

NADZOR DRŽAVNE GRANICE

Silvio Grobenski

student 4. godine Pravnog fakulteta Osijek,
E-mail: silgro94@gmail.com

Eugen Jakopović

student 5. godine Pravnog fakulteta Osijek,
E-mail: eugen.jakopovic94@gmail.com

Stručni rad
UDK 341.222:351.746.1
351.746.1:061.1(4-67EU)
Rad primljen 28. ožujka 2018.

Sažetak

Tema je ovoga rada nadzor državne granice. U samome uvodu naglašena je važnost postojanja, ali i čuvanja državnih granica bez kojih jednostavno nije moguće egzistiranje nijedne države na svijetu. Štoviše, provođenjem učinkovitog i kvalitetnog nadzora čuvaju se vrijednosti koje je određeno društvo postiglo što je i svojevrsna nit vodilja ovoga rada. Bitno je, bez obzira na samu temu, uvijek krenuti od teorijskog pristupa pa je tako i ovdje dana jasna definicija državnih granica, pojma granice, vrste i sve ono što ih sačinjava. Naglašena je važna uloga propisa Europske unije u suzbijanju i prevenciji organiziranog krijumčarenja ljudi te su prikazane teorijske postavke istoga. Izrazito važna je i uloga tijela i sustava Europske unije kao što je FRONTEX i Schengenski informacijski sustav. U svemu tome izrazito proaktivnu ulogu ima i Republika Hrvatska zbog svoga specifičnog položaja i činjenice da su njezine granice ujedno i najdulje kopnene vanjske granice Europske unije. U tome smislu potrebno je djelovati sustavno, organizirano i koherentno zajedno sa svim državama članicama Europske unije kako bi se spriječile eventualne loše posljedice migrantskih valova.

Ključne riječi: granica, nadzor, pravna regulativa, FRONTEX, Schengenski sustav

1. UVOD

Tri konstitutivna elementa svake države, kao svojevrsne apstraktne tvorevine, jesu stanovništvo, vlast i teritorij. Kada bismo krenuli u raščlanjivanje tih pojmova rekli bismo kako je postojanje tih triju elemenata zapravo i vrlo logično budući da bez stanovništva nema ni potrebe za formiranjem vlasti, a s druge strane ako to stanovništvo postoji, ono bi moralo imati i određeni teritorij i, naravno, ako se ta dva elementa kumulativno ispune, dolazimo do zaključka kako se to isto stanovništvo na tom istom teritoriju mora na određeni način ustrojiti te kreirati vlastita pravila kako bi anulirali onaj društveni poredak koji znači odsutnost vlasti, tj. anarhiju. No, kumulativno ispunjenje tih triju elemenata bila bi zapravo samo iskonska faza onoga što slijedi u "životu" jedne države.

Višestruki su problemi i u samome stanovništvu koje je u većini slučajeva vrlo raznorodno te je vrlo teško i zahtjevno uspostaviti vlast koja je jednaka i pravedna za sve i čiji cilj mora biti očuvanje temeljnih ljudskih prava i sloboda. No, uz očuvanje temeljnih ljudskih prava i sloboda i uz očuvanje i življenje demokratskih postavki, svaka država mora voditi računa o svojim granicama, odnosno o opasnostima koje naviru iz svojevrsnoga okruženja te iste države.

Članak 1. Ustava Republike Hrvatske kaže: “Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.”¹ Iz ovoga ustavnoga načela, koje je prema svojoj prirodi i političko i pravno, proizlazi i suverenitet Republike Hrvatske koji predstavlja najvišu vlast iznutra te nezavisnu vlast prema van. Upravo ta nezavisnost prema van, među ostalim, nužno sugerira i potrebu pomnoga motrenja državnih granica. “Zaštita državnih granica obavlja se njihovim nadziranjem sa svrhom zaštite nepovredivosti državne granice na kopnu, moru i rijekama na kojima se odvija međunarodna plovidba te šticeenje i osiguranje zračnog prostora Republike Hrvatske. Nadzor državne granice obavlja se radi sprječavanja ulaska diverzantskih, terorističkih i drugih neprijateljskih skupina ili pojedinaca na teritorij Republike Hrvatske. Zaštita državnih granica obuhvaća i kontrolu kretanja osoba uz državnu granicu i na njoj sa svrhom zaštite nepovredivosti državne granice te utvrđivanja i rješavanja povreda državne granice.”² Uz te navedene funkcije treba naglasiti da državne granice uvelike utječu na homogenizaciju određenih skupina društva te samim time potiču njihove međusobnu povezanost.³

S obzirom i na trenutak u kojem se današnji svijet, a posebice Europa nalazi, autori smatraju kako je nužno propitkivati i analizirati sve ono što čini taj sustav nadzora državne granice, ali dakako i implementaciju europskih uredbi, direktiva i odluka te kako se u konačnici isto provodi u praksi. Nadzor državne granice Republike Hrvatske izrazito je važan zbog geostrateškoga položaja RH, odnosno granice Republike Hrvatske ujedno su i vanjske granice Europske unije u kojoj postoji sustav načelnoga neometanoga prelaženja državnih granica. To je vrijednosni sustav, sustav na kojemu Europska unija kao zajednica *sui generis* i počiva i bez kojega, odnosno čijim narušavanjem ta ista Europska unija gubi smisao postojanja. Slobode protoka ljudi, dobara, usluga i kapitala četiri su slobode koje odražavaju nepogrešivu izvornost ideje postojanja i opstojanja Europske unije. Stoga će u ovome radu biti riječi upravo o važnosti tih državnih granica, njihovim vrstama, ali i funkcioniranju u sklopu nacionalnoga te europskoga sustava kontrole sa svojevrsnim osvrtom na migracijsku krizu koja je pogodila Europu.

¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014, čl. 1.

² Ivanda, Stipe, Zaštita državnih granica, Biro tisak, Zagreb, 2003., str. 1.

³ Detaljnije u: Anderson, James; O'Dowd, Liam, Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance, Regional Studies, Vol. 33, No. 7, 1999., str. 598.–599.

2. POJAM GRANICE

Pojam granice, odnosno državne granice, kroz povijest nije imao isto značenje, ali je uvijek imao iznimno važnu ulogu u formiranju neke države pa tako i u opstanku istih. Usporedno s time, pojam granice imao je tijekom povijesti, ali i danas ima raznovrsna simbolična značenja. Tako je svojedobno Berlinski zid imao ulogu razgraničenja između dvaju političkih sustava i moglo bi se reći dva tabora moći. Tako i danas u raznim dijelovima svijeta granice predstavljaju razmeđe između dviju ili više kultura, narodnosti ili političkih sustava.⁴ Kada su nastale granice zaista je teško odrediti, no možemo zaključiti kako je vjerojatno do nastanka primitivnih granica došlo u vrlo ranim fazama pojave civilizacije, odnosno kod formiranja određenih grupacija ljudi, kod kojih je prirodno da utvrđujući granice ostvaruju svojevrni stupanj zaštite, ali dakako i integracije te iste skupine ljudi. "Povijesno gledajući granica nije bila crta koja je dijelila područje pod suverenitetom određenih država, već je bila određeni pojas zemljišta s obrambenom namjenom. U Rimskom Carstvu granica je bila prostor određene širine uređen za potrebe obrane Carstva (*limes imperii*). U Franačkoj državi bile su to marke koje se s vremenom pretvaraju u granice u modernom smislu prilikom diobe Carstva između nasljednika Karla Velikog."⁵ Također, mogli bismo zaključiti kako su državne granice u punom smislu te riječi oživotvorene kada su počele nastajati tzv. centralizirane države, dakle one države koje su u tim trenucima bile situirane na određenome mjestu i shodno tome su imale razvijen sustav državnog upravljanja te sustav oporezivanja. No, dakako, bilo je potrebno da i određene znanosti dostignu razinu kako bi mogle takve granice zabilježiti i ovjekovječiti. "Kada su geodezija i kartografija dostigle tehnički razvoj potreban da bi se u praksi moglo utvrditi granične crte."⁶

Pitanje državne granice *lege artis* jest i pitanje međunarodnoga prava. "U teoriji međunarodnoga prava državnu granicu definira se kao crtu do koje se proteže državno područje ili kao plohu koja presijeca graničnom crtom zračni prostor, površinu zemlje i podzemlje između susjednih zemalja."⁷ Prema Zakonu o nadzoru državne granice, državna granica je ploha koja okomito prolazi graničnom crtom po Zemljinoj površini te odvaja kopneno područje, morski prostor, unutarnje vode, zračni prostor i podzemlje Republike Hrvatske od susjednih država, kao i državna granica na području graničnih prijelaza na aerodromima, morskim lukama i lukama unutarnjih voda preko kojih se odvija međunarodni promet.⁸ Ustavom Republike Hrvatske određeno je da se suverenitet Republike Hrvatske rasprostire nad prostorom omeđenim državnim granicama, tj. nad njezinim kopnenim

⁴ Detaljnije; cf. *ibid.*, str. 595.

⁵ Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 4.

⁶ *Ibid.*

⁷ Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, 1995., str. 150.

⁸ Zakon o nadzoru državne granice, Narodne novine, broj 173/2003, 100/2004, 141/2006, 8/2007, 146/2008, 130/2011, 83/2013, 27/2016, čl. 4.

područjem, rijekama, jezerima, prokopima, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja. Republika Hrvatska ostvaruje, u skladu s međunarodnim pravom, suverena prava i jurisdikciju u morskim područjima i u podmorju Jadranskog mora izvan državnog područja do granice sa susjedima.⁹

3. VRSTE GRANICA

Granice se mogu podijeliti na prirodne, umjetne te astronomske. Prirodne granice one su koje se naslanjaju na određenu manifestaciju prirode kao što su gorski lanci, klisure, rijeke, jezera i sl. Umjetne granice su one koje se ne oslanjaju na prirodno oblikovano tlo, nego se povlače na određenim točkama na karti, najčešće u ravninama. Astronomske granice označavaju granice povučene uz neku usporednicu ili meridijan (npr. između Sjeverne i Južne Koreje, SAD-a i Kanade, u pustinjским i polarnim područjima itd.). No, bez obzira na to o kojoj je vrsti granica riječ "granice među državama uvijek su one crte koje su određene međunarodnim ugovorima ili su običajnim putem prihvaćene kao granične crte između dviju susjednih država."¹⁰

3.1. UNUTARNJE I VANJSKE GRANICE

Uz navedene teoretske podjele granica, budući da je Republika Hrvatska članica Europske unije, moramo navesti i podjelu granica koju proklamira Europska unija. Tako su *unutarnje granice* prije svega zajedničke kopnene granice, uključujući granice na rijekama i jezerima država članica, zatim zračne luke država članica za unutarnje letove te u konačnici morske, riječne i jezerske luke država članica za redovne unutarnje trajektne linije. *Vanjske* su granice kopnene granice država članica, uključujući granice na rijekama i jezerima, granice na moru i njihove zračne, riječne, pomorske i luke na jezerima, ako se ne radi o unutarnjim granicama – dakle vanjske granice su granice s trećim državama.¹¹ Također, izrazito je važno naglasiti da se unutarnje granice mogu prijeći na onom mjestu koje odabere osoba koja prelazi iz jedne države u drugu i to bez provođenja granične kontrole osoba i bez obzira na njihovo državljanstvo.

"Međutim, ukidanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na

- a) izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli,

⁹ *Op. cit.* (bilj. 1), čl. 2.

¹⁰ Doneseno prema Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 6. te prema Andrassy, J., *op. cit.* (bilj. 7), str. 155.–156.

¹¹ Staničić, Frane, *Policijsko upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2015., str. 125.

- b) sigurnosne provjere nad osobama koje u skladu s pravom svake države članice provode nadležna tijela, službenici ili prijevoznici u lukama i zračnim lukama pod uvjetom da se te provjere također provode nad osobama koje putuju unutar države članice,
- c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava,
- d) mogućnost da država članica, državljanima trećih država, zakonom odredi obvezu da prijave svoju prisutnost na njezinom državnom području.”¹²

3.1.1. Privremeno ponovno uvođenje granične kontrole na unutarnjim granicama

Budući da je, kako je maloprije rečeno, osigurana sloboda kretanja preko unutarnjih granica, postavlja se pitanje, i to s razlogom, može li se uopće ograničiti, tj. mogu li se i pod kojim uvjetima uvesti granične kontrole na unutarnjim granicama. “Ako se u području bez kontrole unutarnjih granica pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno uvesti graničnu kontrolu, na svim ili nekim određenim dijelovima svojih unutarnjih granica, u trajanju od najviše 30 dana ili u predviđenom trajanju ozbiljne prijetnje ako je to trajanje dulje od 30 dana.”¹³ Također, u takvim slučajevima mora stajati generalna odredba koja kaže da trajanje privremene granične kontrole ne smije prekoračiti vrijeme koje je izričito potrebno za odgovor na ozbiljnu prijetnju. No, praksa iziskuje i normiranje situacije u kojoj bi trajanje te privremene granične kontrole trajalo i dulje pa tako pravna odredba kaže da država članica može produžiti trajanje granične kontrole za dodatnih 30 dana, što je moguće višekратно produžavati. Međutim, ukupno trajanje razdoblja tijekom kojeg se granična kontrola ponovno uvodi na unutarnjim granicama, uključujući sva produženja, ne smije trajati duže od šest mjeseci.¹⁴ Međutim, države članice ne mogu arbitrarno postupati u takvim situacijama nego su obvezane poštovati i postupati po predviđenoj proceduri, osiguravajući na taj način svrhu i smisao Europske unije, odnosno poštujući vrednote na kojima ista počiva. “Europska komisija i države članice dužne su što je prije moguće obavijestiti Europski parlament i Vijeće Europske unije o razlozima koji bi mogli pokrenuti ponovno uvođenje granične kontrole. Ukoliko država odluči uvesti ovu mjeru, dužna je obavijestiti ostale države članice, kao i Komisiju, najkasnije četiri tjedna prije uvođenja granične kontrole ili u kraćem roku ako okolnosti koje uzrokuju ponovno uvođenje postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja. Sve podatke iz obavijesti Komisija mora prosljediti Europskom parlamentu i Europskom vijeću.

Obavijest sadrži:

¹² Cf. *ibid.*, str. 126.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Doneseno prema *ibid.*

- a) razloge za predloženo ponovno uvođenje, uključujući sve relevantne podatke koji detaljno navode događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju njezinom javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti;
- b) područje primjene predloženog ponovnog uvođenja uz naznaku dijela ili dijelova unutarnjih granica gdje se granična kontrola treba ponovno uvesti;
- c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza;
- d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja;
- e) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.”¹⁵

3.1.2. Posebni slučajevi privremenog uvođenja granične kontrole na unutarnjim granicama

U određenim slučajevima, može postojati potreba da se, radi potrebe provođenja hitnih mjera zbog ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, bez odgode, ponovno uvede granična kontrola. U ovom se slučaju ponovna granična kontrola može provoditi na vrijeme od najviše deset dana, što se može produljiti za još najviše 20 dana. Ukupno najduže trajanje razdoblja ponovne granične kontrole ne smije prekoračiti dva mjeseca. O ovakvom ponovnom uvođenju granične kontrole država članica također mora obavijestiti druge države članice i Komisiju koja o tome obavještava Europski parlament.¹⁶

4. DRŽAVNE GRANICE REPUBLIKE HRVATSKE

Republika Hrvatska, zbog svoga specifičnoga oblika ali i položaja, posebnu pozornost mora posvetiti svojim granicama. Nažalost, mnoge od njih nisu ni do današnjih dana uređene potpuno, odnosno i dalje postoje svojevrsna otvorena pitanja između susjednih država. Još preciznije, samo je granica s Mađarskom evidentirana kao ona o kojoj nema spornih pitanja. “Državne granice Republike Hrvatske temeljem međunarodnog prava o sukcesiji država, državne su granice koje je imala SFRJ do 1991., tj. do svog raspada i to s Republikom Mađarskom (kopnena granica), s Republikom Italijom (morska granica) te granice koje je Hrvatska imala s bivšim republikama u SFRJ prije proglašenja svoje neovisnosti (Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Slovenijom na kopnu i moru i Srbijom na kopnu).”¹⁷ Također, zbog svoga položaja Republika Hrvatska ima i izrazito dugu kopnenu granicu što se posebno odnosi na granicu s Bosnom i Hercegovinom. Državne granice Republike Hrvatske protežu se u dužini od oko 2267 km na kopnu i 502

¹⁵ Cf. *ibid.*, str. 127.

¹⁶ Doneseno prema *ibid.*

¹⁷ Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str.10.

nautičke milje na moru. Od ukupne dužine na kopnu, granica Republike Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom proteže se u dužini od 932 km, sa Srbijom 282 km, sa Slovenijom 674 km, s Mađarskom 354 km i s Crnom Gorom 25 km.¹⁸

4.1. PRAVNI TEMELJI ZA UTVRĐIVANJE HRVATSKIH DRŽAVNIH GRANICA

Ako želimo pronaći temelj postojanja, odnosno potvrde sadašnjih hrvatskih granica, moramo prionuti razmatranju pravnih i političkih akata koji predstavljaju tvorbenu osnovu samostalnosti i neovisnosti države Hrvatske. U tome smislu odgovor treba potražiti u povijesnim odlukama Hrvatskog sabora 1991. godine. Prije svega u Ustavnoj odluci o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske koja je donesena 25. lipnja 1991. U navedenoj Odluci potvrđena je dotadašnja međunarodna granica između Republike Hrvatske i Republike Mađarske, ali i razgraničenja na moru između Republike Hrvatske i Italije. Sve ostale granice koje su u bivšoj SFRJ¹⁹ bile tretirane kao republičke (sa Slovenijom, Srbijom, Crnom Gorom i Bosnom i Hercegovinom) pretvorene su u državne granice.²⁰ Nedugo nakon toga, početkom 1992. godine te iste granice su međunarodno priznate čime je proces formiranja Republike Hrvatske bio dovršen.²¹

4.2. O NADZORU DRŽAVNIH GRANICA REPUBLIKE HRVATSKE

Nadzor državne granice obuhvaća kontrolu prelaska državne granice i zaštitu državne granice, a obavlja se radi:

1. osiguranja nepovredivosti državne granice
2. zaštite života i zdravlja ljudi
3. sprječavanja i otkrivanja kaznenih djela i prekršaja te otkrivanja i pronalaska počinitelja istih
4. sprječavanje nezakonitih migracija i
5. sprječavanja i otkrivanja drugih opasnosti za javnu sigurnost, pravni poredak i nacionalnu sigurnost.²²

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Skraćenica od Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija.

²⁰ Vidi više: Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 31/1991, čl. 5.

²¹ Detaljnije na: 15. siječnja – Dan međunarodnog priznanja Republike Hrvatske, <http://www.sabor.hr/spomendan-15-sijecnja-dan-medunarodnog-priznanja-r>, pristupljeno 1. ožujka 2018.

²² *Op. cit.* (bilj. 8), čl. 3. st. 1.

Pravni okvir koji uređuje nadzor državne granice je složen, budući da je, u vezi s vanjskim granicama mjerodavno europsko pravo, tj. pravo Europske unije, kao i naše domaće pravo, ali primarno je mjerodavno europsko pravo. Tako treba imati na umu sljedeće uredbe EU-a u vezi s nadzorom vanjskih granica:

- a) Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)
- b) Uredba (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR)
- c) Uredba Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije Frontex
- d) Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskoga parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. kojom se uspostavlja Zakonik Zajednice o vizama (Zakonik o vizama)
- e) Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o Viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka između država članica o kratkotrajnim vizama (Uredba o VIS-u)
- f) Uredba (EZ) br. 1931/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila o pograničnom prometu na vanjskim kopnenim granicama država članica te o izmjeni odredaba Schengenske konvencije.

Što se tiče domaćeg prava, mjerodavni su:

- 1) Zakon o nadzoru državne granice
- 2) Zakon o strancima
- 3) Zakon o policiji
- 4) Zakon o policijskim poslovima i ovlastima.²³

4.3. TIJELO I OVLAŠTI ZA NADZOR DRŽAVNE GRANICE

Kako bi bilo koja zaštita, tj. očuvanje nekih vrijednosti u praksi funkcioniralo, nužno je uspostaviti sustav s pripadajućim ovlastima koji će te vrijednosti na adekvatan način moći štiti. Sukladno Zakonu o nadzoru državne granice, nadzor državne granice u nadležnosti je Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno poslove nadzora državne granice obavlja granična policija. Iznimno kada Ministarstvo ili predsjednik Vlade Republike Hrvatske to ocijene potrebnim zbog sigurnosnih i/ili humanitarnih razloga, Oruža-

²³ Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 11), str. 122.–123.

ne snage Republike Hrvatske mogu pružiti potporu u zaštiti državne granice na način propisanim zakonom kojim se uređuje obrana Republike Hrvatske.²⁴ Granična policija u obavljanju poslova nadzora državne granice surađuje s drugim državnim tijelima te se radi toga mogu osnivati i koordinirajuća tijela. Pri obavljanju posla nadzora državne granice policijski službenici primjenjuju ovlasti propisane Zakonom o nadzoru državne granice i ovlasti sadržane u drugim zakonima. Radi omogućavanja nadzora državne granice granična je policija ovlaštena postaviti i koristiti tehnička sredstva i koristiti službene pse za obavljanje nadzora državne granice te postavljati zapreke s kojima se onemogućava nezakonito prelaženje državne granice. Vlasnici ili posjednici zemljišta dužni su omogućiti slobodan prolaz za neometano obavljanje poslova nadzora državne granice te radi postavljanja i održavanja propisanih oznaka područja graničnog prijelaza kao i graničnih i drugih oznaka uz granicu. Policijski službenici mogu se kretati po zemljištu, kada je to nužno za uspješno obavljanje nadzora državne granice, neovisno o odredbama drugih propisa i o volji vlasnika ili posjednika i radi toga koristiti sve vrste prijevoznih sredstava.²⁵

5. GRANIČNI PRIJELAZI

Kako bi se osigurao mir te samim time zajamčila svakojaka sigurnost građana bilo kojih država svijeta potrebno je spriječiti ilegalne prelaskе iz jedne države u drugu, odnosno ponuditi prostornu, tehničku i informacijsku podršku sustavu kontrole na jasno obilježenim mjestima. U tome smislu u sljedećem dijelu rada nešto više reći ćemo upravo o samim graničnim prijelazima.

5.1. POJAM I VRSTE

Granični prijelaz se definira kao mjesto određeno za prelaženje državne granice. Također, taj isti granični prijelaz može biti otvoren za obavljanje međunarodnog, međudržavnog i pograničnog prometa. Granični prijelaz za međunarodni promet mjesto je za prelazak državne granice hrvatskih državljana i državljana drugih država. Granični prijelaz za međudržavni promet mjesto je određeno za prelazak državne granice hrvatskih državljana i državljana susjedne države te u konačnici granični prijelaz za pogranični promet mjesto je određeno za prelazak državne granice hrvatskih državljana s određenog područja Republike Hrvatske i državljana susjedne države, sukladno međudržavnom sporazumu. Također, važno je naglasiti da prema vrsti prometa granični prijelazi mogu biti:

²⁴ *Op. cit.* (bilj. 8), čl. 5., st. 1.–4.

²⁵ Vidi više: Ivanda, Stipe, Policijsko upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 92.–93.

- a) cestovni
- b) željeznički
- c) zrakoplovni
- d) pomorski i
- e) riječni.

Granični prijelazi mogu biti stalni ili sezonski, dakako da su stalni granični prijelazi otvoreni tijekom cijele godine, dok su sezonski međunarodni granični prijelazi otvoreni za međunarodni promet u razdoblju od 1. travnja do 31. listopada svake kalendar-ske godine.²⁶ Bitno je napomenuti da je moguće uspostavljanje privremenog graničnog prijelaza pri tzv. izvanrednim situacijama, a koje su taksativno navedene u Zakonu o nadzoru državne granice. "Ministar, uz prethodno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove financija i nadležnog tijela susjedne države, može rješenjem odrediti privremeni granični prijelaz, ako je to potrebno za održavanje kratkotrajnih djelatnosti kao što su:

- kulturne, vjerske, znanstvene, stručne i turističke aktivnosti,
- sportske priredbe,
- potreba za preusmjeravanjem prometa,
- provedba odredaba međunarodnih ugovora,
- poljoprivredne i druge gospodarske aktivnosti."²⁷

5.2. PODRUČJE GRANIČNOG PRIJELAZA

Granični prijelaz kao takav ne predstavlja apstraktnu stvar, nego isključivo materijalnu koja je situirana geografski i lokacijski. "Području graničnog prijelaza pripada prostor koji je potreban za obavljanje granične kontrole i drugih graničnih formalnosti, kao i neposredna okolica s objektima koji su potrebni za nesmetano i sigurno odvijanje prometa i obavljanje granične kontrole te drugih graničnih formalnosti."²⁸ Područje graničnog prijelaza rješenjem određuje nadležna policijska uprava, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležne carinarnice, nadležne uprave Ministarstva pomorstva, prometa i veza te suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova.²⁹ Također sama arhitektonska izvedba graničnog prijelaza mora biti odrađena tako da taj isti prostor, odnosno građevina, funk-

²⁶ Napisano prema: Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 91.–92; Slično i u: Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 11), str. 142.–144.

²⁷ *Op. cit.* (bilj. 8), čl. 10.

²⁸ Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 25), str. 96.

²⁹ *Ibid.*

cionalno odgovara zadacima koji se na njoj moraju obavljati. Ono je kao takvo i od posebnog sigurnosnog značenja.³⁰

6. GRANIČNA KONTROLA

“Granična kontrola obuhvaća skup mjera i radnji koje poduzimaju i provode policijski službenici granične policije, carinici i inspektori nadležnih inspekcija radi zakonitog i nesmetanog odvijanja prometa preko državne granice.”³¹ Najčešće se obavlja na području graničnog prijelaza, ali može se, ako je tako uređeno međunarodnim sporazumima, obavljati i na području susjedne države te u vlakovima, zrakoplovima i plovilima.³²

Granična kontrola sastoji se u provjeri osoba, putnih isprava, prometnih sredstava koje prelaze državnu granicu. “Tijekom granične kontrole sada se provodi sustavna provjera svih osoba koje prelaze državnu granicu Republike Hrvatske, i na ulazu i na izlazu na unutarnjoj (kopnena granici prema Sloveniji i Mađarskoj) i vanjskoj (kopnena granica prema Srbiji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, zračne i pomorske luke) granici. Osobama s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije pri ulasku i izlasku provjerava se identitet i državljanstvo te vjerodostojnost i valjanost putne isprave za prelazak granice, među ostalim provjerom u relevantnim bazama podataka, a osobito u:

- Schengenskom informacijskom sustavu (od dana kada će Hrvatska biti uključena u ovaj sustav)
- Interpolovoj bazi podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama (SLTD)
- nacionalnim bazama podataka koje sadržavaju informacije o ukradenim, otuđenim, izgubljenim i poništenim putnim ispravama.

Državljeni trećih zemalja prilikom ulaska i izlaska podliježu temeljitim kontrolama, koje, pored prethodno navedenih sustavnih provjera, obuhvaćaju i provjeru:

- imaju li valjanu putnu ispravu koja je važeća barem tri mjeseca nakon planiranog datuma odlaska s državnog područja država članica EU i koja je izdana u prethodnih 10 godina
- imaju li važeću vizu, ukoliko im je ona potrebna

³⁰ Zakon o nadzoru državne granice u čl. 13. st. 1. propisuje da granični prijelaz i njegovo područje mora biti označeno propisanim oznakama i signalizacijom te također u čl. 14. istoga Zakona propisuje se da je za izgradnju graničnog prijelaza potrebno ishoditi posebnu građevinsku dozvolu koju izdaje nadležno upravno tijelo uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva.

³¹ Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 86.

³² *Op. cit.* (bilj. 8), čl. 25.

- opravdanosti svrhe i uvjeta namjeravanog boravka te imaju li dovoljno sredstava za uzdržavanje, kako za vrijeme trajanja namjeravanog boravka tako i za povratak u njihovu matičnu državu ili tranzit do treće zemlje za koju su sigurni da će ih prihvatiti
- ulaznog i izlaznog pečata u putnoj ispravi
- mjesta polaska i odredišta
- da osoba, njegovo prijevozno sredstvo i predmeti koje prevozi nisu takve naravi da predstavljaju opasnost za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje države članice
- kod izlaska, je li osoba prekoračila najdulje dopušteno trajanje boravka na državnom području država članica.³³

Također, uz navedene provjere potrebno je provesti i kontrolu stvari te kontrolu prijeznog sredstva. Sukladno odredbama Zakona o nadzoru državne granice, kontrola stvari obuhvaća kontrolu predmeta koje osoba, koja namjerava prijeći državnu granicu, ima sa sobom ili u prijeznom sredstvu dok se kontrola prijeznog sredstva sastoji od unutarnjeg i vizualnog pregleda prijeznog sredstva i provjeru u potražnim zbirkama podataka. Također, bitno je napomenuti da vlasnik ili korisnik prijeznog sredstva i vlasnik stvari, odnosno osoba koja ih posjeduje, može nazočiti pregledu, odnosno pretrazi. Područje granične kontrole čini određeni prostor na graničnom prijelazu na kojem se ista obavlja, a prema potrebi, ona se može obavljati i u prometnom sredstvu. Iznimno, policijski službenik granične policije može odrediti obavljanje granične kontrole izvan područja graničnog prijelaza ako on sam smatra da je to potrebno ili na opravdan zahtjev stranke, odnosno radi zaštite zdravlja, čovjekova okoliša ili sigurnosti prometa. Zahtijeva li stranka obavljanje granične kontrole izvan područja graničnog prijelaza, tada ona sama snosi troškove iste.³⁴

6.2. KONTROLA PUTNIH ISPRAVA

“Kontrolom putnih isprava provjerava se identitet osobe, važenje i valjanost putne isprave, posjeduje li osoba vizu za ulazak u Republiku Hrvatsku, ako je viza za ulazak potrebna te je li osobi zabranjen ulazak u Republiku Hrvatsku.”³⁵ Da bi određena putna isprava bila klasificirana kao valjana, mora udovoljavati određenim pretpostavkama, odnosno u suprotnome ne udovoljava li ista tim pretpostavkama, bit će klasificirana kao nevaljana. Valjana putna isprava ona je isprava koja sadrži podatke koji su prema nacionalnim pozitivnim propisima propisani kao obvezni. S druge strane, kao nevaljanu putnu ispravu

³³ Što je granična kontrola osoba?, <http://stari.mup.hr/main.aspx?id=160621>, pristupljeno 3. ožujka 2018.

³⁴ *Op. cit.* (bilj. 8), čl. 27.

³⁵ Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 96.

možemo označiti onu koja je krivotvorena ili falsificirana. Krivotvorena putna isprava je isprava koju je izdalo nenadležno tijelo te je vrlo slična originalu i može se lako zamijeniti s istim te je ona lažna. Falsificirana putna isprava je ona isprava koju je izdalo nadležno državno tijelo, ali je na nju nedopušteno dodavan, uklonjen ili mijenjan neki od propisanih podataka.³⁶

Postupak kontrole putnih isprava predstavlja vrlo važnu fazu, odnosno tijek radnji radi zaštite države primateljice. Tako se potiče pravna, ali i javna sigurnost, odnosno sigurnost svih državljana države primateljice. Također, kontrola ispravnosti putnih isprava predstavlja kvalitetan temelj za međusobnu suradnju i kooperaciju dviju ili više država i kao takva predstavlja sigurnosni, međunarodni obrambeni stup kriminalnim osobama i potencijalnim kriminalnim osobama. Zbog svega toga, važnost je kontroliranja putnih isprava nemjerljiva, pogotovo ako je riječ o iznimnim situacijama, odnosno u manjoj ili većoj mjeri nekontroliranom prelasku državnih granica od strane više ljudi.

7. ILEGALNI PRELASC I KRIJUMČARENJE LJUDI PREKO DRŽAVNE GRANICE

Danas živimo u svijetu u kojem su migracije sasvim normalna i uobičajena stvar što zbog velikih razlika u gospodarskom stanju država u svijetu, što zbog razlika u sigurnosti i političkih prilika u državama. Povijesno gledano, broj se migracija naglo povećava što dovodi do različitih problema.³⁷ Naime, s porastom broja migracija osim povećanja broja legalnih prelazaka ljudi, također se povećava i broj ilegalnih prelazaka. Najveći broj migracija odnosi se na migracije ljudi iz manje razvijenih država u one razvijenije,³⁸ ali bitno se povećao i broj migracija između razvijenih zemalja, a tome su najviše doprinijeli *schengenski sporazumi* kojima su ukinute granične kontrole između zemalja Europske unije. Upravo zbog toga, zabilježen je porast broja ilegalnih prelazaka kako unutar same Europske unije tako i ilegalan ulazak državljana trećih zemalja u Europsku uniju. Različiti su motivi ilegalnog prelaska, ali neki najčešći jesu želja za kriminalom ili bijeg pred zakonom te zbog nedostatka potrebnih dokumenata.

Danas, kada se Europa bori s izbjegličkom krizom, velik je broj ilegalnih prelazaka iz trećih zemalja u države Europske unije upravo zbog nedostatka potrebnih dokumenata za prelazak, ali i zbog velike gužve i dugog čekanja na graničnom prijelazu, odnosno kako

³⁶ Napisano prema: *cf. ibid.*, str. 97.

³⁷ "Naprotiv, migracija je sve više kao i problema koji idu uz njih." Barry, Brian; Goodin, Robert, *Free Movement: Ethical Issues in the International Migration of People and of Money*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1992., navod prema Baubock, R., *Ethical Problems of immigration control and citizenship*, The Cambridge survey of world migration, Cambridge university press, 1995., str. 554.

³⁸ Vidi više u: Miller, Mark J., *Ilegal immigration*, prilog u knjizi *The Cambridge survey of world migration*, Cambridge university press, 1995., str. 537.–554.

bi se brže stiglo do željenog cilja. Također, ilegalnim se prelascima koriste i teroristi koji vrlo često krijumčare oružje te se odlučuju na taj pothvat kako ne bi bili uhvaćeni i privedeni, odnosno kako im ne bi bilo zaplijenjeno oružje. "Na sve te izazove odgovoreno je tzv. mjerama usklađenja, na koje su se obvezale sve članice schengenskih sporazuma kao kompenzacija uklanjanju kontrola na unutarnjim granicama, bilo kroz jedinstvene intenzivne kontrole vanjskih granica, jedinstveni vizni režim, jedinstveni informacijski sustav i sustav traženja, suradnju policije u praćenju počinitelja kaznenih djela izvan unutarnjih granica te pravnu suradnju u pravnoj pomoći i izručenju itd."³⁹

7.1. KRIJUMČARENJE LJUDI PREKO DRŽAVNE GRANICE

Krijumčarenje ljudi je kazneno djelo⁴⁰ koje ima široke implikacije na mnogo različitih polja, odnosno obuhvaća sijaset aktivnosti koje su moraju poduzeti kako bi u konačnici krijumčarenje uspjelo. "Međunarodno krijumčarenje ljudi preko državne granice poseban je oblik krijumčarenja uvjetovan najčešće gospodarskim i političkim prilikama. Nerijetko je povezano s organiziranim međunarodnim kriminalom. U kriminalističko-kriminološkom smislu obuhvaća činjenje različitih kaznenih djela od krivotvorenja i krađe putnih isprava, potkupljivanja policajaca i carinika, ucjene, pranja novca, prijevare pa sve do činjenje carinskih i drugih prekršaja."⁴¹ Radi izvršenja svih tih radnji potrebno je udružiti više osoba kako bi u konačnici uspjeli u svome naumu. "Najčešće ih čine skupine od najmanje četiri pa do dvadesetak članova sastavljene od organizatora, vozača, vodiča, stanodavaca, krivotvoritelja putnih isprava i drugih."⁴²

Kako bi se sam čin krijumčarenja izvršio, potrebno je pomno isplanirati na kojem mjestu i pod kojim će se uvjetima izvršiti. Samo krijumčarenje obavlja se takozvanim krijumčarskim kanalima i rutama, a za prelazak se najčešće koriste mjesta na državnoj granici izvan graničnih prijelaza: primjerice, mjesta u brdsko-planinskim područjima koja su slabije pokrivena policijskim ophodnjama ili prelaženjem preko rijeka uz uporabu čamca. Ako se krijumčari ipak odluče za prelazak državne granice graničnim prijelazom,

³⁹ Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 137.–138.

⁴⁰ *Krijumčarenje ljudi kriminalna je djelatnost, kazneno djelo i nezakoniti oblik migracije.* Božić, Vanda, Krijumčarenje ljudi i trgovanje ljudima u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu i sudskoj praksi (analiza stanja *de lege lata* uz prijedloge *de lege ferenda*), Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 36, No. 2, 2015., str. 847.

⁴¹ Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 142. Slično i u *Protokol protiv trgovine ljudima*, čl. 3.(a): Trgovina ljudima predstavlja vrbovanje, prijevoz, premještanje, pružanje utočišta i prihvat osoba putem prijetnje upotrebe sile ili upotrebe sile ili drugih oblika prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlasti ili ugroženog položaja, ili davanja ili primanja novčanih sredstava da bi se dobio pristanak osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom u svrhu iskorištavanja. Iskorištavanje minimalno uključuje korištenje osoba u svrhe prostitucije ili druge oblike seksualnog iskorištavanja, prisilan rad ili usluge, ropstvo, postupke slične ropstvu ili dužničko ropstvo ili trgovinu organima.

⁴² *Ibid.*

oni ljude krijumčare u kontejnerima teretnih vozila, zatim u posebno izrađenim pregradama na kamionima, u dvostrukim dnima teretnih vozila i na druge slične načine.⁴³ Naravno da u takvim nehumanim životnim uvjetima vrlo često dolazi do ozljeda pa čak i do tragičnih pogibija.

Republika Hrvatska je u svemu tome tranzitna zemlja, no to ne umanjuje obvezu aktivnog djelovanja na prevenciji i suzbijanju takvih kriminalnih aktivnosti. Činjenica da je Republika Hrvatska tranzitna zemlja posebno dolazi do izražaja kroz migraciju ljudi s ratom zahvaćenih područja Bliskog istoka.

8. GLOBALNE MIGRACIJE I REPUBLIKA HRVATSKA

Republika Hrvatska, kao što je svima dobro poznato, ima izuzetno dobar i povoljan geostrateški položaj. Kao takva prije svega je označena kao tranzitna zemlja što doista i jest, jer zemlje odrednice za imigrante najčešće su razvijene zemlje Europske unije poput Austrije i Njemačke.⁴⁴ Kada je Republika Hrvatska postala članicom Europske unije to je za nju značilo, a i danas znači samo veću, jaču i trezveniju politiku oko zaštite svojih granica jer samim time štite se i granice Europske unije. Europski unija je zasebni sustav vrijednosti koji se ne smije narušiti ugrožavanjem istih jer je civilizacijski doseg iste poprilično visok. Zbog toga Republika Hrvatska mora raditi aktivno na implementaciji svih odredaba Europske unije u vezi s očuvanjem granice. Što se tiče ilegalnih prelazaka državne granice u Republici Hrvatskoj, oni su veoma učestali budući da je Republika Hrvatska tranzitna zemlja te je najčešće riječ o krijumčarima ljudima, automobilima i drugim vrijednim stvarima.

Najčešći ulasci (legalni i ilegalni), načini ulaska i pravci kretanja preko Republike Hrvatske prema Zapadu jesu sljedeći:

- i) državljani Srbije dolaze ilegalno prelaženjem državne granice pješice u blizini graničnih prijelaza Tovarnik, Bajakovo i Ilok, držeći se glavnih željezničkih i cestovnih komunikacija te skrivajući se u prijevoznim sredstvima
- ii) državljani Makedonije koriste se mjestima pogodnim za ilegalno prelaženje državne granice s BiH
- iii) državljani Republike Kine, Pakistana, Filipina, Egipta i drugih zemalja dolaze uz pomoć krivotvorenih putovnica preko zračne luke Pleso.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Detaljnije: *cf. ibid.*, str. 140.

⁴⁵ Više o tome: *cf. ibid.*, str. 140.–141.

No budući da se svijet danas suočava s ratovima u Siriji i Iraku migracije ljudi iz tih područja i dalje će predstavljati jedan od najvećih problema s kojima će se Europska unija, pa tako i Republika Hrvatska, morati znati nositi.

9. ZAŠTITA DRŽAVNIH GRANICA

“Zaštita državne granice obavlja se nadzorom državne granice kako ne bi došlo do povreda državne granice na kopnu, moru i rijekama na kojima se odvija međunarodna plovidba te šticećenjem i osiguranjem zračnog prostora Republike Hrvatske.”⁴⁶ Nadzor državne granice se očituje u mnogim aspektima te podrazumijeva mnogobrojne radnje koje je potrebno poduzeti kako bi se u potpunosti ostvarila zaštita. “Nadzor državne granice obavlja se i radi sprječavanja ulaska, diverzantskih, terorističkih i drugih neprijateljskih grupa ili pojedinaca na njen teritorij. Ophodnju granične crte u svrhu provođenja nadzora obavljaju policijski službenici pješice, motornim vozilima, patrolnim čamcima, konjima i službenim psima.”⁴⁷

9.1. SCHENGENSKA ZAŠTITA DRŽAVNIH GRANICA

“Dana 14. 6. 1985. zaključile su Belgija, Njemačka, Francuska, Luksemburg i Nizozemska Schengenski sporazum o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama. Radi se o Sporazumu vlada s namjerom da se u okviru EU-a stvori Europa bez unutarnjih granica. U ovom Sporazumu još uvijek nisu bile sadržane određene pojedinsti. Njih su utvrdile države ugovornice u Schengenskom provedbenom sporazumu od 19.6.1990. – državnim ugovorom kojeg treba posebno ratificirati svaka država ugovornica.”⁴⁸ Taj Sporazum stupio je na snagu 1. 9. 1999., a stvarno se počeo primjenjivati 1995. godine te su njime ukinute kontrole osoba na unutarnjim granicama, a pojačane su kontrole na vanjskoj granici Europske unije što omogućava prelaženje unutarnjih granica na svim mjestima bez granične kontrole.⁴⁹ “Potpisivanjem Amsterdamskog sporazuma 1997. godine i njegovim stupanjem na snagu dvije godine kasnije, schengenska pravna stečevina postala je sastavni dio pravne stečevine EU. Do tada je proces schengenskog udruživanja bio odvojen od procesa razvoja EU, iako su bliske veze uvijek postojale. U trenutku potpisivanja Amsterdamskog sporazuma države članice su mogle birati hoće li prihvatiti schengensku pravnu stečevinu i u kolikom opsegu. Države članice koje su Europskoj uniji pristupile nakon potpisivanja Amsterdamskog sporazuma nisu imale tu

⁴⁶ Cf. *ibid.*, str. 164.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Westphal, Volker; Stoppa, Edgar, *Europsko pravo za graničnu policiju*, Lübeck, 2003., Zagreb 2005., str. 61.

⁴⁹ *Ibid.*

privilegiju. One su svojim pristupanjem Uniji morale potpuno prihvatiti Schengenski sporazum i obvezu poduzimanja mjera za što brže ispunjavanje standarda za pristupanje schengenskom prostoru.⁵⁰ Schengenski sporazum dosad primjenjuje 22 države⁵¹ članica Europske unije te Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn, dok Republika Hrvatska još nije stranka Sporazuma. Države potpisnice istog se obvezuju da neće na graničnim prijelazima obavljati graničnu kontrolu i usporavati cestovni promet te da će se granična kontrola obavljati samo u morskim, riječnim i zračnim lukama radi kontrole identiteta putnika.⁵²

9.1.1. Pristupanje Schengenskom sporazumu

Kako bi mogle pristupiti schengenskom prostoru, države članice schengenskog prostora moraju dokazati da su sposobne:

- i) preuzeti odgovornost za kontrolu vanjskih granica prostora u ime drugih država članica schengenskog prostora i za izdavanje ujednačenih viza za kratkotrajni boravak (schengenske vize)
- ii) učinkovito surađivati s drugim državama članicama schengenskog prostora kako bi održale visoku razinu sigurnosti nakon ukidanja unutarnjih granica
- iii) primjenjivati skup schengenskih pravila, kao što su pravila o kontrolama na kopnu, moru i u zraku, izdavanje viza, policijska suradnja i zaštita osobnih podataka
- iiii) povezati se na Schengenski informacijski sustav (SIS) i Vizni informacijski sustav (VIS) i upotrebljavati ih.

Bitno je napomenuti da se u državama članicama schengenskog prostora redovito provode evaluacije kako bi se provjerilo primjenjuju li ispravno pravila schengenskog prostora.⁵³ "Postupak se sastoji od toga da Komisija uputi evaluacijski upitnik državi članici i od dostavljanja odgovora države članice na upitnik te od provjera koje evaluatori provode na terenu. Evaluacije putem upitnika i provjera na terenu mogu se koristiti odvojeno ili u kombinaciji jedno s drugim. Provjere na terenu mogu biti najavljene i nenajavljene. Samo najavljenim provjerama na terenu prethodi postupak dostavljanja upitnika na koje države moraju odgovoriti prije izlaska evaluatora na teren."⁵⁴ Ako država članica Schen-

⁵⁰ Vulas, Antonio; Schengenska evaluacija, Policijska i sigurnost, *Vol. 26, No. 1*, 2017, str. 85.

⁵¹ Sve države članice Europske unije osim: Republike Hrvatske, Rumunjske, Bugarske, Ujedinjenog Kraljevstva i Irske.

⁵² European Commission, Europe without borders, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151009-schengen-area-en.pdf>, pristupljeno 12. ožujka 2017., str. 4.

⁵³ Doneseno prema *cf. ibid.*, str. 5.

⁵⁴ Vulas, A., *op. cit.* (bilj. 50), str. 81.–82.

genskog sporazuma ne zadovoljava potrebne, Vijeće Europske unije svojim će aktom donijeti preporuke kojima se državu članicu poziva na poduzimanje mjera radi poboljšanja stanja na terenu – država članica, kojoj su upućene preporuke, dužna je u roku od tri mjeseca od donošenja preporuka sastaviti akcijski plan uklanjanja nedostataka i dostaviti ga Europskoj komisiji.⁵⁵

9.1.2. Schengenski informacijski sustav (SIS)

Schengenski informacijski sustav sastoji od nacionalnog odjela u svakoj od ugovornih stranaka i funkcije tehničke podrške. Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma propisano je da svaka država ugovornica za vlastiti račun i na vlastiti rizik, uspostavlja i održava svoj nacionalni odjel Schengenskog informacijskog sustava te da trošak održavanja funkcije tehničke podrške zajednički snose sve države ugovornice.⁵⁶ “Schengenski informacijski sustav (SIS) uspostavljen je kao pomoć za održavanje unutarne sigurnosti u državama članicama schengenskog prostora u nedostatku unutarnjih graničnih kontrola. Riječ je o velikom informacijskom sustavu kojim se omogućuje policiji, tijelima za migracije, pravosudnim i ostalim tijelima da unose i čitaju upozorenja o nestalim osobama, o osobama ili predmetima povezanim s kaznenim djelima i s državljanima država izvan EU-a koji ne smiju ući u schengenski prostor niti boraviti u njemu.”⁵⁷

Cilj je tog informacijskog sustava da osigura održavanje javnog reda i javne sigurnosti, uključujući nacionalnu sigurnost država članica te da se njime nadoknadi ukidanje unutarnjih granica schengenskog prostora. Schengenski informacijski sustav pohranjuje sljedeće baze podataka:

- i) zahtjev za uhićenjem
- ii) zabranu ulaska u drugu zemlju
- iii) tražene osobe i zaštita od ugroze javnog reda i sigurnosti
- iiii) utvrđivanje boravišta
- iiiii) tajna registracija i ciljano usmjeren nadzor
- iiiii) registar predmeta.⁵⁸

⁵⁵ Detaljnije: *cf. ibid.*, 84.–85.

⁵⁶ Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma, Službeni list Europskih zajednica, 19/sv. 9, 2000., čl. 92.

⁵⁷ European Commission, *op. cit.* (bilj. 52), str. 7.

⁵⁸ Doneseno prema: Šegvić, Saša, Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, br. 1, 2011., str. 22.

9.1.3. Frontex

“Radi jačanja sigurnosti vanjskih granica EU, s ulogom koordinacije u operativnoj suradnji zemalja članica EU, pridruženih schengenskih država i drugih partnera uspostavljena je Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica EU”⁵⁹ ili drugim nazivom FRONTEX sa sjedištem u Varšavi te je s radom započela 2005. godine. “FRONTEX je pravna osoba s operativnom i proračunskom autonomijom. FRONTEX-om upravlja Upravno vijeće (*Management Bord*) koje je u pravilu sastavljeno od šefova nacionalnih službi za granicu zemalja članica EU i predstavnika Europske komisije.”⁶⁰ “Aktivnosti FRONTEX-a temeljene su na EU načelu integriranog upravljanja granicom. Ovo načelo u osnovi se bazira na potrebi prepoznavanja stanja i situacije na granici, kao i stanja i situacije ‘izvan granice’ tj. u drugim zemljama, kako bi se uspješno moglo predvidjeti prijetnje, odnosno kako bi se mogla dati odgovarajuća procjena potrebnih sredstava za nadzor granice.”⁶¹

Sigurnost je svakako prioritet Europske unije te u tom smislu treba pozdraviti osnivanje i djelovanje FRONTEX-a pogotovo s obzirom na pojačanu migraciju ljudi i samim time nailazak na potencijalnu opasnost koja s njima dolazi. Operativno tijelo, koje će voditi računa isključivo o sigurnosti vanjskih granica te biti spremno promptno reagirati ovisno o potrebi, svakako je poželjan i ispravan način suočavanja s takvim problemima.

10. POVREDE DRŽAVNE GRANICE

“Povredom državne granice smatra se svaka radnja ili djelatnost te poticanje na činjenje radnji ili djelatnosti kojom se narušava nepovredivost državne granice. a osobito: 1. prelazak državne granice bez valjane putne isprave, 2. prelazak državne granice na nedozvoljenom mjestu, 3. pucanje iz vatrenog oružja preko državne granice ili nišanje prema službenim osobama, odnosno osobama koje se nalaze na državnoj granici, 4. vrijeđanje državnih oznaka ili predstavnika državnih tijela, 5. oštećenje ili uništenje graničnih oznaka, 6. snimanje zemljišta i objekata, 7. osvjetljavanje državne granice, 8. izazivanje požara na državnoj granici ili njegovo namjerno širenje, 9. zagađivanje teritorija kemijskim, biološkim ili drugim štetnim i za zdravlje opasnim materijama, 10. svaki oblik povrede zračnog prostora ili plovni putova na moru i rijekama.”⁶² Te povrede utvrđuje Ministarstvo unutarnjih poslova u suradnji s Ministarstvom vanjskih poslova.

⁵⁹ Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 11), str. 18.–19.

⁶⁰ Toić Sintić, Gilio, Uloga FRONTEX-a u nadzoru vanjskih granica EU, *Policijska sigurnost*, god. 21, br. 1, 2012., str. 144.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Ivanda, S., *op. cit.* (bilj. 2), str. 193.–194.

11. ZAKLJUČAK

Iščitavajući i analizirajući temu nadzora državne granice, shvatili smo kako je ista izrazito opsežna te kao takva zaslužuje mnogo više tumačenja, diskusije, pravne argumentacije nego što je to na ovome mjestu prikazano. Vrlo opsežna tema, dakako, otvara i sijaset pitanja, što otvorenih, dakle onih koja još nisu riješena i na koja još nismo dobili odgovore kao i onih na koja ili za koja smatramo da smo dobili relevantne odgovore pa nam neka nova društvena situacija pokaže i dokaže da svaki sustav ima svojih ozbiljnih manjkavosti, samo je pitanje trenutka odnosna utjecaja određenoga događaja na taj isti sustav. Primjerice, migracijska kriza koja predstavlja meritum trenutačnih problema koje ima Europska unija, a samim time i Republika Hrvatska ozbiljno je narušila povjerenje građana Europske unije prije svega u njihovu vlastitu sigurnost, a posljedično i u opstojnost ovakvoga sustava nadzora državnih granica u samoj Europskoj uniji.

Ne bi bilo dobro pisati o problemima bilo koje vrste, a ne ponuditi svoje viđenje rješenja problema migracijske krize. Smatramo da se prije svega migracijska kriza mora rješavati na svome izvorištu, upletanjem velikih sila tako da se pruži svakojaka pomoć nametnutim ratom pogođenih zemalja čiji državljani traže spas u europskim državama. Dakako, da je to proces koji je izrazito kompliciran, zahtijeva ulaganje znatnih sredstava, ali mislimo kako je svijet ipak na civilizacijskoj razini koja jamči rješavanje problema "malih država", ekonomski slabije razvijenih od strane "velikih država", tj. ekonomskih magnata.

Također, važno je naglasiti vrlo važnu ulogu Republike Hrvatske u nadzoru vanjskih granica Europske unije. Na Republici Hrvatskoj je shodno tome velika odgovornost, a u što smo se imali prilike uvjeriti za vrijeme velikoga migracijskoga vala koji je svojim značajnim dijelom prolazio kroz nju. Republika Hrvatska mora u svakom trenutku biti spremna odgovoriti na svaku potencijalnu opasnost i na svaki problem na koji naiđe štiteći svoje državne granice jer time štiti i svakoga građanina Europske unije. Stoga nadzor državne granice, njegovi problemi moraju imati posebnu pozornost političkih struktura nacionalne politike, ali također i samih institucija Europske unije. Članstvo Republike Hrvatske u EU-u je donijelo velika prava, ali dakako reguliralo je i veliki broj obveza. No, zajedničko je u svemu tome da Republika Hrvatska ne bi trebala djelovati u vezi s takvim pitanjima arbitrarno, nego uvijek uz punu koordinaciju sa svim ostalim članicama, što također ide *in favorem* onome što je rečeno, a to je da je potrebno ostvariti određeni konsenzus, odnosno suglasje svih razvijenijih država kako bi rješavali probleme koje su pred njih stavili određeni društveni događaji.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Andrassy, Juraj, Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, 1995.
2. Barry, Brian; Goodin, Robert (ur.), Free Movement: Ethical Issues in the International Migration of People and of Money, Pennsylvania: Pennsylvania Sate University Press, 1992.
3. Ivanda, Stipe, Policijsko upravno pravo, Zagreb, 2004.
4. Ivanda, Stipe, Zaštita državnih granica, Zagreb, 2003.
5. Miller, Mark J., Illegal immigration u: The Cambridge survey of world migration, Robin Cohen (ur.), Cambridge University Press, 1995., str. 537.–541.
6. Staničić, Frane, Policijsko upravno pravo, Zagreb 2015.
7. Westphal, Volker; Stoppa, Edgar, Europsko pravo za graničnu policiju, Lübeck, 2003., Zagreb, 2005.

Članci:

1. Anderson, James; O'Dowd, Liam, Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance, Regional Studies, Vol. 33, No. 7, 1999., str. 595.–599.
2. Božić, Vanda, Krijumčarenje ljudi i trgovanje ljudima u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu i sudskoj praksi (analiza stanja *de lege lata* uz prijedloge *de lege ferenda*), Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 36, No. 2, 2015., str. 845.–874.
3. Šegvić, Saša, Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, br. 1, 2011., str. 11.–33..
4. Toić Sintić, Gilio, Uloga FRONTEX-a u nadzoru vanjskih granica EU, Policijska sigurnost, god. 21, br. 1, 2012., str. 143.–154.
5. Vulas, Antonio; Schengenska evaluacija, Policijska i sigurnost, Vol. 26, No. 1, 2017., str. 81.–85.

Izvori prava:

1. Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma, Službeni list Europskih zajednica, 19, sv. 9, 2000.
2. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

3. Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 31/1991.
4. Zakon o nadzoru državne granice, Narodne novine, broj 173/2003, 100/2004, 141/2006, 8/2007, 146/2008, 130/2011, 83/2013, 27/2016.

Mrežni izvori:

1. 15. siječnja – Dan međunarodnog priznanja Republike Hrvatske, <http://www.sabor.hr/spomendan-15-sijecnja-dan-medunarodnog-priznanja-r>, pristupljeno 1. ožujka 2018.
2. European Commission, Europe without borders, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151009-schengen-area-en.pdf>, pristupljeno 12. ožujka 2018.
3. Što je granična kontrola osoba?, <http://stari.mup.hr/main.aspx?id=160621>, pristupljeno 3. ožujka 2018.

STATE BORDER CONTROL

Abstract

The paper deals with state border control. The introduction stresses the importance of both the existence and preservation of state borders without which no country in the world could exist. Moreover, through the implementation of effective and quality control, the values that a certain society has achieved are maintained, which is also a guiding principle of this paper. Regardless of the subject matter itself, it is always important to start from a theoretical approach, thus here we give a clear definition of state borders, the notion of border, types of borders and everything that makes them exist as such. An important role of the EU regulation in the fight against and prevention of organised smuggling of people is emphasised and theoretical assumptions thereof are presented. The role of the EU bodies and systems, such as FRONTEX and the Schengen Information System, is also extremely important. The Republic of Croatia plays a very proactive role in this respect because of its specific position and the fact that its borders are at the same time the longest external land borders of the European Union. In this regard, it is necessary to act in a systematic, organised and coherent manner together with all EU Member States in order to prevent any negative impacts of migrant waves.

Key words: border, control, legal regulation, FRONTEX, Schengen system