o krijumčarenju migranata, a onda i države koje su postale stranke toga međunarodnog ugovora preuzimajući, između ostalog, obvezu da će promicati ili jačati „razvoj programa i suradnju na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini, uzimajući u obzir društveno-ekonomske real-

¹¹⁷ Tako se, primjerice, prigovara da nije jasan pravni temelj za uništenje krijumčarskih brodova. Naime, prema čl. 2. Uredbe o operaciji „Sophia“ predviđeno je provođenje operacije u tri uzastopne faze. U skladu s tom odredbom uništenje krijumčarskih plovila bilo bi moguće tek u trećoj fazi koja bi se trebala provoditi na državnom području Libije, no ona nije započela jer nema potrebne suglasnosti Libije ni odgovarajućeg ovlaštenja na temelju rezolucije Vijeća sigurnosti. Moglo bi se stoga argumentirati da bi se postupanje u okviru operacije „Sophia“, prema pravilu *lex specialis derogat legi generali*, trebalo temeljiti na pravom aktu kojim je osnovana, a ne na općenitijoj Rezoluciji br. 2240 (2015) Vijeća sigurnosti UN-a. *Bo*, 2017.

¹¹⁸ *Ibid.*; usp. *Salvadeo*, 2017, 1139–1142. Vidi također *supra*, bilj. 50, 74, 90.

nosti migracija te obratiti posebnu pozornost na ekonomsk[i] i društveno zaostala područja, radi borbe protiv korijena društveno-ekonomskih uzroka krijumčarenja migranata, kao što su siromaštvo i nerazvijenost.¹¹⁹ I premda ta obveza možda nije jasno artikulirana i do kraja razrađena, ona može državama poslužiti kao polazište i poticaj za konkretne akcije.

LITERATURA

1. Andrassy, J.; Bakotić, B.; Seršić, M.; Vukas, B., (2010). Međunarodno pravo, sv. I. Zagreb.
2. Andrassy, J.; Bakotić, B.; Lapaš, D.; Seršić, M.; Vukas, B., (2012). Međunarodno pravo, sv. II. Zagreb.
3. Andrassy, J.; Bakotić, B.; Seršić, M.; Vukas, B., (2006). Međunarodno pravo, sv. III. Zagreb.
4. Attard, F. (2016). Is the Smuggling Protocol a Viable Solution to the Contemporary Problem of Human Smuggling on the High Seas? *Journal of Maritime Law and Commerce*, 47, 219–248.
5. Aust, A., (2007). *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge.
6. Bevilacqua, G. (2017). Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities. U: Andreone, G., ur. (2017). *The Future of the Law of the Sea*. Cham. 165–189.
7. Bo, M. (2017). Repressing Migrant Smuggling by the UN Security Council and EU Naval Military Operation Sophia: Some Reflections on Jurisdiction and Human Rights. *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. Dostupno na: <https://www.ejiltalk.org/repressing-migrant-smuggling-by-the-un-security-council-and-eu-naval-military-operation-sophia-some-reflections-on-jurisdiction-and-human-rights/> (7. 5. 2018.).
8. Bo, M. (2015). Fighting Transnational Crimes at Sea under UNSC's Mandate: Piracy, Human Trafficking and Migrant Smuggling. *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. Dostupno na: <https://www.ejiltalk.org/fighting-transnational-crimes-at-sea-under-unscs-mandate-piracy-human-trafficking-and-migrant-smuggling/> (7. 5. 2018.).
9. Crnić-Grotić, V., (2002). *Pravo međunarodnih ugovora*. Rijeka.
10. Degan, V.-Đ., (2002). *Međunarodno pravo mora – u miru i u oružanim sukobima*. Rijeka.
11. Gallagher, A. T.; David, F., (2014). *The International Law of Migrant Smuggling*. Cambridge.
12. Guilfoyle, D., (2009). *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*. Cambridge.
13. Guilfoyle, D. (2015). *The High Seas*. U: Rothwell, D. R.; Oude Elferink, A. G.; Scott, K. N.; Stephens, T., ur. (2015). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford. 203–225.
14. Klein, N., (2011). *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford.

¹¹⁹ Čl. 15., st. 3. Protokola o krijumčarenju migranata (*supra*, bilj. 26; u uglatim zagradama naznačen je, prema mišljenju autora, nužan ispravak hrvatskoga službenog prijevoda).

15. Lapaš, D., (2008). Međunarodnopravna zaštita izbjeglica. Zagreb.
16. Mallia, P. (2015). The Cooperative Mechanism Established by the Migrant Smuggling Protocol to the UN Convention against Transnational Organized Crime. U: Ippolito, F.; Trevisanut, S., ur. (2015). Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation. Cambridge. 288–307.
17. Moreno-Lax, V. (2012). Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control? Human Rights Law Review. 12, 574–598.
18. Moreno-Lax, V. (2011). Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea. International Journal of Refugee Law. 23, 174–220.
19. Mrljić, R. (2016). Some Remarks on Soft Law and Some Specific Forms of Treaty Making. U: Wolfrum, R.; Seršić, M.; Šošić, T. M., ur. (2016). Contemporary Developments in International Law – Essays in Honour of Budislav Vukas. Leiden. 840–850.
20. Neri, K. (2013a). Le droit international face aux nouveaux défis de l'immigration clandestine en mer. Revue québécoise de droit international. 26, 123–153.
21. Neri, K., (2013b). L'emploi de la force en mer. Bruxelles.
22. Papastavridis, E. (2015). The EU and the Obligation of Non-refoulement at Sea. U: Ippolito, F.; Trevisanut, S., ur. (2015). Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation. Cambridge. 236–262.
23. Papastavridis, E. (2009). Interception of Human Beings on the High Seas: A Contemporary Analysis under International Law. Syracuse Journal of International Law and Commerce. 36, 145–228.
24. Salvadego, L. (2017). Il rispetto dei diritti umani fondamentali nel contrasto al traffico di migranti attraverso il Mediterraneo centrale. Il diritto marittimo. 119, 1122–1150.
25. Santos Vara, J.; Sánchez-Tabernero, S. R. (2016). In Deep Water: Towards a Greater Commitment for Human Rights in Sea Operations Coordinated by Frontex? European Journal of Migration and Law. 18, 65–87.
26. Šošić, T. M. (2017). Izbjeglice na moru: jurisdikcijski prijepori u svjetlu Konvencije o pravu mora i Konvencije o pravnom položaju izbjeglica. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu. 67, 627–654.
27. Trevisanut, S. (2015). The EU External Border Policy: Managing Irregular Migration to Europe. U: Ippolito, F.; Trevisanut, S., ur. (2015). Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation. Cambridge. 215–235.
28. Weber, A. (2012). Menschenrechtlicher Schutz von Bootsflüchtlingen: Bedeutung des Straßburger Hirsi-Jamaa-Urteils für den Flüchtlingsschutz. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. 32:8, 265–270.
29. Wolfrum, R. (2006). Hohe See und Tiefseeboden (Gebiet). U: Vitzthum, W., ur. (2006). Handbuch des Seerechts. München. 287–345.

Summary

INTERNATIONAL LAW ASPECTS OF INTERSTATE COOPERATION IN COMBATING MIGRANT SMUGGLING BY SEA

The aim of the paper is to highlight the particular importance of interstate cooperation in combating migrant smuggling by sea, notably in waters beyond the sovereignty of coastal states. In explaining the international legal framework for the activities of states in combating migrant smuggling by sea, emphasis is put on the jurisdiction of states to take enforcement measures against vessels that are engaged in migrant smuggling. First, the general rules concerning the jurisdiction of states on the high seas are discussed, which are codified today in the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982. Thereafter, the focus is on the special rules regarding migrant smuggling by sea, as comprised in the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air of 2000, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Article 7 of the Protocol indeed emphasizes the duty of states parties to “cooperate to the fullest extent possible to prevent and suppress the smuggling of migrants by sea, in accordance with the international law of the sea.” Article 17 of the Migrant Smuggling Protocol furthermore encourages states parties to “consider the conclusion of bilateral or regional agreements or operational arrangements or understandings” with a view to enhancing the Protocol’s implementation. In that respect the paper examines and evaluates forms of bilateral and regional cooperation between states with an emphasis on the Mediterranean, and especially considers the cooperation between the member states of the European Union via the European Border and Coast Guard Agency (Frontex). In addition, the UN Security Council Resolution 2240 (2015) is analyzed, since it grants the UN member states exceptional jurisdictional powers on the high seas off the Libyan coast and serves as the legal basis for the activities of EUNAVOR Med Sophia, an EU naval operation in the framework of the Common Security and Defence Policy.

Key words: *international law of the sea, migrant smuggling by sea, interstate cooperation, state jurisdiction*