
Nezakonite migracije – sigurnosni fenomen kraja 20. stoljeća

FILIP DRAGOVIĆ*

Sažetak

Nezakonite migracije su potkraj 20. stoljeća u gotovo svim krajevima svijeta a posebno prema visoko razvijenim područjima poprimile dimenzije koje su počele utjecati na sigurnost pojedinih zemalja. S ciljem zaustavljanja nezakonitih migracija države su počele jačati sustave nadzora državnih granica, ali isto tako poduzimati i druge mjere unutar nacionalnog teritorija i na regionalnoj i globalnoj razini. Za Republiku Hrvatsku posebno su zanimljive mjere i aktivnosti koje su na tom području poduzimane na teritoriju Europske unije, gdje je osobito bilo potrebno ublažiti tzv. »sigurnosni deficit« nastao ukidanjem kontrole na unutarnjim granicama. Kako se Republika Hrvatska nalazi u procesu približavanja Europskoj uniji morat će uvažiti i implementirati u nacionalno zakonodavstvo dosad postignute standarde na tom području.

Ključne riječi: nezakonite migracije, sigurnost, policija, krijumčarenje osoba, granična sigurnost, Schengenski sporazumi, Ugovori iz Maastrichta i Amsterdama, Europsko vijeće

Početak 90-ih godina prošlog stoljeća cijeli svijet suočio se s pojavom velikog imigracijskog vala stanovništva.¹ Posebnu pozornost državnih tijela, ali i javnosti, izazvale su migracije kod kojih migranti prelaze državne granice na protupravan način, ne poštujući nacionalna zakonodavstva, a koje se u prak-

*

Mr. sc. Filip Dragović, zaposlen je u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

1

Prema procjenama IOM-a u svijetu je godine 2000. bilo više od 150 milijuna međunarodnih migranata (osobe koje prebivaju u stranoj državi više od jedne godine), sa stalnom tendencijom rasta; 1965. – 75 mil.; 1975. – 84 mil.; 1985. – 105 mil.; 1990. – 120 mil.; World Migration Report 2000; International Organization for Migration. Znatna broj ovih osoba boravi bez odobrenja.

si često nazivaju nezakonite ili ilegalne/nelegalne migracije. Dodatna dimenzija tog problema je pojava krijumčarenja ljudi,² gdje su pojedine kriminalne organizacije pronašle vlastiti interes što je rezultiralo uključivanjem već postojećih kriminalnih organizacija u organizirano prebacivanje osoba preko državnih granica, kao i organiziranje novih, koje su u toj vrsti »posla« pronašle izvanredne izvore prihoda uz relativno nisku stopu rizika. Sama obilježja ovog kaznenog djela i često organiziranje tzv. »krijumčarske mreže« na nadnacionalnoj razini uzrokuju da nadležna tijela neke države otežano prikupljaju informacije, a ujedno i dokazuju u sudskom postupku činjenje takvog djela. Nadalje, događaji od 11. rujna u SAD-u pokazali su da pojedinci nezakonito prelaze državnu granicu s ciljem skrivanja ruta putovanja i vlastitog identiteta, sve u namjeri pripremanja i izvršenja terorističkih djela. Za nezakonite migracije i krijumčarenje osoba danas možemo reći da predstavljaju globalnu svjetsku pojavu za čije rješavanje su posebno zainteresirane određene zemlje, ali koja ne zaobilazi ni druge zemlje, pa ni Republiku Hrvatsku, koja se po svom geostrateškom položaju također nalazi uzduž smjera migracijskih kretanja osoba iz istočnoeuropskih i azijskih zemalja prema razvijenim zapadnoeuropskim zemljama,³ na tzv. »balkanskoj ruti«. Ova pojava djeluje i na zemlje odakle dolaze migranti, jer uglavnom odlazi visoko obrazovan kadar i najbolja radna snaga.

1. Nezakonite migracije

Kad su visoko razvijene zemlje Sjevernog Atlantika počele regulirati međunarodnu migraciju u drugoj polovini devetnaestog stoljeća, njihova kvalitativna i kvantitativna ograničenja – restrikcije ulaska u zemlju stvorila su mogućnost za nezakonit ulazak, boravak ili zapošljavanje emigranata.⁴ Međutim, takvo objašnjenje uzroka nezakonitih migracija bilo bi prejednostavno jer se fokusira samo na jednu stranu – određene zemlje, ne analizirajući uzroke u zemlji polazišta, a ujedno i same porive u svakom čovjeku koji se odlučuje na ovaj put u neizvjesnost. Također, povećana razina profesionalnosti i obučenosti graničnih policija, kao i uporaba visokosofisticirane opreme za otkrivanje krivotvorenih dokumenata na graničnim prijelazima zasi-

2

The Economist: Europe's Borders, October 16th 1999.; »Prema procjenama Jonasa Vidgrena (direktor ICMPD-a; International Centre for Migration Policy Development in Vienna) računa se da se svake godine u Europu krijumčari 400 000 ljudi.«

3

Vukadinović, R., *Sigurnost na jugoistoku Europe*, Interland d.o.o, Varaždin 1999, str. 147. »Novi imigracijski tijekovi značajno su nazočni u ovom području gdje se spaja nekoliko regija (istočno-europska, ruska, balkanska, bliskoistočna) i gdje gotovo svaka od država ima problema s nekontroliranom imigracijom.«

4

Miller, J. M., »Illegal Migration«, str. 537 – 540, *The Cambridge Survey of World Migration*; edited by Robin Cohen, University of Warwick, Cambridge University Press 1995.

gurno je utjecala na to da osobe zbog straha od otkrivanja prelaze državnu granicu izvan dopuštenih mjesta.

Veliki priliv nezakonitih migracija u bogatije zemlje, neovisno o njihovim ograničenjima dolaska zasigurno je pridonio da se ta pitanja, kao i pitanja vezana uz nadzor granice počnu promatrati u fokusu nacionalnih interesa pojedinih država te se pitanje sigurnosti često povezuje s nezakonitim migracijama. Čak je bivši predsjednik SAD-a Bill Clinton seriju slučajeva krijumčarenja kineskih migranata brodovima u SAD, u ljeto 1993, povezao s prijetnjom nacionalnoj sigurnosti, a sljedeće godine je masovni egzodus haićanskih izbjeglica i njihovu konstantnu prijetnju stabilnosti regije i kontrole njihovih granica naveo kao primarni razlog za američku akciju.⁵

Pokušaji određivanja točnih i preciznih statističkih podataka o nezakonitim migracijama iz različitosti prikupljanja podataka i samog definiranja pojma ili pojave uglavnom ne rezultiraju kvalitetnom analizom, pa tako u Europi postojeća baza podataka znatno varira između pojedinih zemalja ovisno o izvoru, definiciji i obuhvaćanju podataka.⁶ Možda je najbolje pokušati navesti načine na koje osoba može postati nezakoniti migrant, te će biti vidljiva kompleksnost tog problema i određivanja statistički relevantnih podataka, tj. ko ga se može smatrati »nezakonitim migrantom«:

- osobe koje prijeđu državne granice izvan graničnih prijelaza
- osobe kojima je odbijen zahtjev za azil, a ne napuste zemlju
- osobe koje borave na teritoriju jedne države neko vrijeme legalno, uglavnom turisti do tri mjeseca ili studenti i sl., ali u određenom trenutku izgube status i ne napuste zemlju boravka u zakonskom roku
- osobe koje dođu na granični prijelaz i pokušaju ga prijeći s krivotvorenom ili tuđom putnom ispravom, ili na drugi način pokušaju izbjeći graničnu kontrolu⁷
- osobe koje ne postupe po rješenju nadležnog tijela o napuštanju zemlje u određenom roku (uglavnom mjeru izriče sud ili policija zbog počinjenja prekršaja ili kaznenog djela)
- osobe koje temeljem promjene politike ili nekom političkom odlukom izgube dotadašnji status (npr. odluka države o nepriznavanju statusa izbjeglica državljanima nekih država, a koji su to pravo uživali).

Neovisno o pokušaju rješavanja navedenih problema, možemo konstatirati da se vlade zapadnih zemalja suočavaju s jednom pojavom na koju ne mo-

⁵ Gosh, B., *Social and Economic Consequences of Irregular Migration*, Prezentacija na Konferenciji o migracijama, održana u Beču, 25. do 27. studenoga 1998.

⁶ *Migration flows: collecting and analysing statistics at EU level*, opširnije na http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/statistics/fsj_immigration_statistics_en.htm.

⁷ Danas se u praksi kao najčešći način ili oblik izbjegavanja granične kontrole pojavljuje skrivanje osoba u teretnim motornim vozilima ili hladnjačama koje mogu biti preradene za prebacivanje osoba, pri čemu može doći do tragičnih posljedica. Jedna od posljednjih je tragedija u Doveru, kad je tragično nestadalo 58 državljana Kine. http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/uk/newsid_796000/796791.stm.

gu samostalno djelovati s nekim većim uspjehom, ali neovisno o vladama i neki autori navode da je postalo »kristalno jasno da je međunarodna migracija, uključujući i milijune nezakonitih migranata širom svijeta, postala glavni uzrok i efekt novog međunarodnog poremećaja i vlade zapadnih demokracija grozničavo traže put da preveniraju to strašno okupljanje – nezakonitu migraciju. Također poduzimaju korake da osiguraju da »države kao Poljska, Mađarska i Češka funkcioniraju kao imigracijski cordon sanitaire ili tampon države za neželjenu migraciju s Istoka«.⁸

Jedna od važnijih činjenica koja je učinjena na međunarodnom planu je donošenje Konvencije Ujedinjenih naroda protiv međunarodnog organiziranog kriminala (potpisale su je 123 zemlje i EZ) i njezinih protokola u Palermu, od 12. do 15. prosinca 2000.⁹ i to Protokola o prevenciji, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i djecom (potpisalo 80 zemalja i EZ) i Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom (potpisalo 77 zemalja i EZ).

Nadalje, na području Europske unije od uspostave slobodnog kretanja osoba unutar granica i stvaranja »Schengena« doneseno je mnogo dokumenata koji su se bavili tim pitanjima, među kojima su konkretniji »Bečki akcijski plan«, donesen 1998, i Zaključci Europskog vijeća, koje je 1999. godine u Tampereu u Finskoj održalo poseban sastanak na kojem su razmatrane teme koje pokrivaju isključivo područje pravosuđa i unutarnjih poslova, pa tako i nezakonitih migracija. Također, »zbog znatnog porasta nezakonitih migracija, porasta prekograničnog kriminala i povećane propusnosti granica«,¹⁰ održan je sastanak Europskog vijeća u lipnju 2002. u Sevilli gdje su učinjeni bitni koraci glede imigracijske politike.¹¹

I u drugim dijelovima svijeta uočen je problem nezakonitih migracija te su također ulagani naponi s ciljem njihovog suzbijanja. Jedan od takvih dokumenata je i Bangkoška deklaracija o nezakonitim migracijama, donesena na Međunarodnom simpoziju o migracijama održanom od 21. do 23. travnja 1999. u Bangkoku,¹² posvećena pitanjima međunarodnih migracija s posebnom pozornošću na regionalnu suradnju na području nezakonitih migracija, koja je pokazala je da su i zemlje Azije i Pacifika prepoznale međunarodne

8

Miller, J. M., *Illegal Migration*, str. 538 – 539, *The Cambridge Survey of World Migration*, edited by Robin Cohen, University of Warwick, Cambridge University Press 1995.

9

Tekstovi konvencije i protokola: <http://www.undcp.org/palermo/convmain.html>. Republika Hrvatska je potpisala i Konvenciju i oba Protokola koji će stupiti na snagu kad ih ratificira 40 zemalja.

10

»Europe's Borders«, *The Economist*, October 1999.

11

Opširnije na <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=ingles>

12

Deklaraciju su potpisali predstavnici vlada Australije, Bangladeša, Bruneja, Kambodže, Kine, Indonezije, Japana, Republike Koreje, Laosa, Malezije, Burme, Novog Zelanda, Papue i Nove Gvineje, Filipina, Singapura, Sri Lanke, Tajlanda i Vijetnama, kao i Posebnog samoupravnog područja Hong Konga; <http://www.thaiembdc.org/info/bdim.htm>.

migracije kao kompleksni fenomen koji se mijenja tijekom ljudske povijesti i koji je usko povezan sa socijalnim i ekonomskim aspektima svake zemlje u regiji. Pojedini slučajevi posljednjih godina kad je više stotina osoba u istom navratu pokušalo nezakonito ući u pojedinu zemlju, kao i slučajevi u kojima je došlo do smrti više osoba, često pobuđuju veliko zanimanje javnosti te se mišljenja razlikuju, od onih koji se često ne slažu s politikom svojih vlada, od kojih traže humanije postupanje prema migrantima, do onih koji zahtijevaju još aktivniji i čvršći pristup prema nezakonitim migrantima.

Nezakonite migracije predstavljaju sigurnosni rizik i za Republiku Hrvatsku koja je, uz već navedenu činjenicu da se prostorno nalazi na području kojim prolaze krijumčarski pravci prema zapadnoj Europi,¹³ bila suočena i s velikim izbjegličkim krizama.

Ova pitanja u posljednje vrijeme na području Europske unije koriste stranke desnice, a posljednji primjer je izjava Jean-Marie Le Pena, predsjedničkog kandidata na posljednjim francuskim izborima, da sve nezakonite migrante treba smjestiti u »tranzitne kampove« dok čekaju udaljenje iz zemlje.¹⁴ Potrebno je navesti da su pojedini centri, u koji se smještaju osobe koje nezakonito uđu u zemlju, u praksi često zatvorskog tipa, što izaziva prosvjede raznih nevladinih udruga, iako se vlade za postojanje takvih tipova izbjegličkih centara opravdavaju sigurnosnim razlozima.¹⁵

Budući da se svugdje u svijetu ovim pitanjima daje velika pozornost, mora se postaviti pitanje tko su ti ljudi koji su natjerali vlade zapadnih zemalja, koje su promatrane kao uzori demokracije i liberalizma, ali ne samo njih, da traže načine za zaustavljanje njihova dolaska i onemogućie ih bilo u dolasku ili daljnjem boravku u njihovoj zemlji. Neovisno o različitim parametrima pri statističkom praćenju broja nezakonitih migranata pretpostavlja se da ih u zapadnoj Europi ima oko 3 milijuna, a u SAD-u oko 5 milijuna,¹⁶ najzanimljivijim odredišnim zemljama za migrante.

Mnogi danas ukazuju na činjenicu da skoro nijedno područje kriminaliteta u današnjem svijetu (uz krijumčarenje droge) nema tako organizirano

13

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske («Narodne novine», broj 32/02.); članak 33, str. 11.

14

The Associated Press, 26 Apr 2002., «Le Pen Would Deport Illegal Aliens». Opširnije u utjecaju migracija na izbore i političke stavove, Huntigton, S. P., *Sukob civilizacija i preustraj svjetskog poretka*, str. 248-255. «Potrebno je navesti da je broj glasova koji je Nacionalna fronta imala 1981. g. bio zanemariv, ali je 1988. g. bio 9,6%, nakon čega se ustalio između 12 i 15% dok je 1995. g. Nacionalna fronta dobila gradonačelnika u Nici i Toulonu.»

15

Premijer Australije John Howard je, nakon što je Australija odbila prihvatiti izbjeglice iz Afganistana koji su se nalazili na norveškom brodu »Tampa«, izjavio da je australski nacionalni interes da zaustave ovu pojavu nekontroliranog ilegalnog ulaska u zemlju. Opširnije na: http://news.bbc.co.uk/hi/english/audiovideo/programmes/crossing_continents/asia/newsid_1613000/1613538

16

Gosh, B., *Socijalne i ekonomske posljedice nezakonitih migracija*, Presentacija na Konferenciji o migracijama u Beču, od 25. do 27. studenog 1998. Također: *Current trends in international migration in Europe; Irregular migration*; ILO – International Labour Office pretpostavlja da je 1991. godine u Europi nezakonito boravilo 2,6 milijuna stranaca. <http://www.social.coe.int/en/cohesion/action/publi/migrants/irregmig.htm>

činjenje kaznenih djela i na neki način predstavlja prijetnju velikoj skupini ljudi u određenom trenutku kao krijumčarenje osoba na međunarodnoj razini.¹⁷ Ta prijetnja se može iskazati kroz nesigurnost u vlastiti život, ali i pitanje uspjeha tog puta koji je uglavnom skupo plaćen.¹⁸

Uz krijumčarenje osoba pojavljuju se razna kaznena djela, posebice kao što su trgovina osobama i djecom, razni delikti nasilja prema osobama koje ne mogu isplatiti dogovoreni iznos novca za obavljeno krijumčarenje osoba, ucjene, prijevare, krivotvorenja putnih isprava, krađe dokumenata, razni carinski prekršaji, korupcija državnih službenika i dr. Kao temeljni motivi za krijumčare osoba mogu se istaknuti:

- veliki profit koji takve organizacije stječu naplaćivanjem usluga od osoba koje žele nezakonito imigrirati u druge zemlje
- krijumčarene osobe u tome vide svoju šansu za bolji život, tako da se može reći da između njih postoji simbioza te svatko profitira u slučaju kvalitetno obavljenog posla, tj. uspješnog dolaska na odredište
- otežano prikupljanje dokaza potrebnih za provođenje sudskog postupka
- osuda javnosti je vrlo blaga ili uopće ne postoji
- relativno brzo se dolazi do profita, a nije potreban prethodni kapital (posebno vrijedi za »izravne vodiče preko državnih granica«).

2. Granična sigurnost – sigurnost graničnog područja

Stručna literatura i svakodnevna komunikacija često nas upućuju na riječi sigurnost, unutarnja sigurnost, nacionalna sigurnost, a u posljednje vrijeme i globalna sigurnost, koje se u današnjem svijetu isprepleću i povezuju, tako da bi svaki »pokušaj objašnjavanja« isključivo jednog pojma bez dodirnih točaka s drugim vjerojatno bio nepotpun. Razmatranje nacionalne sigurnosti u današnjem svijetu razvilo se od tradicionalnih vojno-političkih pitanja na međudržavnoj razini, kao što su zaštita nepovredivosti državnih granica ili stalni otpor prema vanjskim prijetnjama, u mnoga nova područja, uključivši izbjeglice i migracijska kretanja.¹⁹

17

Migration News, January 2001, Volume 8, Number 1, »Southern Europe: Migrants«, »Krijumčarenje ljudi je najbrže rastuće kriminalno tržište u svijetu«, Pino Arlacchi, UN Office for Drug Control and Crime Prevention in Vienna.

18

Primjerice najmanje 60 nestalih osoba s broda uz talijansku obalu 9. ožujka 2002. Preživjeli su izjavili da je svatko od njih platio 4 000 \$ za prelazak granice.

19

Loescher, G., »International security and population movements«, str. 557-560, *The Cambridge Survey of World Migration*, edited by Robin Cohen, University of Warwick, Cambridge University Press 1995.

oj skupini
dnoj razi-
ali i pita-

sebe kao
ma koje ne

osoba, uc-
i, razni ca-
i motivi za

uga od oso

tako da s
ra u slučaju
lište

g postupka

odni kapita
a«).

ju na riječi s
lnje vrijeme
zuju, tako
dirnih toča
gurnosti u d
h pitanja
nih granica
čja, uključit

s«, »Krijumčar
c Drug Control

Preživjeli su iz

«The Cambridge
ge University

Danas se također prelazi na »suvremeni kooperacijski model osiguravanja nacionalne i međunarodne sigurnosti, koji će se u većoj mjeri zasnivati na suradnji i zajedničkim sigurnosnim interesima država te novom, cjelovitijem shvaćanju koncepta sigurnosti, u kojem je vojna sigurnost samo jedan od elemenata uspostavljanja višedimenzionalne nacionalne i međunarodne sigurnosti«. ²⁰

Priklonimo li se definiranju sigurnosti kao »stanja u kojem je osiguran fizički, duhovni, duševni i materijalni opstanak pojedinca i društvene zajednice u odnosu prema drugim pojedincima, društvenoj zajednici i prirodi«, ²¹ možemo zaključiti da u nekom »idealnom« stanju ne postoji opasnost od bilo kakvog ugrožavanja pojedinca ili društva. Nadalje, isti autor nacionalnu sigurnost definira kao sigurnost političkog naroda čiji sadržaj obuhvaća: sigurnost nacionalnog teritorija, zaštitu života ljudi i njihova vlasništva, očuvanje održanje nacionalne suverenosti i ostvarivanja temeljnih funkcija društva. Prihvaćajući takvo određenje nacionalne sigurnosti, uočavamo da unatoč današnjim globalizacijskim određenjima nacionalna sigurnost ostaje konstantna i jednim svojim dijelom neovisna o globalnim kretanjima.

Polazeći od definicije državne granice, tj. granične crte kao krajnjeg današaja vlasti određene države, proizlazi da se prve mjere koje mogu biti poduzete s ciljem zaštite nacionalne ili unutarnje sigurnosti, mogu ili moraju biti poduzete baš na »samoj državnoj granici«, a službe koje poduzimaju takve mjere i radnje preuzimaju dio odgovornosti za svekoliko stanje sigurnosti na unutarnjem planu.

Poneki autori izravno povezuju unutarnju sigurnost sa stanjem na državnoj granici ²² te se postavlja pitanje potrebe pojmovnog određenja granične sigurnosti ili sigurnosti područja uz državnu granicu. Danas se diljem svijeta, osobice u zemljama izloženim problemu migracija, ali i drugim ugrožavanjima nacionalne sigurnosti, često upotrebljava pojam granične sigurnosti. Nadalje, pojedini autori razinu granične sigurnosti navode kao izazov tvorcima politike jer ona mora biti primjerena vanjskim prijetnjama, ali treba omogućiti nesmetan i zakonit prijelaz državne granice osobama i robama i ujedno omogućiti zaštitu ljudskih prava i sloboda, dok savezne agencije zajedno mogu omogućiti odgovarajuću razinu granične sigurnosti. ²³

rizold, A., *Međunarodna sigurnost, teorijsko-institucionalni okvir*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, 1998, str. 12.

rizold, A., *ibid.*, str. 27.

ellenthal, M., »Granična sigurnost – kamen temeljac unutarnje sigurnosti«, *Izbor*, broj 2-3/98., MUP, Zagreb, str. 141. »Granična sigurnost je važan instrument protiv ilegalne migracije, kriminaliteta u svezi krijumčarenjem ljudi i drugih često s tim povezanim kaznenim djelima, a u svezi s prelascima granice. Otvoravanje granice kao filtra u nacionalnom i međunarodnom savezu sigurnosti ima važnu ulogu.«

«The Cambridge University Press Report for Congress, RL31019, »Terrorism: Automated Lookout Systems and Border Security Operations and Issues«, 18. lipnja 2001, <http://www.fas.org/irp/crs/rl31019.pdf>

Danas se također prelazi na »suvremeni kooperacijski model osiguravanja nacionalne i međunarodne sigurnosti, koji će se u većoj mjeri zasnivati na suradnji i zajedničkim sigurnosnim interesima država te novom, cjelovitijem shvaćanju koncepta sigurnosti, u kojem je vojna sigurnost samo jedan od elemenata uspostavljanja višedimenzionalne nacionalne i međunarodne sigurnosti«. ²⁰

Priklonimo li se definiranju sigurnosti kao »stanja u kojem je osiguran fizički, duhovni, duševni i materijalni opstanak pojedinca i društvene zajednice u odnosu prema drugim pojedincima, društvenoj zajednici i prirodi«, ²¹ možemo zaključiti da u nekom »idealnom« stanju ne postoji opasnost od bilo kakvog ugrožavanja pojedinca ili društva. Nadalje, isti autor nacionalnu sigurnost definira kao sigurnost političkog naroda čiji sadržaj obuhvaća: sigurnost nacionalnog teritorija, zaštitu života ljudi i njihova vlasništva, očuvanje i održanje nacionalne suverenosti i ostvarivanja temeljnih funkcija društva. Prihvaćajući takvo određenje nacionalne sigurnosti, uočavamo da unatoč današnjim globalizacijskim određenjima nacionalna sigurnost ostaje konstantna i jednim svojim dijelom neovisna o globalnim kretanjima.

Polazeći od definicije državne granice, tj. granične crte kao krajnjeg domašaja vlasti određene države, proizlazi da se prve mjere koje mogu biti poduzete s ciljem zaštite nacionalne ili unutarnje sigurnosti, mogu ili moraju biti poduzete baš na »samoj državnoj granici«, a službe koje poduzimaju takve mjere i radnje preuzimaju dio odgovornosti za svekoliko stanje sigurnosti na unutarnjem planu.

Poneki autori izravno povezuju unutarnju sigurnost sa stanjem na državnoj granici ²² te se postavlja pitanje potrebe pojmovnog određenja granične sigurnosti ili sigurnosti područja uz državnu granicu. Danas se diljem svijeta, posebice u zemljama izloženim problemu migracija, ali i drugim ugrožavanjima nacionalne sigurnosti, često upotrebljava pojam granične sigurnosti. Nadalje, pojedini autori razinu granične sigurnosti navode kao izazov tvorcima politike jer ona mora biti primjerena vanjskim prijetnjama, ali treba omogućiti nesmetan i zakonit prijelaz državne granice osobama i robama i ujedno omogućiti zaštitu ljudskih prava i sloboda, dok savezne agencije zajedno moraju omogućiti odgovarajuću razinu granične sigurnosti. ²³

20

Grizold, A., *Međunarodna sigurnost, teorijsko-institucionalni okvir*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, 1998, str. 12.

21

Grizold, A., *ibid*, str. 27.

22

Hellenthal, M., »Granična sigurnost – kamen temeljac unutarnje sigurnosti«, *Izbor*, broj 2-3/98., MUP, Zagreb, str. 141. »Granična sigurnost je važan instrument protiv ilegalne migracije, kriminaliteta u svezi s krijumčarenjem ljudi i drugih često s tim povezanim kaznenim djelima, a u svezi s prelascima granice. Djelovanje granice kao filtra u nacionalnom i međunarodnom savezu sigurnosti ima važnu ulogu.«

23

CRS Report for Congress, RL31019, »Terrorism: Automated Lookout Systems and Border Security Options and Issues«, 18. lipnja 2001, <http://www.fas.org/irp/crs/rl31019.pdf>

I na europskim prostorima sve više se govori o graničnoj sigurnosti, a jedan od posljednjih akata²⁴ Generalne uprave za pravosuđe i unutarnje poslove Vijeća Europske unije čak definira integrirani model granične sigurnosti koji pokriva sve aspekte granične politike. Sustav se pruža preko četiri komplementarne faze (filtera) i to:

- aktivnosti u trećim zemljama; zemljama porijekla i tranzita
- bilateralna i međunarodna suradnja
- mjere na vanjskim granicama i
- daljnje mjere unutar teritorija.

Polazeći od navedenih stavova, graničnu sigurnost – sigurnost graničnog područja mogli bismo definirati kao stanje na državnoj granici o kojem skrbe sva nadležna tijela, naročito policija i carina, koje uz osiguranje nesmetanog odvijanja prometa putnika i roba preko državne granice obuhvaća i poslove s ciljem onemogućavanja bilo kakvih kažnjivih radnji čije je izvršenje izravno povezano s državnom granicom, a ujedno ima implikacije na unutarnjem i vanjskom planu, pri čemu se misli na povrede nacionalnog zakonodavstva i međunarodnog prava.

Dodatna kvaliteta ili, bolje rečeno, razina granične sigurnosti postiže se bilateralnom suradnjom nadležnih tijela susjednih zemalja, bilo razmjenom informacija ili provedbom zajedničkih akcija.

Uspoređujući nacionalnu sigurnost i utjecaj granične sigurnosti – sigurnosti graničnog područja, može se izvesti zaključak da ugrožavanje granične sigurnosti nije i ne mora u svakom slučaju biti ugrožavanje nacionalne sigurnosti, a osobito ukoliko sve nezakonite pojave na granici ne smatramo njezinim ugrožavanjem. Sveukupno gledano, granična sigurnost reflektira se i na stanje unutarnje i na stanje ukupne nacionalne sigurnosti, a definiranjem takvih radnji i njihova intenziteta može se doći do pojava koje ugrožavaju unutarnju i nacionalnu sigurnost, a u ekstremnim slučajevima i međunarodnu sigurnost. Takve pojave se nazivaju povredama državne granice i njihovim stupnjevanjem možemo odrediti intenzitet neke prijetnje.

Posljednjih deset godina nezakonite migracije, kao jedan vid kažnjivih radnji povezanih uz državne granice, nesumnjivo predstavljaju sigurnosnu pojavu koju mnogi povezuju s ugrožavanjem nacionalne sigurnosti zbog velikog broja migranata²⁵ koji padaju na teret svake države koja im pruži »utočište tj. boravak« i zbog činjenice da su u jednom svom dijelu povezane s kriminalnim skupinama na nacionalnoj i međunarodnoj razini te, prema

24

EU Schengen Catalogue – External borders control, Removal and readmission: recomendacion and best practices, Council of the European Union, General Secretariat, February 2002. SCH-EVAL 1, COMIX 4, <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=eu>.

25

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 32/02.); članak 33. »... Kao značajan sigurnosni rizik treba istaknuti i problem krijumčarenja oružjem, opojnim drogama, ilegalne migracije te trgovina ljudima, osobito ženama i djecom. Republika Hrvatska je, zbog činjenice da se prostorno nalazi na području kojim prolaze krijumčarski lanci iz Azije, Afrike i istočne Europe prema zapadnoj Europi, posebno osjetljiva na ovakvu vrstu ugrožavanja njezine sigurnosti.«

procjenama Ujedinjenih naroda, godišnja zarada organizacija koje se bave krijumčarenjem osoba iznosi oko 7 milijardi dolara.²⁶

Također, krijumčarenje osoba kao »posao« sve je više povezano sa zločinačkim organizacijama koje su uključene u trgovinu oružjem i drogom,²⁷ te se sve češće dolazi do zaključka da se današnjem organiziranom i mobilnom kriminalu može kvalitetno i učinkovito suprotstaviti samo dobro organizirana i mobilna policija koja se brzo prilagođava novim okolnostima, što podrazumijeva kvalitetnu suradnju sa svim nadležnim institucijama unutar²⁸ i izvan zemlje.²⁹

3. *Suzbijanje nezakonitih migracija na području Europske unije*

Zbog činjenice da je Republika Hrvatska već podnijela aplikaciju za članstvo u Europskoj uniji važno je uvažiti aktivnosti koje su na ovom području poduzete unutar Europske unije kako bi se iste mogle u procesu približavanja implementirati u nacionalno zakonodavstvo.

Zemlje članice Europske unije su se također u 90-im godinama prošlog stoljeća naglo suočile s velikim pritiskom nezakonitih migranata, a takva situacija ih je motivirala da ulože dodatne napore pri kontroli vanjske granice Unije.³⁰ Zbog toga su se zapadnoeuropske zemlje unutar Europske unije

26

a/ Iskazano u Palermu gdje je od 12. do 15. prosinca 2000. održana Konferencija UN-a na kojoj je od 148 predstavnika zemalja članica UN-a njih 121 potpisalo Konvenciju o borbi protiv međunarodnog organiziranog kriminala (među njima i Republika Hrvatska).

b/ Isti podaci; Gosh, B., »Irregular Migration«, *Migration News*, Volume 6, Number 1, January 1999.

27

Gosh, B., »Irregular Migration«, *Migration News*, Volume 6, Number 1, January 1999.

28

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 32/02.), članak 93. »Ostvarenje svih aktivnosti usmjerenih na jačanje unutarnje sigurnosti Republike Hrvatske primarni je zadatak snage i službe Ministarstva unutarnjih poslova, pravosudnog sustava Republike Hrvatske, inspekcijских službi, te sustava civilne zaštite Republike Hrvatske. Ministarstvo unutarnjih poslova s obzirom na svoje ovlasti i zadatke ima ključnu ulogu na ovom području. Eventualno angažiranje Oružanih snaga u ovim aktivnostima može biti samo iznimno te mora biti precizno zakonski uređeno.»

29

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 32/02.), članak 92. »U borbi protiv sigurnosnih rizika poput terorizma i organiziranog kriminala, potrebno je poduzeti i niz specifičnih mjera radi neutralizacije navedenih opasnosti. Ove mjere obuhvaćaju uspostavljanje djelotvornog sustava kontrole granica Republike Hrvatske, produbljivanje policijske i obavještajne suradnje sa susjednim državama u praćenju i sprečavanju djelovanja terorističkih grupa i organiziranog kriminala, preciznu pravnu regulaciju statusa imigranata i tražitelja azila, usklađivanje procedura izručenja osoba osumnjičenih za navedene aktivnosti s procedurama drugih europskih država (a posebno procedurama EU), pozivanje relevantnih nacionalnih baza podataka s istovrsnim bazama podataka drugih država, a posebno država EU.»

30

Ukidanje granične kontrole i unutarnja sigurnost u Europi pojmovi su koji potječu od sporazuma, postignutog 14. lipnja 1985. između SR Njemačke, Francuske i zemalja Beneluxa (u daljnjem tekstu »Schengen I«), nazvanog prema mjestu održavanja sastanka »Schengenski sporazum«. Međutim, nje-

našle u posve novim okolnostima glede imigracijskih kontrola i postupaka, viznog sustava, azila, ujednačavanja zakonske regulative te nadzora vanjske državne granice. Razmjeri te pojave mogu se pretpostaviti iz prilično točnih statističkih pokazatelja o podnositeljima zahtjeva za azilom u državama Europske unije jer se državljanstva azilantata preklapaju s državljanstvima nezakonitih migranata (tablica 1.).

Tablica 1: Pregled zahtjeva za azil u zemljama EU u 1999, 2000. i 2001. godini³¹

	1999.	2000.	2001.	Ukupno
Austrija	20 130	18 284	30 135	68 549
Belgija	35 777	42 691	24 549	103 107
Danska	12 331	12 200	12 403	39 934
Finska	3 107	3 170	1 651	7 928
Francuska	30 833	38 588	47 263	116 684
SR Njemačka	95 331	78 764	88 363	262 458
Grčka	1 528	3 004	2 906	7 438
Irska	7 724	10 920	10 324	28 968
Italija	33 000	15 564	9 620	58 184
Luksemburg	2 912	585	689	4 186
Nizozemska	39 300	43 892	32 579	115 771
Portugal	307	202	192	701
Španjolska	8 405	7 037	9 219	24 661
Švedska	11 231	16 303	23 513	51 047
V. Britanija	91 200	98 900	52 140	242 240
UKUPNO	393 116	390 104	345 546	1 131 856

Ukupan broj nezakonitih migranata na europskim prostorima bi trebao sadržavati veliki dio ukupnog broja azilantata, broj uhićenih nezakonitih migranata na državnim granicama, uhićene u dubini teritorija u nezakonitom boravku, osobe uhićene u zemljama na vanjskim granicama Europske unije i drugim tranzitnim zemljama, kao i dio onih kojima je zapriječen ula-

gova provedba u praksi nije bila moguća bez »Schengenske provedbene konvencije« (u daljnjem tekstu »Schengen II«) potpisane 19. lipnja 1990, koja je definirala, uz ostalo, kontrolu unutarnjih i vanjskih granica te zajedničku politiku viza. Navedenim sporazumima, u praksi često nazivanim »schengenskim sporazumima« kasnije su se pridružile i druge zemlje Europske unije (uključivši Norvešku i Island), osim Velike Britanije i Irske, koje još uvijek ne žele ukinuti graničnu kontrolu na unutarnjim granicama, tj. prihvatiti sve njihove odredbe (sudjeluju u provedbi određenih odredbi).

31

UNHCR Geneva: *Population Data Unit; Trends in asylum applications lodged in Europe, North America, Australia and New Zealand*, (u 2001. g. podaci za Grčku i V. Britaniju odnose se na prvih 9 mjeseci), dostupno na <http://www.unhcr.ch> (u dokumentu se mogu pronaći raščlambe prema državljanstvu azilantata). Također: Europe's asylum »soft touch«, http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/newsid_1524000/1524588.stm

zak na graničnim prijelazima ili su pokušali prijeći s krivotvorenom putnom ispravom.

Prvi konkretni koraci, naravno izvan »schengenskih sporazuma«, na suzbijanju nezakonitih migracija su učinjeni stvaranjem Europske unije. Europska unija konstituirana je Ugovorom iz Maastrichta u kojem su sadržane prve konkretnije odredbe iz djelokruga pravosuđa i unutarnjih poslova³². VI. poglavlje Ugovora iz Maastrichta tada je, uz ostalo, reguliralo pitanja vezana za probleme prelaska državne granice, zakonitog i nezakonitog useljavanja i sl. (što se tada nalazilo u tzv. trećem stupu Europske unije). Članak K.7 (nakon Ugovora iz Amsterdama izmijenjena je nomenklatura članaka)³³ Ugovora o Europskoj uniji odredio je da VI. poglavlje nije u suprotnosti uspostavljanju ili razvoju čvršće suradnje na bilateralnoj ili multilateralnoj razini između dviju ili više država članica, ako to nije u suprotnosti ili ne koči predviđenu suradnju u ovom poglavlju, čime je bila stvorena pravna podloga za daljnju suradnju na temelju već postojećih »schengenskih sporazuma«. Praksa je pokazala da se usporedno s aktivnostima koje su bile navedene u tzv. trećem stupu Ugovora iz Maastrichta, čak i s većim uspjehom, odvijala suradnja u okviru tzv. »schengenske grupe«.³⁴

Daljnji veliki korak bez kojeg se ne bi moglo govoriti o stvaranju zajedničke politike ili strategije na području suzbijanja nezakonitih migracija učinjen je Ugovorom iz Amsterdama³⁵ koji podrazumijeva harmonizaciju europskog viznog sustava, ujednačenu kontrolu vanjskih granica, ujednačavanje politike azila, gdje su ujedno odredbe »schengenskih sporazuma« inkorporirane u pravni sustav Europske unije. Time je dio politika koji je bio u trećem stupu ušao u prvi stup (azil, migracije, politika viza), čime su se države odrekle isključive odgovornosti za ova područja i dale nadležnost, tj. pravo iniciranja mjera prepustile tijelima Europske zajednice, u prvom redu Europskoj komisiji. »Prvi stup predstavlja utjelovljenje djelokruga zajednice u njegovom najrazvijenijem obliku gdje institucije mogu sastavljati zakonodavne akte koji se izravno primjenjuju na području država članica«,³⁶ u čemu je možda i osnovna razlika između prvog i druga dva stupa gdje nacionalno zakonodavstvo uglavnom uvijek ima prednost nad europskim.

32

»Treaty on European Union«, *Official Journal of the European Communities* C 340, 10. 11. 1997, pp. 145-172.

33

Borcherdt, Klaus-Dieter, *ABC prava Zajednice*, Europska komisija, Opća uprava za obrazovanje i kulturu, Tisak-More d.o.o. Zagreb 2001., »Dodatak – Popis jednakovrijednih odredbi iz čl. 12 Amsterdamskog ugovora«, str. 111.

34

Zemlje potpisnice »schengenskih sporazuma«.

35

Ugovor iz Amsterdama – Amsterdamski ugovor prihvaćen je 18. lipnja 1997, a stupio na snagu 1999. S njim je izmijenjen Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o Ekonomskoj zajednici.

36

Borcherdt, Klaus-Dieter, *ABC prava Zajednice*, Europska komisija, Opća uprava za obrazovanje i kulturu; Tisak – More d.o.o., Zagreb 2001, str. 20.

Budući da su područja kontrole granica, migracija i politika azila ključna ili najbitnija za suzbijanje nezakonitih migracija na svakom nacionalnom teritoriju, analizirajući napore koji su ulagani neovisno o djelomičnom odustajanju od ideje »nemiješanja jedne države u poslove druge države«, možemo pretpostaviti da su države odlučile da se s ovom pojavom suoče na nadnacionalnoj razini jer unutar nacionalnih okvira nisu mogle postići zadovoljavajuća tj. konačna rješenja. Kao pravce djelovanja na području suzbijanja nezakonitih migracija Europska unija danas je identificirala sljedeća moguća područja:

- politika viza (mogućnost razmjene informacija o izdanim vizama između zemalja članica, a konačni cilj bi trebao biti stvaranje Europskog sustava za identifikaciju viza)
- infrastruktura za razmjenu informacija, suradnju i koordinaciju (jačanje suradnje i kooperacije nadležnih institucija, permanentna tehnička potpora, analiza podataka, stvaranje zajedničke baze podataka o upravljanju migracijama)
- upravljanje granicama (potrebno je težiti stvaranju europske granične policije)
- policijska suradnja (jačanje policijske suradnje kroz ulogu Europol)
- usklađivanje zakonodavstva (zakoni koji reguliraju pitanja stranaca i kazneni zakoni)
- readmisijska politika.

»Schengenom I«, koji je početak intenzivnije suradnje na području unutarnjih poslova i carine, formalizirane su dvije vrlo bitne smjernice a koje su se odnosile na djelomično napuštanje ideje suverenosti na području poslova nadzora državne granice i stvaranje povjerenja između članica.³⁷ Promatrajući ciljeve koji su bili zadani te uspjehe koji su postignuti na području kontrole granica, migracija i viza, može se postaviti pitanje jesu li čelnici europskih zemalja kad nisu mogli postići dogovor unutar Europske zajednice, ili se ovo područje razvijalo sporije od njihovih očekivanja, to učinili na mala vrata izvan tijela EZ-a. Naime, od njemačko-francuskog sporazuma, postignutog 13. srpnja 1984. u Saarbrukenu, koji je predviđao da se na njemačko-francuskoj granici postepeno ukida granična osobna kontrola za državljane EZ-a, kao i da se pojednostavni kontrola prometa roba preko zajedničke državne granice, slijedili su »schengenski sporazumi« koji su se, sve do njihovog inkorporiranja Protokolom u okvir Europske unije³⁸ (u daljnjem tekstu Schengenski protokol), razvijali paralelno s Europskom zajednicom i nakon nje Europ-

37

Članak 5. »Schengen I«: »Do 1. siječnja 1986. uspostaviti će se zajednička kontrolna mjesta pri susjednim nacionalnim graničnim prijelazima, ukoliko se to već nije dogodilo, i u tolikoj mjeri gdje je to prema prostoru moguće«. Nadalje se ispituje mogu li se s obzirom na mjesne odnose na drugim prijelazima uvesti zajednička kontrolna mjesta.

38

»Protokol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union«, Protokol o uključivanju Schengenskog acquisa u okvir Europske unije – Schengenski protokol, *Aneks Ugovoru iz Amsterdama*. <http://europa.eu.int/eur-lex/en/accessible/treaties/en/livre313.htm>

skom unijom i postignuti su daleko veći rezultati na navedenim područjima. Međutim, mora se navesti da je u preambuli Schengenskog protokola navedeno da »Visoke ugovorne stranke potvrđuju da se odredbe Schengenskog *acquisa* primjenjuju samo ako su spojive i samo u mjeri u kojoj su spojive sa zakonodavstvom Europske unije i Europske zajednice«. Iako je tradicionalno shvaćanje suverenosti bila prepreka napretku prema integraciji, države potpisnice su preuzele zajedničku odgovornost za zajednički nacionalni teritorij, te su, određivanjem kratkoročnih i dugoročnih mjera koje treba poduzeti, željele izbjeći pogoršanje sigurnosti do kojeg bi moglo doći zbog postupnog ukidanja kontrola predviđenih »Schengenom I«. Neka od pitanja koja su se pojavila bila su: kako zaustaviti nezaustavljivi migracijski tijek prema EU, kako spriječiti nezakonite prelaskе državnih granica i kako spriječiti snažan porast organiziranog krijumčarenja ljudi, što ukazuje na činjenicu da su države potpisnice bile svjesne iznimne važnosti dosljedne primjene svih odredbi, osobito uzme li se u obzir nepostojanje granične kontrole na unutarnjim granicama, što je bio jedan od faktora za postizanje željene razine sigurnosti, čiji nedostatak je potrebno nadoknaditi pojačanom kontrolom vanjskih granica. Na temelju toga pripreman je i »Schengen II«, za što je bilo potrebno pet godina, koji je potpisan 1990. i stupio na snagu 1. rujna 1993. (za pet zemalja utemeljitelja). Tom prigodom istaknuta je nužnost djelotvorne kontrole vanjskih granica³⁹ sukladno članu 6. Sporazuma.⁴⁰

Mjere koje su tada bile dogovorene kao mjere koje treba provesti u kratkom roku su:⁴¹

- nastojanje skraćivanja vremena zadržavanja na graničnim prijelazima pri obavljanju granične kontrole
- omogućavanje prelaska izvan određenih graničnih prijelaza i izvan vremena kada su otvoreni za državljane članica Europske zajednice koji žive u općinama na zajedničkim granicama
- ubrzanje prometa roba i olakšavanje carinskih formalnosti
- suzbijanje nezakonite trgovine opojnim sredstvima i koordiniranje mjera na tom području
- jačanje suradnje na svim oblicima kaznenih djela čiji je modalitet izvršenja povezan uz državnu granicu
- usklađivanje postupka izdavanja viza i dozvola za ulazak u zemlju.⁴²

39

Schengen II, članak 1. definira vanjske granice kao kopnene i pomorske granice kao i zračne i pomorske luke sporazumnih stranaka, ako nisu unutarnje granice.

40

Schengen II, članak 6. uređuje postupak granične kontrole na graničnim prijelazima na vanjskoj granici, utvrđuje jedinstvena temeljna načela, te u stavku 5. navodi da za kontrolu vanjskih granica vrijede ujednačeni standardi.

41

Schengen I, poglavlje I, članci od 1. do 16.

42

Schengen I, članak 7. navodi da je cilj osiguranje zaštite cjelovitosti suverenog područja pet sporazumnih strana od nedopuštenih ulazaka u zemlju i od djelovanja koja mogu ugroziti unutarnju sigurnost.

Nadalje, zemlje potpisnice su svjesne osjetljivosti zadiranja u sigurnosna pitanja nacionalnih država odredile i mjere koje je zbog toga potrebno provesti dugoročno:⁴³

- premještanje kontrole na vanjske granice i usklađivanje zakonskih propisa⁴⁴
- dogovaranje policijske suradnje, pravne, stručne i informacijske pomoći, mogućnosti prekograničnoga gonjenja
- usklađivanje politike izdavanja viza i određivanja uvjeta za ulazak u zemlju
- poduzimanje zajedničke inicijative u okvirima Europske zajednice za povećanje granica slobodnih za putovanje⁴⁵
- skraćivanje čekanja na graničnim prijelazima
- usklađivanje propisa koji reguliraju promet roba preko državnih granica.

Unatoč svim odredbama, posebno je bilo osjetljivo pitanje nepostojanja kontrole na unutarnjim granicama čime se *de facto* prepušta ostvarivanje sigurnosti vlastitih granica i unutarnje sigurnosti sporazumnoj strani koja nadzire vanjsku granicu. Međutim, cilj koji je zadan 1985. godine bio je jasan – ukidanje unutarnjih graničnih kontrola za sve osobe i on je, unatoč ostavljenoj mogućnosti uspostavljanja privremenih graničnih kontrola i dubinskih kontrola granice mobilnim ekipama, odredio daljnji put kojim su zemlje članice odlučile krenuti.

Usklađivanje mjera na suzbijanju nezakonitih migracija rezultiralo je odredbom kojom se sporazumne strane obvezuju poduzeti sankcije protiv svake osobe koja državljaninu treće zemlje iz koristoljublja pomaže, ili pokušava pomoći, useliti u područje jedne od sporazumnih strana ili zadržati se u istom,⁴⁶ kao i odredbom u kojoj se navodi obveza prijevoznika koji je doveo državljanina treće zemlje, kopnom, morem ili zrakom, do vanjskih granica, da ga neodgodivo vrati nazad. Također, prijevoznik mora voditi računa o potrebnim mjerama kako bi saznao da državljanin treće zemlje, koji je prevožen morem ili zrakom, raspolaže potrebnim ispravama za ulazak u suvereno područje sporazumnih strana, te se predviđa mogućnost sankcija.⁴⁷

Sastanak Europskog vijeća u Amsterdamu bio je događaj koji je odredio daljnju suradnju na tom području. Jedan od raznih protokola koji su dodani Ugovoru iz Amsterdama je Protokol o uključivanju Schengenskog *acquisa*⁴⁸ u

43

Schengen I, poglavlje I, članci od 17. do 28.

44

Članak 17. »Schengena I« određuje usklađivanje zakona, na kojima se temelji kontrola, i propise glede zabrana i ograničenja te provođenje dodatne mjere za zaštitu unutarnje sigurnosti kao i za sprečavanje nedopuštenih ulazaka u zemlju osoba koje nisu državljani zemalja članica Europske zajednice.

45

Iz članka 21. vidljiva je želja za proširenjem tzv. »Schengenskog kišobrana« na ostale članice EZ-a, te se zemljama članicama daje obveza poduzimanja inicijativa s tim ciljem.

46

Schengen II; članak 27.

47

Schengen II; članak 26.

okvir Europske unije – Schengenski protokol i ujedno je najvažniji s aspekta podizanja »područja kontrole granica« na razinu Europske unije, čime su države članice Europske unije i formalno prepustile europskim institucijama pravo intervencije na nacionalno zakonodavstvo koje definira pitanja sigurnosti svake države i kojim je, stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, Schengenski *acquis* postao dijelom propisa Europske unije. Utvrđeno je da trinaest schengenskih zemalja⁴⁹ može nastaviti schengensku suradnju i primjenjivati odgovarajuće odredbe kao oblik pojačane suradnje, kao i da Schengenski *acquis* automatski postaje *acquisom* Europske unije/Europske zajednice (izravno se primjenjuje na trinaest država članica). Za Republiku Hrvatsku i za druge države kandidatkinje za Europsku uniju važan je članak 8. Protokola koji utvrđuje da se Schengenski *acquis* i daljnje mjere koje poduzimaju institucije u njegovom djelokrugu smatraju *acquisom* koji moraju u potpunosti prihvatiti sve zemlje kandidatkinje.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama (1. svibnja 1999.) predstavljena je prekretnica u povijesti Europe na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Uz zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, treći stup u koji ulaze pravosuđe i unutarnji poslovi, postao je, nakon dugogodišnje gospodarske integracije i napretka na tom polju, jedan od ključnih ciljeva. Nijedan drugi dio Ugovora iz Maastrichta nije toliko izmijenjen kao što je to slučaj s pitanjima trećeg stupa. Ugovorom iz Amsterdama stvoren je novi i važan pojam: pojam »područja slobode, sigurnosti i pravde«. Tamo gdje se Ugovor iz Maastrichta poziva na »blisku suradnju na području pravosuđa i unutarnjih poslova«, Ugovor iz Amsterdama u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji utvrđuje »očuvanje i razvijanje Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde u kojem se osigurava slobodno kretanje osoba uz odgovarajuće mjere glede kontrole vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala«. Postizanje tog cilja moguće je sprečavanjem i suzbijanjem organiziranog i

48

Pod Schengenskim *acquisom* podrazumijeva se:

Sporazum potpisan u Schengenu 14. lipnja 1985. između vlada država Ekonomske unije Beneluxa, SR Njemačke i Republike Francuske, o postupnom ukidanju provjera na njihovim zajedničkim granicama.

Konvencija potpisana u Schengenu 19. lipnja 1990. između Kraljevine Belgije, SR Njemačke, Republike Francuske, Velikog Vojvodstva Luksemburga i Kraljevine Nizozemske, kojom se provodi Sporazum o postupnom ukidanju provjera na njihovim zajedničkim granicama, potpisan u Schengenu 14. lipnja 1985, s odnosnim Završnim aktom i zajedničkim deklaracijama.

Protokoli i sporazumi o pristupanju Sporazumu iz 1985. i Provedbenoj konvenciji iz 1990. s Italijom (potpisano u Parizu 27. studenoga 1990.), Španjolskom i Portugalom (potpisano u Bonnu 25. lipnja 1991.), Grčkom (potpisano u Madridu 6. studenoga 1992.), Austrijom (potpisano u Bruxellesu 28. travnja 1995.) i Danskom, Finskom i Švedskom (potpisano u Luksemburgu 19. prosinca 1996.), s odnosnim Završnim aktima i deklaracijama.

Odluke i deklaracije koje je usvojio Izvršni odbor ustanovljen na temelju Provedbene konvencije iz 1990., kao i akti koje su za provedbu Konvencije usvojili organi kojima je Izvršni odbor dodijelio ovlasti odlučivanja.

Akti koje su donijele europske institucije (Vijeće i Komisija) nakon uključivanja ovog područja u okvir Europske unije.

49

Položaj Norveške i Islanda je opisan u čl. 6. Schengenskog protokola.

drugog kriminala, osobito terorizma, trgovanja osobama, kaznenih djela protiv djece, nezakonite trgovine drogom i oružjem, korupcije i prijevara, uskom suradnjom policijskih, sudskih i carinskih vlasti, kao i drugih nadležnih tijela i ujednačavanja zakonskih pravila o kaznenim pitanjima. Analizirajući područje nadzora državnih granica i mjere koje se poduzimaju s ciljem suzbijanja nezakonitih migracija, možemo ustvrditi da je jedna od najvećih promjena ostvarenih Ugovorom iz Amsterdama upravo ugradnja Schengenskog *acquisa* u *Acquis* Europske unije. Nakon gotovo petnaest godina (Schengen I od 14. lipnja 1985.), Schengen je postigao svoj konačni cilj, integraciju u okvire Europske unije, i obvezao da se uspjeh schengenske suradnje na području slobode kretanja mora nastaviti u Europskoj uniji. Utvrđivanje Schengenskog *acquisa* nije bio laka zadaća, pa je za svaku odluku i deklaraciju koje predstavljaju Schengenski *acquis*, utvrđen pravni temelj u Ugovoru o Europskoj zajednici i Ugovoru o Europskoj uniji.⁵⁰

3.1. Pregled određenih zaključaka i mjera s ciljem suzbijanja nezakonitih migracija

Zaključci sa sastanka Europskog vijeća u Beču, održanog 11. i 12. prosinca 1998.⁵¹ shvaćeni su kao nastavak i potpora Amsterdamskom ugovoru, gdje je prihvaćen Akcijski plan o uspostavljanju područja slobode, sigurnosti i pravde što su ga sastavili Vijeće i Komisija⁵² i dali su znatan poticaj unapređenju suradnje na ovom području. Ne samo što je istaknuta važnost implementiranja mjera iz Ugovora iz Amsterdama, već je prihvaćeni Akcijski plan označen kao put kojim se to treba napraviti. Akcijski plan predstavlja konkretan okvir za razvoj aktivnosti na području pravosuđa i unutarnjih poslova i nalaže Vijeću da odmah započne s implementacijom dvogodišnjih prioriteta.⁵³

Kao prioritetne mjere navode se procjena zemalja porijekla u smislu formiranja specifičnog integriranog pristupa tim zemljama, suzbijanje nezakonitih migracija informacijskim kampanjama u zemljama porijekla i tranzita, definiranje pravila o jedinstvenoj vizi, definiranje »viznog sustava Europske

50

Council Decision of 20 May 1999 determining, in conformity with the relevant provisions of the treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen *acquis*; *Official Journal of the European Communities* L 176/17 (1999/436/EC), <http://europa.eu.int/eur-lex/prj/en/oj/dat/1999/>.

51

Vienna European Council, Presidency Conclusion, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec98.htm#annex4>

52

Council and Commission Action plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam establishing an area of freedom, security and justice; *Official Journal of the European Communities* C19, 23.1.1999.

53

Ovdje je također vidljiva uska povezanost s Ugovorom iz Amsterdama jer se mjere u Akcijskom planu dijele na dvogodišnje i petogodišnje.

unije« i usklađivanje zakonodavstva zemalja članica o odgovornosti prijevoznika. Ujedno je istaknuta važnost brzog integriranja Schengenskog *acquisa* u okvir Europske unije. Posebni prioriteti dani su borbi protiv nezakonitih migracija te je istaknuto da čuvanje unutarnje sigurnosti počiva na državama članicama, ali je potrebno primjenjivanje načela solidarnosti. Kao najvažniji aspekt Akcijskog plana može se istaknuti potvrđivanje stečenog iskustva i postignutog napretka na strategiji migracija u okviru Schengena.

Zaključci sa sastanka Europskog vijeća u Tampereu, održanog 15. i 16. listopada 1999.⁵⁴ (poseban sastanak za područje pravosuđa i unutarnjih poslova) potvrdili su odlučnost Europskog vijeća da razvije područje Europske unije kao područje slobode, sigurnosti i pravde u potpunosti koristeći mogućnosti koje se nude Amsterdamskim ugovorom te se postizanje tog cilja navode kao izazov.⁵⁵ Zaključeno je da zajednička europska politika na području migracija i azila mora uključivati sljedeće elemente:

- partnerstvo sa zemljama porijekla (opsežan pristup migracijama koji se odnosi na suzbijanje siromaštva, poboljšavanje uvjeta života i mogućnosti zapošljavanja, preveniranje konflikata i podupiranje država u postizanju demokratskih standarda koji se odnose na ljudska prava, posebno manjina, žena i djece)
- zajednički sustav azila (usklađivanje procedure azila, uspostava sustava za identifikaciju tražitelja azila)
- pravedan tretman državljana trećih država (odnosi se na državljane trećih država koji borave u zemljama članicama – pravo boravka, zapošljavanja, edukacije i sl.)
- upravljanje migracijskim tokovima (odnosi se na upravljanje u svim fazama, od kampanja u zemljama porijekla o stvarnim mogućnostima imigriranja i sprečavanja trgovine ljudima, provođenja zajedničke politike viza, što uključuje užu suradnju između konzulata zemalja članica Europske unije u trećim zemljama, usvajanje zakonodavstva koje predviđa oštrije sankcije prema onima koji su uključeni u trgovinu ljudima i eksploataciju migranata, potpuno prihvaćanje Schengenskog *acquisa* od zemalja kandidatkinja, djelotvorno kontroliranje vanjskih granica o provode posebno osposobljeni profesionalci⁵⁶ do pružanja pomoći zemljama porijekla i tranzita da pojačaju svoju sposobnost djelotvorne borbe protiv trgovine ljudima).

54

Tampere European Council, Presidency Conclusions, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/>

55

Članak 2. Zaključaka.

56

Članak 25. Zaključaka: U ovom članku nije definirana struktura i organizacija službi koje obavljaju nadzor državne granice, kao ni jesu li to vojne, policijske ili kombinirane formacije, već se samo ističe obveza da one budu osposobljene za obavljanje poslova kontrole vanjskih granica.

Zaključci sa sastanka Europskog vijeća u Sevilli, održanog 21. i 22. lipnja 2002.⁵⁷ istaknuli su potrebu jačanja kontrole vanjskih granica kroz razvoj koncepta sveobuhvatne »granične strategije« za Europsku uniju. Naložena je priprema zajedničkog modela analize rizika radi izrade zajedničke integrirane procjene rizika, uspostava zajedničkog osnovnog programa obuke za granične službe i konsolidacija odredbi koje se odnose na granice, dok Europska komisija treba napraviti studiju o podjeli tereta između država članica i Europske unije u upravljanju vanjskim granicama.⁵⁸ U dijelu koji se odnosi na »Integraciju migracijske politike u odnose s trećim državljanima« naznačeno je nekoliko važnih područja koje je potrebno istaknuti jer ukazuju na dijelom promijenjeni stav Europske unije prema nezakonitim migracijama:⁵⁹

- integrirani, sveobuhvatni i uravnoteženi pristup rješavanju korijenjskih uzroka nezakonitih migracija mora ostati stalni dugoročni cilj
- imajući to u vidu, ekonomska suradnja, širenje trgovine, pomoć u razvoju i sprečavanje sukoba načini su promicanja ekonomskog napretka u trećim državama koji stoga smanjuju temeljne uzroke nezakonitih migracija
- svaki budući sporazum o suradnji, pridruživanju ili bilo koji ekvivalentni sporazum koji Europska unija ili Europska zajednica sklopi bilo s kojom državom trebao bi sadržavati odredbe o upravljanju migracijskim tokovima i readmisiji u slučaju nezakonitih migracija
- tehničko i financijsko pomaganje zemalja tranzita i porijekla u pitanjima upravljanja granicama.

Katalogom preporuka za pravilnu primjenu Schengenskog *acquisa* i najbolje prakse: (granice + udaljšavanje + readmisija) iz veljače 2002. potvrđena je obveza jačanja kontrole vanjskih granica stavljena kao preduvjet slobodi kretanja osoba unutar teritorija »Schengenskih država«, a zbog različitog definiranja i zakonskog određenja ideja tj. koncepta vezanih za granice u državama članicama definirani su pojmovi »integriranog modela granične sigurnosti« i »upravljanja granicama«:

A/ Integrirani model granične sigurnosti odnosi se na:

- aktivnosti u trećim zemljama, posebno u zemljama porijekla i tranzita (podrazumijevaju se mjere koje poduzimaju časnici za vezu i stručnjaci za dokumente koji djeluju u rizičnim zemljama s aspekta nezakonitih migracija – koji moraju biti posebno osposobljeni, mjere koje se poduzimaju u konzularnim predstavništvima zemalja članica i njihova suradnja i mjere koje moraju poduzeti prijevoznici čije osoblje mora biti osposobljeno za otkrivanje krivotvorenih putnih isprava)

57

Seville European Council, Presidency Conclusions, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/>

58

Članak 32. Zaključaka.

59

Članci 33. i 34. Zaključaka.

- međunarodnu graničnu suradnju (odnosi se na lokalnu, bilateralnu i multilateralnu graničnu suradnju gdje su sporazumi sa susjednim zemljama na području upravljanja granicama djelotvorno sredstvo za povećanje granične sigurnosti)
- mjere na vanjskim granicama s ciljem zaštite unutarnje sigurnosti i sprečavanja nezakonite migracije (sve osobe koje prelaze vanjske granice moraju se sustavno provjeriti i treba se učinkovito provoditi zaštita državne granice izvan graničnih prijelaza što se mora postići usklađivanjem zakonodavstva, izgradnjom infrastrukture, obrazovanjem kadrova, tehničkim opremanjem i graničnom suradnjom)
- mjere unutar teritorija schengenskih država (pojačane potrage, provjere i mjere nadzora prema nacionalnim informacijama, nadziranje međunarodnih prometnih pravaca, udaljšavanje osoba koje nezakonito borave na njihovom području).

B/ Upravljanje granicama odnosi se na:

- kontrolu prelaska državne granice (obavlja se na određenim graničnim prijelazima i uz provjeru valjanosti putnih isprava i ispunjavanje drugih uvjeta za prelazak granice uključuje provjere s ciljem otkrivanja i sprečavanja prijetnji nacionalnoj sigurnosti schengenskih država i podrazumijeva provjeru osoba, vozila i predmeta)
- zaštitu državne granice (mjere koje se poduzimaju između graničnih prijelaza tj. mjere koje se poduzimaju na tzv. zelenoj granici).

Sve navedeno ukazuje na činjenicu da su zemlja Europske unije prepoznale nezakonite migracije kao pojavu koja sa sobom nosi veliki sigurnosni rizik koju su kao takvu zakonski odredili, zatim pristupili jačanju kontrole na vanjskim granicama Europske unije, nakon čega su pozornost usmjerile na tranzitne i polazišne zemlje.

4. Nezakonite migracije u Republici Hrvatskoj

Po svom geostrateškom položaju Republika Hrvatska se nalazi uzduž smjera migracijskih kretanja osoba iz istočnoeuropskih i azijskih zemalja prema razvijenim zapadnoeuropskim zemljama, na tzv. »balkanskoj ruti«. Kao i druge europske zemlje i Republika Hrvatska je suočena s porastom broja nezakonitih migracija, posebice zbog svog zemljopisnog položaja, turističke orijentacije i »otvorenosti« granica, a obnovom i razvojem gospodarstva postaje sve privlačnija zemlja za ekonomsku migraciju koju neizbježno prati i »crno tržište rada«. Posljednjih nekoliko godina u Republici Hrvatskoj su u porastu svih oblici migracija, a posebna pozornost nadležnih tijela usmjerena je na nezakonite migracije, među kojima, osim »klasičnog« rada stranaca »na crno« i ostanka stranaca na teritoriju Republike Hrvatske bez dopuštenja

nadležnog tijela, što još uvijek ne predstavlja velik problem, poseban sigurnosni problem predstavlja protuzakonito prebacivanje osoba preko državne granice, bilo pojedinačno ili skupno, te njihov tranzit u zemlje Europske unije što obavljaju razne kriminalne skupine i zločinačke organizacije, što tada poprima jednu potpuno drugu sigurnosnu dimenziju. Ovo je još izraženije ukoliko se razmotri struktura nezakonitih migranata prema državljanstvu, gdje se posljednjih godina, posebno do 2000, bilježio ogroman porast državljanina *afroazijskih* zemalja. Krijumčarenje osoba preko državne granice u Republici Hrvatskoj u posljednje vrijeme poprima sve šire razmjere i sve veći stupanj organiziranosti kriminalnih skupina koje se bave krijumčarenjem osoba, što je motivirano prije svega velikom imovinskom korišću, te se ne smije zaboraviti velika društvena opasnost, kao posljedica krijumčarenja osoba preko državne granice zbog povezanosti s mnogim drugim kaznenim djelima. U vrijeme agresije i oružanih sukoba na teritoriju Republike Hrvatske i drugih zemalja u regiji većina nezakonitih migracija nije sadržavala obilježja organiziranog kriminaliteta. Međutim, smanjenjem opsega sukoba na ovim prostorima, sve je češće organizirano krijumčarenje državljanina trećih zemalja, poglavito zemalja visokog migracijskog rizika, koji prijelazom preko teritorija Republike Hrvatske pokušavaju ući u države zapadne Europe. Državljanini trećih zemalja ulaze na teritorij Republike Hrvatske iz smjera Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore i manjim dijelom iz Mađarske, a krijumčarene osobe u vrlo malom broju slučajeva se zadržavaju na teritoriju Republike Hrvatske.

4.1. Pregled stanja nezakonitih migracija u Republici Hrvatskoj

Statistički pokazatelji Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske potvrđuju iskazanu činjenicu da sliku nezakonitih migracija u Republici Hrvatskoj posljednjih godina prati sveopći trend porasta, te se, prema njihovoj strukturi, može pretpostaviti da su ekonomski razlozi glavni uzroci njihovog nezakonitog prelaska državne granice. Tako, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske posljednjih nekoliko godina, a što je posebno došlo do izražaja tijekom 2000, bilježi znatno povećanje nezakonitih migracija na svojim državnim granicama i preko svog državnog teritorija. Druga specifična pojava je bila suočavanje s ogromnim brojem osoba kojima se ne može sa sigurnošću utvrditi identitet jer su osobe ili namjerno bacile vlastite dokumente, ili su im u trenutku uhićenja putne isprave bile kod organizatora koji nije uhićen. Činjenicu da je u 2001. i 2002. godini zabilježen pad ukupnog broja nezakonitih migracija možemo promatrati s više aspekata:

- institucionalno jačanje sustava nadzora državne granice u okviru Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske
- izmjena kaznenog zakonodavstva

- pojačane mjere hrvatske policije u svim segmentima svog postupanja, od mjera na samoj državnoj granici, preko postupanja u dubini teritorija do intenziviranja mjera kriminalističke policije
- uporaba specijalizirane tehničke opreme
- uhićenja organizatora krijumčarenja osoba u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji
- pojačane mjere koje su poduzele sve zemlje regije preko kojih su se kretale nezakonite migracije prema i od teritorija Republike Hrvatske
- mjere na istočnim granicama što su poduzele susjedne države SCG⁶⁰ i BiH⁶¹ u koje su nezakoniti migranti u 2000. godini dolazili legalno, najčešće zrakoplovom
- aktivnosti europskih zemalja u educiranju policijskih službenika, kao i određena pomoć u tehničkoj opremi koja se rabi za nadzor državnih granica
- kao rezultat svih ovih mjera promjena pravaca putovanja nezakonitih migranata.

Moramo napomenuti da su sve ove mjere u regiji bile pod stalnim nadzorom zemalja Europske unije koje su konstantno vršile veliki pritisak na zemlje u regiji da spriječe nezakonite migracije prije njihovog dolaska do vanjskih granica Europske unije.

Osim znakovitog kvantitativnog porasta nezakonitih prelazaka državne granice u razdoblju od 1998. do 2000. (primjerice, 1998. zabilježeno je 10 566 osoba u nezakonitom prelasku, 1999. godine 12 314, a 2000. godine 24 180 osoba), vidljiv je veliki porast nezakonitih ulazaka državljana *afroazijskih* zemalja. Međutim, bitno izmijenjena struktura nezakonitih migranata u Republici Hrvatskoj bila je, kao što je rečeno, dodatno otežana činjenicom da se uglavnom radilo o osobama koje su bez osobnih isprava i čiji identitet se teško ili gotovo nikako nije mogao utvrditi u nekom razumnom roku, što je izravno utjecalo na cjelokupni zakonom predviđeni postupak koji se općenito provodi prema strancima koji nezakonito borave na teritoriju Republike Hrvatske.

Prigodom analiziranja statističkih pokazatelja koji govore o nezakonitim migracijama u Republici Hrvatskoj uspoređene su posljednje četiri godine (od 1999. do 2002.) kako bi se stekla cjelovitija slika o kretanjima nezakonitih migracija, a ujedno i mogla analizirati učinkovitost poduzetih mjera na suzbijanju nezakonitih migracija, budući da je zorno da su mjere koje su poduzete u posljednje vrijeme naročito u posljednje tri godine donijele i određene rezultate koji su se očitovali ponajprije u smanjenju ukupnog broja nezakonitih migranata, kao i

60

U 2000. godini hrvatska policija je u nezakonitom prelasku državne granice zatekla mnogo državljana Kine (koji za ulazak u Republiku Hrvatsku moraju imati unaprijed pribavljenu vizu u diplomatsko-konzularnom predstavništvu) koji su u Beograd dolazili redovitim linijom Peking – Beograd bez obveze posjedovanja vize za SCG. Pod pritiskom europskih zemalja ta zrakoplovna linija je ukinuta.

61

Ustrojavanje Državne granične službe koja je u rujnu 2002. preuzela nadzor nad cijelom granicom Bosne i Hercegovine, kao i određene izmjene viznog sustava BiH.

- pojačane mjere hrvatske policije u svim segmentima svog postupanja, od mjera na samoj državnoj granici, preko postupanja u dubini teritorija do intenziviranja mjera kriminalističke policije
- uporaba specijalizirane tehničke opreme
- uhićenja organizatora krijumčarenja osoba u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji
- pojačane mjere koje su poduzele sve zemlje regije preko kojih su se kretale nezakonite migracije prema i od teritorija Republike Hrvatske
- mjere na istočnim granicama što su poduzele susjedne države SCG⁶⁰ i BiH⁶¹ u koje su nezakoniti migranti u 2000. godini dolazili legalno, najčešće zrakoplovom
- aktivnosti europskih zemalja u educiranju policijskih službenika, kao i određena pomoć u tehničkoj opremi koja se rabi za nadzor državnih granica
- kao rezultat svih ovih mjera promjena pravaca putovanja nezakonitih migranata.

Moramo napomenuti da su sve ove mjere u regiji bile pod stalnim nadzorom zemalja Europske unije koje su konstantno vršile veliki pritisak na zemlje u regiji da spriječe nezakonite migracije prije njihovog dolaska do vanjskih granica Europske unije.

Osim znakovitog kvantitativnog porasta nezakonitih prelazaka državne granice u razdoblju od 1998. do 2000. (primjerice, 1998. zabilježeno je 10 566 osoba u nezakonitom prelasku, 1999. godine 12 314, a 2000. godine 24 180 osoba), vidljiv je veliki porast nezakonitih ulazaka državljana *afroazijskih* zemalja. Međutim, bitno izmijenjena struktura nezakonitih migranata u Republici Hrvatskoj bila je, kao što je rečeno, dodatno otežana činjenicom da se uglavnom radilo o osobama koje su bez osobnih isprava i čiji identitet se teško ili gotovo nikako nije mogao utvrditi u nekom razumnom roku, što je izravno utjecalo na cjelokupni zakonom predviđeni postupak koji se općenito provodi prema strancima koji nezakonito borave na teritoriju Republike Hrvatske.

Prigodom analiziranja statističkih pokazatelja koji govore o nezakonitim migracijama u Republici Hrvatskoj uspoređene su posljednje četiri godine (od 1999. do 2002.) kako bi se stekla cjelovitija slika o kretanjima nezakonitih migracija, a ujedno i mogla analizirati učinkovitost poduzetih mjera na suzbijanju nezakonitih migracija, budući da je zorno da su mjere koje su poduzete u posljednje vrijeme naročito u posljednje tri godine donijele i određene rezultate koji su se očitovali ponajprije u smanjenju ukupnog broja nezakonitih migranata, kao i

60

U 2000. godini hrvatska policija je u nezakonitom prelasku državne granice zatekla mnogo državljana Kine (koji za ulazak u Republiku Hrvatsku moraju imati unaprijed pribavljenu vizu u diplomatsko-konzularnom predstavništvu) koji su u Beograd dolazili redovitom linijom Peking – Beograd bez obveze posjedovanja vize za SCG. Pod pritiskom europskih zemalja ta zrakoplovna linija je ukinuta.

61

Ustrojavanje Državne granične službe koja je u rujnu 2002. preuzela nadzor nad cijelom granicom Bosne i Hercegovine, kao i određene izmjene viznog sustava BiH.

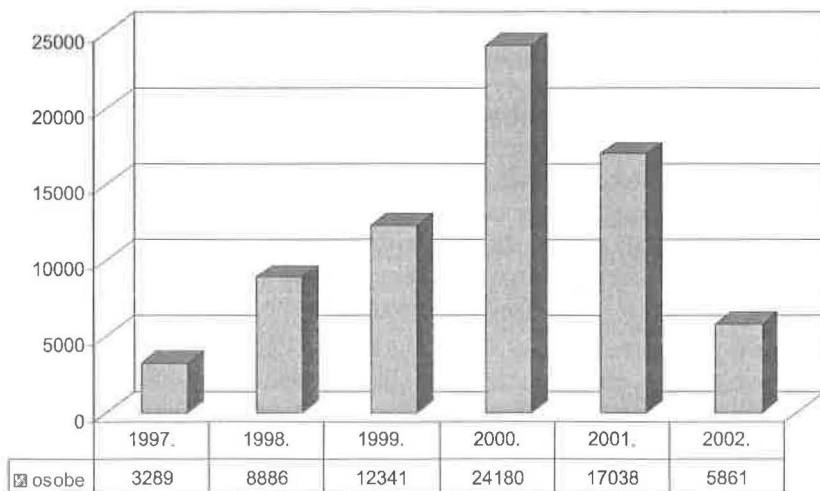
Prikaz nezakonitih migracija u RH po državljanstvu od 1999. do 2002. godine

Državljanstvo	1999.	2000.	2001.	2002.
Iran	521	7 061	473	21
Irak	26	508	909	60
Rumunjska	3 736	6 379	7 346	295
Turska	2 564	5 332	1 836	615
SRJ	3 887	991	2 792	2 361
BiH	360	550	479	448
Kina	153	681	440	66
Makedonija	403	511	923	651
Moldavija	51	525	743	320
Ostali	613	1 642	1 097	1 024

u smanjenju ostalih nezakonitih radnji povezanih s nezakonitom migracijom.

Sljedeća tablica daje pregled nezakonitih migracija u Republici Hrvatskoj kada je u samo proteklih šest godina zabilježeno ukupno 71 595 osoba, iz čega se može vidjeti veličina ove pojave na našem teritoriju i njezin utjecaj na potrebne mjere nadležnih tijela na svim razinama.

Broj osoba koje su nezakonito prešle državnu granicu Republike Hrvatske u razdoblju od 1997. do 2002.



Formalna reforma sustava nadzora granice u Republici Hrvatskoj kojoj je cilj približavanje europskim standardima započela je u siječnju 2002, a stupila u operativnu provedbu u srpnju 2002, kad je u Ravnateljstvu policije ustrojena Uprava za granicu, kao posebna organizacijska cjelina nadležna za cjeloviti sustav nadzora državne granice kao i za stanje nezakonitih migracija na teritoriju Republike Hrvatske.⁶² Kao jedna od trenutčno najvažnijih zadaća koja stoji pred novoutemeljenom Upravom je usklađivanje naših standarda na području migracija i nadzora državne granice s europskim standardima.

4.5. Položaj Republike Hrvatske u odnosu na »europske – schengenske« standarde

Republika Hrvatska je od samog trenutka osamostaljenja isticala da je njezin strateški cilj priključenje Europskoj uniji,⁶³ što je dobilo svoj formalni okvir kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njezinih zemalja članica,⁶⁴ koji je parafiran 14. svibnja 2001, a stupit će na snagu nakon ratificiranja u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu i parlamentima svih 15 država članica Europske unije (predviđa se da će taj proces trajati dvije godine).

Ministarstvo unutarnjih poslova RH nominiralo je za pomoć iz CARDS 2001. projekt »Integrirano upravljanje granicama – granična policija« koji je odobrila i prihvatila Europska komisija, sa »senior partnerom« Saveznim MUP-om SR Njemačke i »junior partnerom« MUP-om Republike Slovenije,⁶⁵ a ministar unutarnjih poslova Šime Lučin, 17. studenoga 2002, kad je Ministarstvo unutarnjih poslova i Delegacija Europske komisije u Zagrebu predstavljalo projekt istaknuo je da je »jedno od najzahtjevnijih i najskupljih pitanja iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju uspostava schengenskih standarda na granici«.⁶⁶

Opći cilj ovog projekta je daljnje jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta granične policije Republike Hrvatske, te vrlo jasno određiva-

62

Opširnije o organizacijskom ustroju i zadaćama Ministarstva unutarnjih poslova RH; <http://www.mup.hr>

63

»Širenje Europske unije i NATO-a predstavlja za Hrvatsku najznačajniji međunarodni proces. Pristupanje objema integracijama jest jedan od najvažnijih nacionalnih ciljeva.«, članak 9. *Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske* (»Narodne novine«, broj 32/02.)

64

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njezinih zemalja članica, Ministarstvo za europske integracije, ožujak 2002, Zagreb. Do veljače 2003. godine Sporazum su ratificirale sljedeće države Europske unije: Austrija, Irska, Danska, Njemačka i Španjolska.

65

»Integrated Border Management – Border Police«, (CARDS 2001, CR-0102.05/02).

66

Bulletin Europa, Ministarstvo za europske integracije RH, str. 3.

nje svih potreba hrvatske granične policije, od državne do lokalne razine. Pretpostavka je da će uspješnim završetkom tog projekta granična policija Republike Hrvatske stvoriti preduvjete za učinkovito obavljanje poslova nadzora granica i potpuno implementiranje Schengenskog *acquisa* u nacionalno zakonodavstvo što je, još jednom ističem, preduvjet za ulazak u Europsku uniju. Ujedno će hrvatska granična policija pokazati da je spremna ispuniti sve zahtjeve koji će se pred nju staviti i koji proizlaze iz obveza približavanja Europskoj uniji i ujednačavanja standarda na području azila, migracija i granične kontrole.

Danas je posve jasno da nezakonite migracije i krijumčarenje osoba donose veliku društvenu opasnost, uslijed čega je ugrožen svekoliki sustav sigurnosti, jer su za predmetni problem vezani razni oblici više ili manje društveno opasnih kažnjivih radnji, od manjih prekršaja, mogućih zaraza od raznih zaraznih bolesti koje mogu donijeti nezakoniti migranti, do teških kaznenih djela koje čine sami imigranti, ali i moćne zločinačke organizacije.

Nezakonite migracije, osim sigurnosnog aspekta, mogu također utjecati na diplomatske i bilateralne odnose između pojedinih država, kao primjerice, spor između Francuske i Velike Britanije zbog prihvatnog centra u Francuskoj koji se nalazi u blizini tunela odakle često nezakoniti migranti bježe i tunelom pokušavaju stići u Veliku Britaniju, što je rezultiralo prijetnjama o zatvaranju tunela. Drugi diplomatski incident se dogodio u Australiji kada je norveški novinar otkrio da je australska tajna služba tijekom krize oko nezakonitih migranata prisluškivala norveškog ambasadora.⁶⁷

Svojim aktivnostima i uspjesima zemlje Europske unije su u prošlom desetljeću u borbi protiv nezakonitih migracija i krijumčarenja osoba, time i podizanju razine sigurnosti, pokazale da je nužna stalna globalna i regionalna međunarodna suradnja međunarodnih policijskih organizacija ili izravna suradnja zainteresiranih država, u svezi razmjene informacija i iskustava vezanih za učinkovito suzbijanje problemske pojave. Ovu tezu potvrđuje uključivanje Schengenskog *acquisa* u okvir Europske unije, mjere koje su nakon toga učinjene unutar Europske unije, ali i razne inicijative i pomoći drugim zemljama Europe kroz koje je Europska unija djelovala prema zemljama koje su bile tranzitne zemlje za nezakonite migracije. Politika Europske unije na području suzbijanja nezakonitih migracija se promijenila od ideje stvaranje tzv. »europske tvrđave« prema upravljanju migracijskim tokovima i poticanju legalne migracije. Ovi stavovi konačno su definirani Zaključcima sa sastanka Europskog vijeća iz Seville gdje se ukazuje na činjenicu da rješavanje uzroka migracija na svim poljima treba biti stalni dugoročni cilj, pri čemu se ponajprije misli na poticanje gospodarskog napretka u zemljama polazišta.

67

Godine 2001. norveški brod »Tampa« na otvorenom moru je spasio 433 nezakonita migranta s broda koji je tonuo (kojim su planirali stići u Australiju) i planirao je te osobe iskreati na australskom otoku Christmas Island, no australska vlada tome se usprotivila i nije dopustila da te osobe uđu na njihovo područje, *Nacional*, Zagreb, 3. rujna 2002.

Očito je da su u određenim razdobljima postojali različiti prioriteti, pa su se zemlje članice u počecima 90-ih usmjerile na ukidanje unutarnjih granica sa istodobnim jačanjem kompenzacijskih mjera u dubini teritorija i jačanjem vanjskih granica Europske unije, dok se danas pozornost i aktivnosti više usmjeravaju na zemlje polazišta i zemlje tranzita nezakonitih migranata. Pitanje koje se može postaviti je li to što je učinjeno dovoljno ili ne, sigurno je zanimljivo i otvara nova područja, ali uzmemo li u obzir da se ipak radi o suverenim državama koje imaju još uvijek mnogo različitosti i posebnih nacionalnih interesa, može se ocijeniti da je u svakom pogledu učinjeno mnogo.

Kao i mnoge države izvan kruga zemalja Europske unije i Schengena, jedan od važnih sigurnosnih problema s kojim će se Republika Hrvatska i dalje susretati u budućnosti je problem nezakonitih migracija i krijumčarenja osoba, u prvom redu zbog svog geografskog i geostrateškog položaja, gdje u pojedinim susjednim zemljama još uvijek ne postoji dovoljno učinkovit sustav kontrole granica.

Dakle, slobodno možemo reći da u predstojećem razdoblju, Republiku Hrvatsku, a posebno Ministarstvo unutarnjih poslova, očekuju veliki poslovi uspostave što kvalitetnijeg sustava nadzora državnih granica, posebice istočnih državnih granica (državna granica s BiH i SCG), što je jedan od uvjeta političkog i ekonomskog, pa i sigurnosnog integriranja s Europskom unijom. Naravno, to znači potpuno i neodgodivo prihvaćanje Schengenskog *acquisa* u određenom roku. Iako je činjenica da je na području suzbijanja nezakonitih migracija u Republici Hrvatskoj učinjeno mnogo, potrebno je uložiti dodatne napore na sljedećim područjima:

- usklađivanju i prilagodbi nacionalnog zakonodavstva kako bi se mogli implementirati svi akti Europske unije koji reguliraju tu problematiku
- proširenju suradnje s graničnim policijama, u prvom redu susjednih država, ali i drugih na području Europske unije
- uključivanju i aktivnom sudjelovanju u međunarodnim aktivnostima na području nezakonitih migracija
- daljnjem stručnom usavršavanju i osposobljavanju granične policije poglavito vezano uz stručne teme kao i učenje stranih jezika
- uspostavljanju učinkovitog sustava nadzora državne granice pri čemu je posebnu pozornost potrebno usmjeriti na organizacijsko-kadrovski koncept i tehničko opremanje prema europskim standardima
- daljnjem povezivanju svih nadležnih službi unutar Ministarstva unutarnjih poslova kao i drugih nadležnih institucija koje obavljaju poslove granične kontrole, što će voditi »integriranom upravljanju granicama«.

Na aktualno pitanje regionalnog povezivanja zemalja tzv. »regional approach« koje se danas često čuje iz europskih metropola, koje ima znatne implikacije na graničnu policiju, ali i na Republiku Hrvatsku zbog financijskih potreba, teško je dati jednoznačan odgovor. Postavlja se pitanje treba li čekati da susjedne zemlje ispune schengenske standarde i samim tim preuzmu kontrolu vanjskih granica Europske unije, što je za nas s financijskog aspekta s

jedne strane prihvatljivo, ili, treba, neovisno o drugima pratiti svoj put približavanja Europskoj uniji i ispuniti schengenske standarde i samostalno odlučivati o vlastitoj sigurnosti neovisno o samom činu ulaska u Europsku uniju. S aspekta postizanja visoke razine sigurnosti na državnim granicama, što je i jedno od mjerila ulaska u Europsku uniju, postizanje schengenskih i europskih standarda je naša obveza i kao takvu je treba promatrati, čime se možda i daje odgovor na navedeno pitanje.

Literatura

- Andrassy, Juraj: *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1987.
- Andrassy, Juraj – Bakotić, Božidar – Vukas, Budislav: *Međunarodno pravo 1*, Školska Knjiga, Zagreb 1998.
- Borcherdt, Klaus-Dieter: *ABC prava Zajednice*, Europska komisija, Opća uprava za obrazovanje i kulturu; Tisak-More d.o.o., Zagreb 2001.
- Burian, Dušan: *Schengen v praksi*, MUP Republike Slovenije, Ljubljana 1999.
- Dingreiter, Hilmar: *Policijske mjere i problemi prilikom susreta s ilegalnim useljenicima i tražiocima azila*, Izbor članaka iz stranih časopisa (broj 3), MUP RH, Zagreb 1989.
- Grizold, Anton: *Međunarodna sigurnost*, teorijsko-institucionalni okvir, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb 1998.
- Grizod, Anton – Tatalović, Siniša – Cvrtila, Vlatko: *Suvremeni sustavi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti Zagreb – Hrvatska udruga za međunarodne studije, Zagreb 1999.
- Grečić, Vladimir: *Suvremene migracije radne snage u Europi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 1975.
- Gueguen, Daniel: *Praktični vodič kroz labirint Europske unije –strukture, ovlasti i procedure*, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb 2001.
- Gosh, Bimal: »Irregular Migration«, *Migration News*, Volume 6, Number 1, January 1999.
- Gosh, Bimal: *Social and Economic Consequences of Irregular Migration*, Presentacija na Konferenciji o migracijama u Beču, 25. do 27. studenoga 1998.
- Huntigton, P. Samuel: *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*, Puljko, Zagreb 1997.
- Hellenthal, Marcus: *Granična sigurnost-kamen temeljac unutarne sigurnosti*, Izbor članaka iz stranih časopisa (broj 2-3), MUP RH, Zagreb 1998.
- Ivanda, Stipe: *Schengenski sporazumi i unutarne sigurnost*, MUP RH, Zagreb 2001.
- J. van Krieken, Peter: *The Migration Acquis Handbook*, TMC Asser Press, The Hague 2001.
- Janke, Peter: *Ethnic and Religious Conflicts*, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Darsmouth 1994.

- John, Salt – Jeremy, Stein: »Migration as a Business: The Case of Trafficking«, *International Migration*, 1997/35, No 4.
- Krijumčarenje ljudi – krijumčarenje žena i djece; Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd 2001.
- Leksikon migracijskoga i etničkog nazivlja; Institut za migracije i narodnosti, Školska knjiga, Zagreb 1998.
- Loescher, Gil: »International security and population movements«, str. 557 – 560, *The Cambridge Survey of World Migration*; edited by Robin Cohen, University of Warwick, Cambridge University Press 1995.
- Lundberg, Ferdinand: *Bogati i najbogatiji (Studija o moći novca danas) II dio*, Globus, Zagreb 1977.
- Miller, J. Mark: »Illegal Migration«, str. 537-540, *The Cambridge Survey of World Migration*; edited by Robin Cohen, University of Warwick, Cambridge University Press 1995.
- Mileta, Vlatko: *ABC Europske unije – leksikon osnovnih pojmova*, Školske novine, Zagreb, 1997.
- Mileta, Vlatko: *Gospodarska sinteza Europe*, Školska knjiga, Zagreb 1993.
- Raymond, Aron: *Mir i rat među narodima*, Golden Marketing, Zagreb 2001.
- Tatalović, Siniša: *Manjine i manjinski narodi*, SKD »Prosvjeta«, Zagreb 1997.
- Turek, Franjo: *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland d.o.o., Varaždin 1999.
- Vukadinović, Radovan: *Sigurnost na jugoistoku Europe*, Interland d.o.o., Varaždin 1999.
- Vukadinović, Radovan: *Postkomunistički izazovi europskoj sigurnosti – od Jadrana do Baltika*, Ziral, Mostar 1997.
- Vukadinović, Radovan – Mileta, Vlatko: *Europa iza ugla*, August Cesarec, Zagreb 1990.
- Weiner, Miron: *Global Migration Crisis*, HarperCollins, New York 1995.
- Živković, Ilija – Šporer, Željka – Sekulić Duško: *Asimilacija i identitet – studija o hrvatskom iseljeništvu u Kanadi*, Školska knjiga, Zagreb 1995.

SUMMARY

Illegal migrations in almost all parts of the world and especially towards highly developed regions have reached such intensity that they started to have an impact on security of certain countries. In order to prevent illegal migrations, countries started to have much stronger systems of the state borders control as well as other measures taken either within the state borders or on regional and global level. From standpoint of the Republic of Croatia, measures and activities taken in this field on the territory of the European Union require particular attention as especially so-called *security deficit*, created after control on internal borders had been abolished, needed to be alleviated. As the Republic of Croatia is undergoing the process of approaching the European Union, it will have to acknowledge the so far achieved standards in this field and implement them into its national legislation.