

Schengenska granica i njena zaštita

Kaltenbaher Tomić, Silvija

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:922331>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-15**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA
JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

Silvija Kaltenbaher Tomić

SCHENGENSKA GRANICA I NJENA ZAŠTITA

ZAVRŠNI RAD

Zagreb, 2022.

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA
JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

Silvija Kaltenbaher Tomić

SCHENGENSKA GRANICA I NJENA ZAŠTITA

ZAVRŠNI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, 2022.

Sadržaj:

Sažetak	
1. Uvod	1
2. Stvaranje prostora bez unutarnjih graničnih kontrola.....	3
2.1. Razvoj ideje o prostoru bez granica kroz temeljne ugovore.....	3
2.2. Stvaranje schengenskog prostora i njegovo postupno proširenje	6
3. Upravljanje schengenskom granicom i njena zaštita.....	7
3.1. Nadzor granice.....	9
3.1.1. Granična kontrola	9
3.1.2. Zaštita državne granice	19
3.1.3. Unutarnje granice i suspenzija slobode kretanja	20
3.2. Zajednička vizna politika	24
3.3. Vraćanje državljana trećih zemalja	28
3.4. Frontex i europsko integrirano upravljanje granicama	31
3.4.1. Suradnja u zaštiti vanjskih granica	37
3.4.2. Suradnja u postupcima vraćanja.....	38
3.4.3. Suradnja s trećim zemljama	39
3.5. Migracije i politika azila	39
3.5.1. Stjecanje međunarodne zaštite i prava koja iz nje proizlaze	43
3.6. Policijska suradnja	45
3.6.1. Terorizam i radikalizacija	48
3.6.2. Organizirani kriminal.....	50
3.6.3. Kibernetički kriminal.....	51
3.6.4. Europol.....	52
3.7. Pravosudna suradnja u građanskim i kaznenim stvarima	53
3.7.1. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima	53
3.7.2. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima.....	54
3.7.3. Europska pravosudna mreža u kaznenim stvarima, Eurojust i Ured europskog javnog tužitelja	55
3.8. Informacijski sustavi u zaštiti granice i sigurnosti Unije	58
3.8.1. Schengenski informacijski sustav (SIS II).....	58
3.8.2. Vizni informacijski sustav (VIS)	60
3.8.3. Eurodac	61
3.8.4. Europski informacijski sustav kaznenih evidencija (ECRIS- TCN)	62
3.9. Zaštita osobnih podataka	63
4. Zaključak	68
POPIS LITERATURE:.....	71

Schengenska granica i njena zaštita

Sažetak

Ujedinjena Europa - lišena ratova, željna političke stabilnosti i gospodarskog prosperiteta - 1950. godine bila je tek zamisao koja je od početne ideje do Europe kakvu danas poznajemo – jedinstvenog prostora slobode kretanja ljudi, roba, kapitala i usluga – prošla dug put stvaranja i prilagođavanja. U samome početku zamisao ovakve Europe bila je prvenstveno ekonomski usmjerena, no kasniji razvoj tog koncepta integracije nadopunjavao je sigurnosnim aspektima koji su bili nužni kako bi se stvorio jedinstveni prostor slobode, sigurnosti i pravde. Iako su države članice permanentno isticala svoje nacionalne interese koje su nastojale zaštititi, ti su interesi na kraju uvijek prevladani shvaćanjem o nužnosti integracije radi postizanja „većeg“ cilja. Ovakav koncept napretka, utemeljenog na zajedničkoj suradnji i jačanju skupnog potencijala svih država članica podrazumijevao je brojne kompromise i zahtijevao brojne prilagodbe te odricanja vlastitog suvereniteta i prenošenja dijela nacionalnih ovlasti na razinu Zajednice, kasnije Unije.

U ovome radu biti će prikazan nastanak ovog jedinstvenog koncepta integracije, kao i sve zajedničke politike, djelovanja i oblici suradnje, kako država članica međusobno, tako i nadnacionalne Unije s njima, kojima se nastoji osigurati unutarnji prostor slobode, sigurnosti i pravde te zaštititi zajedničke vrijednosti.

Ključne riječi: schengenski prostor, sloboda kretanja, zaštita granica, zajedničke politike

The Schengen Border and its Protection

Abstract

A united Europe – free from wars, longing for political stability and economic prosperity – in the year 1950 was merely an idea that has come a long way from creation and adaptation from the original idea to the Europe as we know it today – a single area for freedom of movement of people, goods, capital and services. Initially, the idea of such a Europe was primarily economically oriented, but the subsequent development of this concept of integration was complemented by security aspects that were necessary to create a single area of freedom, security and justice. Although Member States have consistently emphasized their national interests, which they have sought to protect, these interests have always been ultimately overcome by an understanding of the need for integration in order to achieve a "greater" goal. This concept of progress, based on joint cooperation and strengthening the collective potential of all Member States, involved many compromises and required many adjustments and renunciations of self-sovereignty and the transfer of certain national powers to the Community, later the Union.

This paper will present the origins of this unique concept of integration, as well as all common policies, actions and forms of cooperation, both between Member States and the supranational Union with them, which seeks to ensure an internal area of freedom, security and justice, and protect common values.

Key words: Schengen Area, freedom of movement, border protection, common policies

Izjava o autorstvu rada

Ovime potvrđujem da sam osobno napisala rad:

Schengenska granica i njena zaštita i da sam njegova autorica.

Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju mrežni izvori, udžbenici, knjige, znanstveni, stručni ili popularni članci) u radu su jasno označeni kao takvi te adekvatno navedeni u popisu literature.

Ime i prezime: Silvija Kaltenbaher Tomić, v.r.

Datum: 14. rujna 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Silvija Kaltenbaher Tomić (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Silvija Kaltenbaher Tomić, v.r.

(potpis studenta)

1. Uvod

Schengenski je prostor zamišljen kao prostor bez unutarnjih granica i kontrola, prostor slobodnog kretanja ljudi i slobodnog cirkuliranja roba, usluga i kapitala. Stvaran je postupno i proširivan isto tako, a taj su proces pratili brojni izazovi, prepreke i, dakako, prilagodbe. Već u samim pregovorima koji su prethodili sklapanju Schengenskog sporazuma iz 1985. godine, istaknuti su negativni učinci slobode kretanja (razne ugroze poretka i sigurnosti) te zahtjevi kako ta sloboda ipak treba biti rezervirana samo za pojedine kategorije građana (državljanke Zajednice, kasnije Unije). Članice su se usuglasile kako se određenim kompenzacijskim mjerama negativni učinci te slobode trebaju regulirati, odnosno na neki način suzbiti u najvećoj mogućoj mjeri. U tom kontekstu prvi se zahtjev odnosio na pojačanu kontrolu vanjskih granica, što je obuhvaćalo definiranje zajedničke politike viza i azila te reguliranje i intenziviranje zajedničke suradnje svih država članica prvenstveno u području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Društvena zbivanja poput organiziranog kriminala, trgovanja narkoticima, ilegalnih imigracija i terorizma, ali i ona novijeg datuma poput prijetnji javnom zdravlju (pandemija COVID-19), sve su veći izazov slobodi kretanja. Unazad nekoliko godina imamo priliku svjedočiti jednostranim suspenzijama slobode kretanja, odnosno ponovnog uvođenja kontrola na unutarnjim granicama između država članica Unije, a sve iz razloga što su ta zbivanja razotkrila ozbiljne nedostatke upravljanja vanjskim granicama Unije. Iako zaštitni mehanizmi u slučaju ozbiljnih prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti omogućuju ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, ono bi trebalo biti privremeno, kratkotrajno i provoditi se samo kao krajnja mjera, uz uvjet da je proveden test proporcionalnosti uvedene mjere u odnosu na stvarnu prijetnju¹.

¹ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (**Zakonik o schengenskim granicama**) (kodifikacija), koju je izmijenila: Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. (koja više nije na snazi), Uredba (EU) 2017/458 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017., Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019., SL L 77/1 od 23.3.2016., (čl. 25. i 26.)

Komunikacije institucija Europske unije od 2015. godine na ovamo naglasak stavljaju na „povratak Schengenu“², odnosno potrebu ponovne uspostave prostora slobodnog kretanja unutar schengenskog prostora bez unutarnjih graničnih kontrola. Schengen se smatra jednim od najvećih postignuća europske integracije, ključnim instrumentom putem kojeg europski građani mogu ostvariti svoje slobode, a unutarnje tržište može napredovati i razvijati se. Dakle, svaka restrikcija slobode kretanja predstavlja korak unazad i ozbiljno narušavanje svrhe i koncepta ove integracije. Kao glavni razlozi zahtjevu za „povratak Schengenu“ ističu se političke i društvene posljedice za EU i pojedine države te golemi troškovi koje bi prouzročilo ukidanje schengenskog režima – od administrativnih troškova u smislu ponovne uspostave graničnih kontrola (zapošljavanja radnika i ulaganja u infrastrukturu), povećanih troškova za prekogranične radnike i njihove poslodavce u pogledu izgubljenog vremena, povećanih troškova u sektoru cestovnog prijevoza (prijevoz sirovina, poljoprivrednih proizvoda, kemijskih proizvoda), gubitaka u sektoru turizma (smanjenje broja noćenja) itd. (Komisija 2016).

Uz sve izazove današnjice ukidanje schengenskog prostora nije opcija. Velika migracijska kriza, a posebno pandemija COVID-19 Schengen su bacile na koljena, no da se ne izgubi smisao same integracije, institucije Europske unije konstantno donose programske dokumente i noveliranu legislativu kojom nastoje popraviti sve uočene kritične točke zaštite vanjskih granica, pridonijeti sigurnosti schengenskog prostora te građanima i nadalje osigurati slobodu kretanja na koju su navikli.

² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: Povratak Schengenu – Plan; Bruxelles, 04.3.2016., dokument preuzet s mrežnih stranica: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52016DC0120>

2. Stvaranje prostora bez unutarnjih graničnih kontrola

2.1. Razvoj ideje o prostoru bez granica kroz temeljne ugovore

Katastrofalne posljedice koje je na području Europe prouzročio Drugi svjetski rat bile su glasna poruka kako se takvo što ne smije ponoviti. Pomirenje Francuske i Njemačke i zajedničko upravljanje industrijom ugljena i čelika postalo je apsolutni prioritet, a potpisivanje Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljeni čelik u Parizu 1951. godine prvi korak u europskoj integraciji. Rimskim ugovorima potpisanim 1957. temelji te integracije i ideja o zajedničkoj budućnosti šest zemalja potpisnica ugovora, dodatno su učvršćeni.

Cilj koji se želio postići osnivanjem Europske ekonomske zajednice bio je širenje suradnje s područja ugljena i čelika na druga gospodarska područja te uspostava zajedničkog tržišta zasnovanog na slobodnom kretanju ljudi, roba, usluga i kapitala, između ostaloga, kako bi se stvorila ekonomska protuteža SAD-u. Prvi korak u tom pogledu bio je ukidanje carina između država potpisnica i uvođenje zajedničke carinske tarife. No, carinska unija, iako je kao ideja istaknuta Rimskim ugovorom o EEZ-u, uspostavljena je tek 1968. godine³.

Naredna gotovo dva desetljeća za europske integracije bilo je i više nego izazovno. Pokušaji stvaranja političke unije svaki su puta neslavno propali, a ni uspostava jedinstvenog tržišta nije bila lak zadatak. Tek krajem 1970-ih među članicama pokrenute su inicijative za usklađivanje njihovih ekonomskih i fiskalnih politika, što je rezultiralo uspostavljanjem Europskog monetarnog sustava 1978., čime se željelo riješiti problem monetarne nestabilnosti i njezinih negativnih učinaka. Stvaranje velikog unutarnjeg tržišta „prostora bez unutarnjih granica, u kojem je zajamčeno slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala“ kao primarni cilj definiran je

³ 07. rujna 1967. u Napulju potpisana je Konvencija o uzajamnoj pomoći među carinskim upravama, koja je predstavljala prvi širi okvir za suradnju država članica EEZ-a.

Jedinstvenim europskim aktom koji je stupio na snagu te iste 1978. godine (Šegvić, 2011).

Pravi izazov u procesu pune integracije predstavljala je sloboda kretanja ljudi, koja je u to vrijeme obuhvaćala samo ekonomski aspekt i odnosila se isključivo na kategoriju radne snage (Šegvić 2011). Brojna društvena zbivanja poput prekograničnog organiziranog kriminala, trgovanje narkoticima, ilegalne imigracije i terorizam nametnule su potrebu reguliranja i intenziviranja suradnje država članica prvenstveno na području pravosuđa i unutarnjih poslova, kako bi se u što većoj mjeri neutralizirali negativni učinci uvođenja potpune slobode kretanja, a pojedine države članice isticale su stajalište prema kojem bi sloboda kretanja ljudi treba biti rezervirana samo za određenu kategoriju ljudi – državljane članica Zajednice. Spomenute zabrinutosti dovele su do rasprava o potrebi uvođenja regulatornih kompenzacijskih mjera (Šegvić, 2011.) u vidu povećanog nadzora vanjskih granica te preciznijeg definiranja zajedničke politike viza i azila.

Pravna regulativa Zajednice (današnje Unije) uglavnom je rezultat učenja na već uspostavljenim pozitivnim praksama pa je tako i politika četiri slobode svoje uporište pronašla u dobroj praksi. Primjer koji je kreatorima europskih integracija poslužio kao inspiracija bili su ugovorni aranžmani između zemalja Beneluxa⁴ (Šegvić 2011). Takvim aranžmanima željele su se pridružiti i Njemačka i Francuska pa je tako 14. lipnja 1985. između pet zemalja sklopljen Schengenski sporazum o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, no njegova je primjenama još godinama ostala van snage. Tek u lipnju 1990. godine pet je država potpisnica Sporazuma potpisalo konvenciju o njegovoj provedbi.

⁴ Već 1921. godine Belgija i Luksemburg bilateralnim su sporazumom uspostavile ekonomsku uniju. 1944. godine Londonskom carinskom konvencijom Belgija, Luksemburg i Nizozemska stvorile su carinsku uniju, koja je postala operativna 1948. Do 1956. godine područje Beneluxa bilo je bescarinska zona. Ugovorom o gospodarskoj uniji Beneluxa iz 1958. omogućeno je da Benelux postane prvo potpuno otvoreno tržište radne snage, a i kretanje kapitala i usluga također je postalo potpuno slobodno. Dovođenje integracije zbilo se 1970. godine, kada su ukinute sve granične kontrole među trima državama.

Ugovorom iz Maastrichta uspostavljena je Europska unija što je predstavljalo novu etapu u procesu stvaranja tješnje veze među članicama, odnosno njihove još veće integracije. Stvorena su tri stupa Unije. Prvi stup činila je Europska zajednica (okvir kojim su države članice ugovorno dio svog suvereniteta prenijele na EZ), a zadaća te Zajednice, između ostalog, bila je osigurati funkcioniranje zajedničkog tržišta i održiv gospodarski razvoj. Drugi se stup odnosio na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, a treći na suradnju u području pravosuđa i policije. Suradnja iz trećeg stupa obuhvaćala je pravila za prelazak vanjskih granica i jačanje kontrole na njima, što je uključivalo borbu protiv nezakonitih imigracija i zajedničku politiku azila, zatim borbu protiv terorizma, teških kaznenih djela, trgovine drogom i međunarodnih prijevара, pravosudnu suradnju u kaznenim i građanskim stvarima te stvaranje Europskog policijskog ureda – Europol⁵.

1997. godine potpisan je Ugovor iz Amsterdama koji je predstavljao izmjenu Ugovora o Europskoj uniji. Najznačajnije izmjene odnosile su se na treći stup, koji je postao dio prvog stupa. Pitanja azila, useljavanja, prelaska granica, borbe protiv prijevара, carinska i pravosudna suradnja te „schengenska“ suradnja postali su dio legislativne nadležnosti Unije, a državama članicama omogućeno da zajedničkim institucionalnim okvirom uspostave pojačanu međusobnu suradnju u navedenim područjima⁶.

Ugovor između država članica potpisan u Nici 2001. primarni je naglasak stavio na proširenje Unije te uspostavu nove pravne osnove u obliku Ugovora o Ustavu za Europu. Uz bitne izmjene koje su se odnosile na Komisiju, Europski parlament te način donošenja odluka u EP i Vijeću, apostrofirana je zaštita temeljnih prava, a pojačana suradnja među državama članicama proširena je i na drugi stup⁷.

⁵ Izvor: Europski parlament: Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: Ugovor iz Maastrichta i Amsterdama, dokument preuzet s mrežnih stranica EP:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdama>

⁶ Izvor: Europski parlament: Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: Ugovor iz Maastrichta i Amsterdama, dokument preuzet s mrežnih stranica EP:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdama>

⁷ Izvor: Europski parlament: Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: Ugovor iz Nice i Konvencija o budućnosti Europe, dokument preuzet s mrežnih stranica EP:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/4/ugovor-iz-nice-i-konvencija-o-buducnosti-europe>

Lisabonskim ugovorima - Ugovorom o Europskoj uniji (dalje: UEU) te Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) - Zajednica je preimenovana u Uniju i postala je njezinim pravnim slijednikom. U pogledu stvaranja prostora bez granica, Unija, kako je propisano čl. 3. st. 2. UEU „svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojima je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala“, a ova je odredba detaljnije razrađena glavom V. trećeg dijela UFEU, koji čini okosnicu upravljanja Schengenskim prostorom i njegovim vanjskim granicama.

2.2. Stvaranje schengenskog prostora i njegovo postupno proširenje

Kao što je već spomenuto stvaranje schengenskog prostora započelo je 1985. godine potpisivanjem Schengenskog sporazuma između vlada Gospodarske unije Beneluxa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, po uzoru na već postojeće ugovorne aranžmane između zemalja Beneluxa. No, početna ideja izražena u Sporazuma zahtijevala je brojne prilagodbe, prvenstveno u pogledu nacionalnih zakonodavstava potpisnica, što je provedbu odgodilo godinama. Konkretniji korak prema sigurnom prostoru bez granica dogodio se 1990. godine potpisivanjem Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma,⁸ a prva ukidanja graničnih kontrola uslijedila su 1995. godine između država potpisnica Sporazuma: Belgije, Njemačke, Francuske, Nizozemske i Luksemburga te Španjolske i Portugala, koje su Sporazum potpisale naknadno. 1997. godine režimu su se pridružile Italija i Austrija, 2000. godine Grčka, a godinu dana nakon nje Danska, Finska, Švedska, Island i Norveška. Nakon velikog proširenja Unije 2007. godine, schengenskom prostoru su se do ožujka 2008. u potpunosti pridružile

⁸ Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluxa, Savezne Republike Njemačke, i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, SL EZ od 22.09.2000.

Češka, Estonija, Litva, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovačka. Kroz dvije godine uslijedio je potpuno pristupanje Švicarske, a 2011. godine i Lihtenštajna⁹. Schengenski prostor danas formalno obuhvaća teritorij 26 država: 22 članice Europske unije¹⁰ te četiri države koje nisu članice EU, a to su: Island, Norveška, Lihtenštajn i Švicarska. One koje se nalaze na vanjskim granicama schengenskog prostora zadužene su za njihovu strogu kontrolu.

3. Upravljanje schengenskom granicom i njena zaštita

Lisabonskim ugovorima definirano je slijedeće:

Članak 3. UEU

„2. Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.“

Članak 67. UFEU

„1. Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih ljudskih prava i različitih pravnih sustava i tradicija država članica.

2. Osigurava da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju i oblikuje zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja.

3. Unija nastoji osigurati visoku razinu sigurnosti putem mjera za sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, rasizma i ksenofobije te mjera za koordinaciju i suradnju policije i pravosudnih tijela te drugih nadležnih tijela, kao i uzajamnim priznavanjem presuda u kaznenim stvarima i, prema potrebi, usklađivanjem kaznenog zakonodavstva.“

⁹ Izvor: Memo /07/619 Background on Schengen enlargement; dokument preuzet s mrežne stranice: [file:///C:/Users/rm56/Downloads/Background_on_Schengen_enlargement%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/rm56/Downloads/Background_on_Schengen_enlargement%20(2).pdf)

¹⁰ Od zemalja članica Unije, schengenskom prostoru ne pripadaju Bugarska, Rumunjska, Hrvatska, Cipar i Irska.

Članak 77. UFEU

„1. Unija razvija politiku čiji je cilj:

- a) osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica bez obzira na njihovo državljanstvo ne provjeravaju;
- b) obavljati kontrolu osoba i učinkovit nadzor prijelaza vanjskih granica;
- c) postupno uvoditi integrirani sustav upravljanja vanjskim granicama.

2. Za potrebe stavka 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere koje se odnose na:

- a) zajedničku viznu politiku i druge dozvole za kratkotrajni boravak;
- b) kontrolu osoba koje prelaze vanjske granice;
- c) uvjete pod kojima državljani trećih zemalja mogu slobodno putovati unutar Unije tijekom kraćeg razdoblja;
- d) sve mjere koje su potrebne za postupnu uspostavu integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama;
- e) ukidanje svake kontrole osoba pri prijelazu unutarnjih granica, bez obzira na njihovo državljanstvo.“

Prethodno navedeni članci Lisabonskih ugovora predstavljaju okosnicu djelovanja Unije u pogledu stvaranja područja unutar kojeg se osobe mogu slobodno kretati i poslužile su kao osnova za donošenje **Zakonika o schengenskim granicama** (dalje: Zakonik)¹¹. Tim su Zakonikom pobliže regulirana pravila nadzora vanjskih granica Schengena te nepostojanje nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze unutarnje granice članica Unije (čl. 1.). U tom pogledu važno je istaknuti na koji način Zakonik definira unutarnje i vanjske granice Schengena: **unutarnje su granice** zajedničke kopnene granice, što uključuje granice na rijekama i jezerima država članica, zračne luke država članica za unutarnje letove te morske, riječne i jezerske luke država članica za redovite unutarnje trajektne linije (čl. 2. točka 1.), dok **vanjske granice** podrazumijevaju 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 (čl. 2. točka 2.). Vanjske granice pri tom su kritična točka, membrana koju treba štititi od ilegalnih migracija,

¹¹ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77/1 od 23.3.2016.

prekograničnog kriminaliteta i svih ostalih ugroza koje mogu naštetiti unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku svih država članica, dakle i onih koje se ne nalaze na vanjskim granicama Unije. Dakle, nužno je uspostaviti, ne samo temeljem Zakonika, nego i nacionalnim zakonodavstvima članica pa i bilateralnim sporazumima, takav nadzor granice (graničnu kontrolu i zaštitu vanjskih državnih granica uz sudjelovanje svih relevantnih subjekata) koji bi predstavljao učinkovit filter u onemogućavanju ilegalnih prelazaka i suzbijanju kriminaliteta s međunarodnom dimenzijom (Staničić 2015. prema Ivanada, S. i Šuperina, M.) i svih drugih prijetnji sigurnosti schengenskog prostora, poput prijetnji javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima država članica.

3.1. Nadzor granice

Nadzor državne granice podrazumijeva aktivnosti koje se provode na granici, isključivo kao odgovor na pokušaj prelaska ili čin prelaska granice, a obuhvaća **graničnu kontrolu i zaštitu državne granice**. On je u interesu svih država članica, posebno onih na vanjskim granicama Schengena koje taj nadzor provode, ali i onih koje su nadzor svojih unutarnjih granica ukinule. Njegov je glavni cilj suzbijanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima te sprečavanje bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima država članica.¹² Za nadzor državne granice zaduženi su službenici graničnog nadzora, koji svoje zadaće provode prema odredbama Zakonika o schengenskim granicama, ali i odredbama nacionalnog prava države čiju granicu štite.

3.1.1. Granična kontrola

„Provedba kontrola na vanjskim granicama i dalje je jedan od glavnih načina zaštite područja bez nadzora unutarnjih granica te se njome znatno doprinosi garanciji dugoročne sigurnosti Unije i njezinih građana. Takve kontrole provode se u interesu svih država članica. Jedan od ciljeva takvih kontrola jest sprečavanje svih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku

¹² Staničić, F.: Policijsko upravno pravo, NN 2015., str. 130

*država članica, neovisno o izvoru takve prijetnje, među ostalim i kada su uzrok takve prijetnje građani Unije.*¹³

Ukidanje unutarnjih granica jamstvo je slobode kretanja, no ono ujedno predstavlja veliki sigurnosni rizik. Nepostojanje unutarnjih kontrola otvara mogućnost pojave različitih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku država članica. Sigurnosni izazovi, kao što je pojava stranih terorističkih boraca, od kojih su mnogi građani Unije, sve glasnije postavljaju zahtjeve za uvođenjem pojačanih sustavnih kontrola svih koji prelaze vanjske granice, što uključuje i one s pravom slobodnog kretanja. Sustavne kontrole trebale bi se provoditi na svim vanjskim granicama, a iznimka od toga pravila može se provoditi samo u slučaju kada se temeljem procjene rizika utvrdi da popuštanje u režimu granične kontrole ne bi dovelo do sigurnosnog rizika.¹⁴

Kretanje preko vanjskih granica podliježe graničnim kontrolama. **Granična kontrola** pritom podrazumijeva provjeru koja se provodi na graničnim prijelazima u svrhu odobravanja ulaska tj. izlaska osobama, njihovim prijevoznim sredstvima i predmetima koje posjeduju. No, iako se granična kontrola provodi na utvrđenim graničnim prijelazima, može se obaviti i izvan tih područja: u vlakovima, zrakoplovima, plovilima, a ukoliko je definirano međunarodnim ugovorima, čak i na području druge države (Staničić, 2015). Dakle, gdje točno će granična kontrola biti provedena ovisi o tome koju granicu putnici prelaze: kopnenu, zračnu ili morsku. Kontrolu provode službenici graničnog nadzora uporabom odgovarajućih tehničkih sredstava i pregledom u odgovarajućim bazama podataka (Staničić, 2015.) No, iako se zahtjeva sustavna kontrola svih osoba koje prelaze vanjske granice, vrsta provjere koja će se provoditi u sklopu granične kontrole ipak ovisi o tome tko prelazi granicu – **osobe s pravom slobodnog kretanja ili državljani trećih zemalja**. Sam postupak provođenja granične kontrole prepušten je nacionalnim zakonodavstvima, no sukladno Zakoniku o schengenskim granicama, treba izdvojiti slijedeće:

¹³ Izvor: Uredba (EU) 2017/458 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama, SL L 74 od 18.3.2017., točka (1) preambule

¹⁴ SL L 74 od 18.3.2017., točke (10) i (11) preambule

Osobe s pravom slobodnog kretanja podrazumijevaju građane Unije¹⁵, državljane trećih zemalja koji kao članovi obitelji građanina Unije ostvaruju to pravo te državljane trećih zemalja i članove njihovih obitelji bez obzira na njihovo državljanstvo koji, na temelju sporazuma između Unije i njenih država članica s jedne strane i tih trećih zemalja s druge strane, uživaju jednaka prava na slobodno kretanje kao i građani Unije (čl. 2. st. 5. Zakonika). Osobe toga statusa prilikom ulaska i izlaska podliježu slijedećim kontrolama (čl. 8. st. 2. i st. 2.a Zakonika):

- a) provjeri identiteta i državljanstva osobe s vjerodostojnom i valjanom putnom ispravom (provjera se vrši u SIS-u¹⁶, Interpolovoj bazi podataka o ukradenim i izgubljenim ispravama – SLTD te nacionalnim bazama podataka koje sadržavaju informacije o ukradenim, otuđenim, izgubljenim ili poništenim putnim ispravama)
- b) provjeri da se osoba s pravom slobodnog kretanja ne smatra prijetnjom javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima.

Ukoliko postoji sumnja u vjerodostojnost isprave ili identiteta njezina imatelja službenici graničnog nadzora provesti će provjeru najmanje jednog biometrijskog identifikatora. Ovakva kontrola ne mora se nužno provoditi, pogotovo ukoliko bi imala nerazmjernu učinak na protok prometa. Država članica može odlučiti ovakve kontrole provoditi ciljano na određenim graničnim prijelazima. No, osobe koje u načelu ne podliježu ciljanim kontrolama, moraju proći barem minimalnu kontrolu utvrđivanja identiteta temeljem putne isprave (brza i jednostavna provjera valjanosti putne isprave u smislu prisutnosti znakova krivotvorenja te provjere u relevantnim bazama podataka u slučaju postojanja sumnje da bi osoba mogla predstavljati prijetnju javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima).

Državljanima trećih zemalja podrazumijevaju osobe koje nisu građani Unije u smislu čl. 20. st. 1. UFEU i one nemaju pravo slobodnog kretanja koje se jamči građanima Unije. Oni da bi prešli vanjsku granicu schengenskog prostora, a ukoliko namjeravaju boraviti na državnom području država članica ne više od 90 dana u bilo kojem

¹⁵ Građanstvo Unije definirano je čl. 20. UFEU

¹⁶ Schengenski informacijski sustav

razdoblju od 180 dana, moraju zadovoljiti određene uvjete. Ti uvjeti podrazumijevaju (prema čl. 6. st. 1. Zakonika):

- valjanost putne isprave barem tri mjeseca nakon planiranog datuma odlaska s državnog područja država članica te da je izdana u prethodnih deset godina,
- da imaju važeću jedinstvenu vizu (osim kad imaju važeću boravišnu dozvolu ili nacionalnu vizu za dugotrajan boravak),
- da opravdaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka i imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje tijekom boravka, za povratak u njihovu matičnu državu ili tranzit do treće zemlje za koju su sigurni da će ih prihvatiti ili su u mogućnosti takva sredstva zakonito pribaviti,
- da nisu osobe za koje u SIS-u postoji upozorenje u svrhu zabrane ulaska,
- da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose.

Državljanima trećih zemalja prilikom ulaska i izlaska podliježu temeljitim kontrolama. Temeljita kontrola obuhvaća provjeru prethodno navedenih uvjeta ulaska, a prema potrebi detaljnu provjeru koja podrazumijeva (prema čl. 8. st. 3. podstavku (a) Zakonika):

- provjeru identiteta i državljanstva državljanina treće zemlje te vjerodostojnost i valjanost putne isprave provjerom u relevantnim bazama podataka (SIS, SLTD, nacionalnim bazama),
- provjera je li uz putnu ispravu priložena viza ukoliko je potrebna ili boravišna dozvola,
- provjeru ulaznog i izlaznog pečata u putnoj ispravi,
- provjeru mjesta polaska i odredišta i svrhe namjeravanog boravka,
- provjeru raspolaže li dotični državljanin treće zemlje s dovoljno sredstava za uzdržavanje tijekom boravka, za povratak u svoju matičnu državu ili tranzit do treće zemlje za koju je siguran da će ga prihvatiti ili da je u mogućnosti takva sredstva zakonito pribaviti,
- provjeru da njegovo prijevozno sredstvo ili predmeti koje prevozi nisu takve naravi da predstavljaju opasnost za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje države članice,

- provjeru u VIS-u¹⁷ ukoliko je državljanin treće zemlje nositelj vize.

Kada napuštaju schengenski prostor državljani trećih zemalja proći će i temeljitu izlaznu kontrolu. Ta će provjera u svakom slučaju obuhvaćati provjeru identiteta i državljanstva državljanina treće zemlje, vjerodostojnost i valjanost putne isprave provjerom u relevantnim bazama podataka (SIS, SLTD, nacionalnim bazama) te provjeru da državljanin treće zemlje ne predstavlja prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose država članica, a može obuhvaćati provjeru vize ili boravišne dozvole, odnosno je li osoba prekoračila najdulje dopušteno trajanje boravka na državnom području država članica (čl. 8. st. 3. podstavak (g) i (h) Zakonika).

Prilikom provedbe granične kontrole osim samih putnika, službenici graničnog nadzora mogu obaviti i kontrolu prijevoznih sredstava kojima putnici putuju, kao i predmeta i stvari u njihovom posjedu, a radi provjere jesu li takve naravi da bi mogli predstavljati opasnost za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje države članice. Kontrola prijevoznih sredstava obuhvatiti će unutarnji i vanjski vizualni pregled vozila, a provest će se ukoliko postoji sumnja da se u prijevoznom sredstvu prevoze skrivene osobe tj. zabranjeni predmeti ili stvari (Staničić, 2015.).

Nakon provedene granične kontrole, a ovisno o tome ispunjavaju li putnici uvjete za stupiti na državno područje država članica, službenici koji su proveli graničnu kontrolu dopustiti će putnicima stupanje na prostor Schengena ili će pak onima koji uvjete ne zadovoljavaju zabraniti ulazak na teritorij članica schengenskog prostora. Ukoliko se putnicima dopusti ulazak u schengenski prostor, službenici graničnog nadzora u njihove će putne isprave unijeti ulazni pečat, odnosno prilikom napuštanja schengenskog prostora izlazni pečat. Ulazni i izlazni pečat posebno se utiskuje u (čl. 11. st. 1. Zakonika):

- a) isprave s valjanom vizom na temelju kojih se omogućuje prelazak granice državljanima trećih zemalja;

¹⁷ Vizni informacijski sustav

- b) isprave na temelju kojih se državljanima trećih zemalja kojima je viza izdana na granici od strane države članice omogućuje prelazak granice;
- c) isprave na temelju kojih se državljanima trećih zemalja koji ne moraju imati vizu omogućuje prelazak granice.

Ukoliko osobe koje namjeravaju preći vanjske granice Schengena ne ispunjavaju uvjete za stupanje na državno područje članica, nadležni službenik graničnog nadzora izdati će takvim osobama zabranu ulaska u schengenski prostor. Zabrana ulaska pojedincu može biti izdana iz slijedećih razloga: ukoliko nema valjanu putnu ispravu ili ima lažnu/krivotvorenu ispravu, ukoliko nema valjanu vizu ili boravišnu dozvolu, ukoliko nema odgovarajuću dokumentaciju kojom bi opravdao svrhu i uvjete svog boravka, ukoliko je već boravio 90 dana u prethodnom razdoblju od 180 dana na državnom području država članica EU, ukoliko nema dovoljno sredstava za uzdržavanje s obzirom na trajanje i vrstu boravka ili sredstava za povratak u matičnu državu ili državu tranzita, ukoliko se radi o osobi za koju je izdano upozorenje u SIS-u ili u nacionalnoj evidenciji te ukoliko se osoba smatra prijetnjom javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti ili međunarodnim odnosima jedne ili više država članica Europske unije.

3.1.1.1. Vrste granica u odnosu na prijevozna sredstva koja se koriste za prelazak granica

Već je rečeno kako se granične kontrole vrše na utvrđenim graničnim prijelazima, no da se mogu provoditi i na drugim područjima ovisno o tome koju vrstu granice putnici prelaze – **kopnenu, zračnu ili morsku**. Provedba granične kontrole u svakom slučaju mora biti učinkovita, no to nipošto ne smije utjecati na siguran i neometan protok prometa, odnosno putnika. U tom kontekstu države članice na svojim graničnim prijelazima (u zračnim lukama, ali i morskim i kopnenim graničnim prijelazima) imaju pravo, ukoliko to dopuštaju okolnosti i kada je to prikladno, uspostaviti zasebne trake kako bi poboljšale protok prometa/osoba. Takvim trakama razdvojiti će putnike s pravom slobodnog kretanja (EU, EGP, CH) od ostalih ili pak putnike kojima viza nije

potrebna za stupiti na državna područja država članica od svih ostalih putnika. Nadležna tijela država članica u bilo kojem trenutku takve postojeće trake mogu ukinuti ukoliko to zahtijevaju okolnosti ili prometni i infrastrukturni uvjeti.

U pogledu **kopnenih granica** možemo govoriti o kontrolama u **cestovnom** ili pak **željezničkom prometu**. Za vrijeme provođenja graničnih kontrola osoba u **cestovnom prometu** putnici u pravilu ostaju u vozilu, no ukoliko okolnosti to zahtijevaju, od njih može biti zatraženo da vozilo napuste. Temeljite kontrole provoditi će se tamo gdje to lokalne okolnosti dopuštaju i u područjima koja su za tu svrhu određena. Kod provođenja graničnih kontrola u cestovnom prometu treba istaknuti kako Zakonik predviđa i uspostavljanje zajedničkih graničnih prijelaza država članica sa susjednim trećim zemljama, a temeljem sklopljenih bilateralnih sporazuma. Na njima službenici graničnog nadzora obje države, neposredno jedan nakon drugoga obavljaju izlazne i ulazne kontrole, a takvi se zajednički prijelazi mogu nalaziti ili na državnom području države članice ili na državnom području treće zemlje. Ovisno o smještaju dotičnog graničnog prijelaza službenici graničnog nadzora treće zemlje dobiti će odobrenje za obavljanje svojih dužnosti u državi članici i obrnuto, službenici graničnog nadzora države članice dobiti će odobrenje za obavljanje svojih dužnosti u trećoj zemlji. I jedni i drugi prilikom izvršavanja svojih dužnosti obvezni su primjenjivati, ne samo nacionalno pravo svoje države, već i međunarodno pravo te pravo Unije, a pogotovo u pogledu međunarodne zaštite, lišenja slobode ili oduzimanja vlasništva.

U **željezničkom prometu** granične se kontrole obavljaju i na putnicima i na osoblju željeznice i to ne samo u putničkim vlakovima, već i teretnim ili praznim vlakovima.

Kontrole se pritom obavljaju:

- a) na prvoj postaji na dolasku ili posljednjoj postaji na odlasku s državnog područja države članice,
- b) u vlaku, tijekom prijevoza između posljednje postaje odlaska u trećoj zemlji i prve postaje na dolasku na državno područje države članice ili obrnuto,
- c) na posljednjoj postaji na odlasku ili prvoj postaji na dolasku na držano područje treće zemlje.

Radi neometanog toka željezničkog prometa brzih putničkih vlakova, države članice mogu s trećim državama iz kojih pristižu ti vlakovi, temeljem bilateralnih sporazuma dogovoriti da će se kontrole putnika obavljati na jedan od slijedećih načina:

- a) na postajama u trećim zemljama gdje se osobe ukrcavaju na vlak,
- b) na postajama gdje se osobe iskrcavaju iz vlaka na državnom području država članica,
- c) u vlaku tijekom prijevoza između postaja na državnom području treće zemlje i postaja na državnom području država članica, pod uvjetom da osobe ostaju u vlaku.

U pogledu granične kontrole **zračnih granica**, treba skrenuti pozornost na obvezu svih prijevoznika¹⁸ da tijelima odgovornim za kontrolu osoba na vanjskim granicama dostavljaju podatke o putnicima (PNR – Passenger Name Record) u svrhu poboljšanja kontrole na granicama, učinkovitog sprečavanja ilegalnih imigracija te smanjenja sigurnosnih rizika.¹⁹ Izuzev te obveze, pravila kontrole putnika u zračnom prometu ovisiti će o karakteru zračne luke – radi li se o međunarodnoj zračnoj luci ili o aerodromu koji taj status nema (Staničić, 2015). U međunarodnim zračnim lukama potrebno je fizički odvojiti tokove putnika na unutarnjim letovima od tokova putnika na ostalim letovima, dok za aerodrome to nije nužno, no kontrola putnika će svakako biti provedena ukoliko na aerodrom sleti međunarodni zrakoplov. Mjesto provođenja granične kontrole utvrđuje se na slijedeći način (Prilog VI. Zakonika, točka 2.1.2.):

- a) putnici na letu iz treće zemlje koji se ukrcavaju na unutarnji let podliježu ulaznoj kontroli u određenoj zračnoj luci leta iz treće zemlje, a putnici na unutarnjem letu koji se ukrcavaju na let prema trećoj zemlji (transferni putnici) podliježu izlaznoj kontroli u zračnoj luci polaska tog leta;
- b) za letove iz ili u treće zemlje bez transfernih putnika i za letove s više od jednog zaustavljanja u zračnim lukama bez promjene zrakoplova:

¹⁸ **Prijevoznik** znači bilo koja fizičkih i pravnih osoba čija se djelatnost sastoji u prijevozu putnika zračnim putem, kako je definirano čl. 2., točkom (a) Direktive Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima, L 261/24 od 6.8.2004.

¹⁹ Ovo je područje regulirano Direktivom Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima te Direktivom (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o upotreba podatka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela

- i. putnici na letovima iz ili u treće zemlje bez prethodnog ili kasnijeg transfera unutar državnog područja država članica podliježu ulaznoj kontroli u ulaznoj zračnoj luci i izlaznoj kontroli u izlaznoj zračnoj luci;
- ii. putnici na letovima iz ili u treće zemlje s više od jednog zaustavljanja na državnom području država članica bez promjene zrakoplova (tranzitni putnici) i pod uvjetom da se putnici ne mogu ukrcati u zrakoplov radi nastavka dijela puta na državnom području država članica, podliježu ulaznoj kontroli u zračnoj luci dolaska i izlaznoj kontroli u zračnoj luci polaska;
- iii. kada na letovima iz trećih zemalja s više zaustavljanja na državnom području država članica zračni prijevoznik ukrca ljude radi putovanja na preostalom dijelu puta na tom državnom području, putnici podliježu izlaznoj kontroli u zračnoj luci polaska, a ulaznoj provjeri u zračnoj luci dolaska.

Provjera putnika obično se ne provodi u zrakoplovu ili na izlazu, kao niti u tranzitnom području zračnih luka, osim ako je to opravdano na temelju procjene rizika vezanih uz unutarnju sigurnost i nezakonito useljavanje. U tranzitnom području obveza provođenja kontrole odnosi se prvenstveno na osobe koje su dužne imati zrakoplovno-tranzitnu vizu. Glede privatnih letova istaknuti treba obvezu kapetana zrakoplova da prije polijetanja obavijesti službenike graničnog nadzora države odredišta o planu leta te osobnim podacima putnika.

I u **pomorskom prometu** obvezna je kontrola putnika i posade pri prelasku vanjskih morskih granica Schengena (Prilog VI. Zakonika, točka 3.). Kontrole brodova provode se u luci dolaska ili u luci polaska, ili na području namijenjenom za tu svrhu, a koje se nalazi u neposrednoj blizini plovila ili na samome plovilu u teritorijalnim vodama, kako je definirano Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravu mora. Ukoliko postoje sklopljeni bilateralni sporazumi, temeljim njih, kontrole putnika moguće je obavljati i tijekom prelazaka ili nakon dolaska ili odlaska broda iz državnog područja treće zemlje. Kapetan broda, brodski agent ili druga ovlaštena osoba obvezna je nadležnim tijelima države članice odredišta dostaviti popis posade i putnika kako slijedi (Prilog VI. Zakonika, točka 3.1.2.):

- u roku od najmanje 24 sata prije dolaska u luku, ili
- najkasnije kada brod napusti prethodnu luku, ako je vrijeme putovanja kraće od 24 sata, ili
- ako luka pristajanja nije poznata ili se promijeni tijekom putovanja, čim je ta informacija dostupna.

Nad osobama koje ostaju na brodu u pravilu se sustavna granična kontrola ne provodi, osim kada je to opravdano na temelju procjene rizika u pogledu unutarnje sigurnosti i nezakonitog useljavanja. Iako su ovo općenita pravila vezana za graničnu kontrolu u pomorskom prometu treba istaknuti da posebna pravila vrijede za brodove na kružnim putovanjima, brodove izletničke plovidbe, trajektne linije, ribarske brodove obalnog ribolova, teretne linije te plovidbu unutarnjim vodama (Staničić, 2015).

Kod **brodova za kružna putovanja** kapetan broda dužan je dostaviti nadležnim tijelima plan i program putovanja čim su utvrđeni, ili prema prethodno naznačenim rokovima. Ukoliko plan putovanja obuhvaća isključivo luke na državnom području država članica, granična kontrola se neće provoditi, osim ukoliko je to opravdano na temelju procjene rizika u pogledu unutarnje sigurnosti i nezakonitog useljavanja. No, međutim ukoliko plan putovanja obuhvaća i pristajanje u lukama trećih zemalja, kontrola (ulazna i izlazna) provoditi će se u pravilu temeljem nominalnog popisa putnika i članova posade, osim ukoliko se temeljem procjene rizika u pogledu unutarnje sigurnosti i nezakonitog useljavanja ne zahtjeva drugačije postupanje. Kod **izletničkih plovila** kontrole se nad putnicima neće provoditi, no ukoliko je u neposrednoj blizini obale države članice obala treće zemlje, u skladu s procjenom rizika, može se provesti kontrola osoba i/ili se fizički pretražiti izletničko plovilo. U pogledu **trajektnih linija** kontrole putnika provoditi će se prema slijedećim pravilima (Prilog VI. Zakonika, točka 3.2.9.):

- a) gdje god je to moguće države članice uspostaviti će zasebne trake za kontrolu putnika;
- b) kontrola putnika pješaka provodi se pojedinačno;
- c) kontrola putnika u vozilima provodi se dok su oni u vozilu;
- d) putnici na trajektima koji putuju autobusima smatraju se putnicima pješacima i oni radi kontrole moraju napustiti autobuse;

- e) kontrola vozača vozila za prijevoz teškog tereta i osoba u pratnji provodi se dok se osobe nalaze u vozilu i ta se kontrola u načelu obavlja zasebno od ostalih putnika;
- f) u svrhu veće protočnosti kontrole treba postojati dovoljan broj ulaza;
- g) kako bi se otkrili nezakoniti imigranti, provodi se nasumična pretraga prijevoznih sredstava te, prema potrebi, tereta te druge robe pohranjene u prijevoznim sredstvima.

3.1.2. Zaštita državne granice

Zaštita državne granice, kako je propisano čl. 13. Zakonika, podrazumijeva zaštitu granice između graničnih prijelaza i zaštitu graničnih prijelaza izvan utvrđenog radnog vremena kako bi se spriječilo da osobe izbjegnu graničnu kontrolu. Glavna svrha zaštite granice je sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice, suzbijanje prekograničnog kriminaliteta i poduzimanje mjera protiv osoba koje su granicu prešle nezakonito. Zaštita se provodi na način koji sprečava i odvraća osobe od izbjegavanja kontrola na graničnim prijelazima. Nju provode službenici graničnog nadzora te službenici obalne straže u mjeri u kojoj provode operacije zaštite državne granice na moru.

Zaštita granice provodi se putem stacioniranih ili pokretnih jedinica koje svoje dužnosti obavljaju pješačkim ophodnjama ili ophodnjama korištenjem prijevoznih sredstava na kopnenoj granici, odnosno plovila na granici na moru ili unutarnjim vodama (Staničić, 2015.) ili pak smještajem na mjestima koja jesu ili se smatraju osjetljivima. Zaštita se može provoditi i tehničkim sredstvima, što može uključivati i elektronička sredstva, a granicu je moguće nadzirati i iz zraka primjerice upotrebom bespilotnih letjelica. Uzduž granice uvijek je moguća pojava raznih rizika i prijetnji stoga je važno ne provoditi zaštitu rutinski i prema unaprijed utvđenim obrascima, već čestim i iznendanim promjenama razdoblja, kao i načina provođenja zaštite. Osobe zatečene u nezakonitom prelasku granice moraju se uhititi i podvrgnuti procedurama koje se odnose na vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, pritom

poštujući njihova temeljna prava i dostojanstvo, ne dovodeći u pitanje njihovo pravo na azil i međunarodnu zaštitu.

3.1.3. Unutarnje granice i suspenzija slobode kretanja

Pojam unutarnjih granica već je prethodno objašnjen pa valja samo naglasiti da ih putnici mogu preći na bilo kojem mjestu i da pritom neće prolaziti graničnu kontrolu bez obzira jesu li građani Unije ili pak državljani trećih zemalja. No, sama činjenica da se na unutarnjim granicama ne primjenjuje postupak granične kontrole na osobe koje ih prelaze, nipošto ne znači da nacionalna policijska tijela neće izvršavati svoje ovlasti, ukoliko to izvršavanje nema učinak istovjetan graničnoj kontroli. To podrazumijeva da izvršavanje policijskih ovlasti neće imati za cilj nadzor državne granice, da se temelji na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti te im je cilj suzbijanje prekograničnog kriminaliteta, da su aktivnosti osmišljene i provode se na drugačiji način od sustavnih kontrola na vanjskim granicama i da se provode na temelju provjera na licu mjesta. Graničnim kontrolama ne smatraju se niti provjere u lukama i zračnim lukama, ukoliko je nacionalnim pravom države članice određeno da će se osobe provjeravati i ukoliko putuju unutar države članice. Nadalje, države članice mogu nacionalnim pravom odrediti obvezu nošenja isprava, kao i obvezu državljana trećih zemalja da prijave svoju prisutnost na njezinom državnom području.²⁰

Nepostojanje graničnih kontrola na unutarnjim granicama od država zahtjeva uklanjanje fizičkih prepreka na graničnim prijelazima kako bi se osigurao nesmetan protok prometa na cestovnim graničnim prijelazima. No, članice su također obvezne osigurati povratak cjelokupne infrastrukture ukoliko se iz bilo kojeg razloga ukaže potreba za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica. Općenito, razlozi ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama su ozbiljne prijetnje javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti u nekoj od država članica i koje zahtijevaju odgovor radi očuvanja sigurnosti. Ukoliko se takva prijetnja pojavi, državama članicama

²⁰ SL L 77/1 od 23.3.2016., čl. 23.

dopušteno je ponovno uvesti privremeni nadzor unutarnjih granica duž cijele granice ili pak njenih određenih dijelova. Takav se nadzor može uvesti na rok ne duži od 30 dana ili u predviđenom trajanju ozbiljne prijetnje ako je to trajanje duže od 30 dana. Uvođenje takvog nadzora ni u kojem slučaju ne bi trebalo biti duže od vremena koje je potrebno za odgovor na prijetnju, a ako ona potraje i nakon prethodno navedenog razdoblja, nadzor je moguće produžiti za dodatna razdoblja od najviše 30 dana. Ukupno trajanje ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama ne smije prekoračiti razdoblje od šest mjeseci, a u slučaju postojanja iznimnih okolnosti koje mogu ugroziti sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora suspenzija slobode kretanja može se produžiti na ukupno razdoblje od maksimalno dvije godine.²¹

Prije svakog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama potrebno je provesti test proporcionalnosti u kojem će se u obzir uzeti mogući utjecaj prijetnji na javni poredak ili unutarnju sigurnost te utjecaj uvođenja nadzora na zajamčenu slobodu kretanja. Ukoliko test proporcionalnosti pokaže opravdanost ponovnog uvođenja kontrola na unutarnjim granicama, država članica koja planira uvesti taj nadzor o svojim je namjerama dužna obavijestiti Komisiju i ostale države članice najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora ili kraćem roku ukoliko su okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora poznate kraće od četiri tjedna prije planiranog uvođenja nadzora. Kada se odluči za ponovno uvođenje nadzora svojih granica, država članica dužna je o tome obavijestiti Komisiju, Europski parlament, Vijeće, ali i ostale države članice i, dakako, javnost te im dostaviti slijedeće informacije (čl. 27. st. 1. Zakonika):

- a) razloge predloženog ponovnog uvođenja nadzora, uključujući podatke koji detaljno navode događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju njezinom javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti;
- b) područje primjene tj. naznaku dijela ili dijelova unutarnjih granica gdje se ponovno planira uvesti unutarnji nadzor;
- c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza;
- d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja;
- e) prema potrebi mjere koje druge članice trebaju poduzeti.

²¹ SL L 77/1 od 23.3.2016., čl. 24. i 25.

Za svaku državu članicu pojava ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti može zahtijevati poduzimanje **hitnih mjera** ponovnog uvođenja nadzora na njezinim unutarnjim granicama. U takvim slučajevima dotična država članica može bez odlaganja ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama u ograničenom razdoblju od najviše deset dana, a ukoliko prijetnja potraje i nakon toga razdoblja trajanje nadzora može se produžiti za dodatna razdoblja od najviše 20 dana. Ukupno trajanje razdoblja tijekom kojeg se uvode hitne mjere ne smije prekoračiti dva mjeseca. Država članica o provođenju ovakve mjere dužna je bez odlaganja obavijestiti Komisiju i druge države članice, a Komisija Europski parlament.²²

Osim situacija koje mogu zahtijevati poduzimanje hitnih mjera čl. 29. Zakonika predviđena su postupanja ukoliko države članice zadese **iznimne okolnosti koje mogu ugroziti sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora**. Takve iznimne okolnosti podrazumijevaju ugroženost prostora slobode kretanja uslijed trajnih i ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica i to u mjeri u kojoj takve okolnosti predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Ukoliko se takva situacija na vanjskim granicama dogodi Komisija može preporučiti određenoj/-im članici/-cama poduzimanje posebnih mjera koje mogu uključivati uvođenje europskih timova graničnog nadzora ili pak podnošenje strateških planova, utemeljenih na procjeni rizika, uključujući podatke o slanju osoblja i opreme, Agenciji na davanje mišljenja.²³ Komisija pritom ima obvezu o poduzetim mjerama obavijestiti Europski parlament i Vijeće. No, može se dogoditi da preporučene mjere ne mogu učinkovito ublažiti identificiranu prijetnju, u tom slučaju Vijeće će, na prijedlog Komisije, kao krajnju mjeru za zaštitu zajedničkih interesa unutar područja bez nadzora unutarnjih granica, preporučiti da jedna ili više država članica ponovno uvedu nadzor državne granici na svim njezinim granicama ili samo na nekim određenim dijelovima. U takvim situacijama nadzor državne granice na unutarnjim granicama moguće je uvesti na razdoblje od najviše šest mjeseci, a ukoliko razlozi radi kojih je nadzor ponovno uveden potraju dulje, nadzor se može produljiti najviše tri puta za dodatno razdoblje od najviše šest mjeseci. Članica koja uvaži preporuku Vijeća i

²² SL L 77/1 od 23.3.2016., čl. 28.

²³ SL L 77/1 od 23.3.2016., čl. 21.

ponovno uvede nadzor svojih granica, o tome će obavijestiti ostale države članice, Europski parlament i Komisiju. Ukoliko članica preporuku Vijeća odbije, o razlozima takvog postupanja obvezna je bez odgode pisanim putem obavijestiti Komisiju.

Ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama ograničava slobodu kretanja svima onima kojima pravo Unije tu slobodu jamči, stoga je važno još jednom naglasiti kako je neophodno potrebo za svaku suspenziju slobode kretanja ocijeniti opseg u kojem bi ta mjera mogla ukloniti prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti država članica te ocijeniti proporcionalnost mjere u odnosu na tu prijetnju. Pri toj ocjeni posebno treba uzeti u obzir (čl. 30. st.1. Zakonika):

- a) dostupnost mjera tehničke ili financijske potpore kojima bi se moglo pribjeći ili im se pribjegli na nacionalnoj razini ili razini Unije ili pak na obje razine, uključujući pomoć tijela, Ureda ili Agencija Unije (EASO-a, Europol) te opseg u kojem bi te mjere mogle na odgovarajući način ukloniti prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti unutar područja bez nadzora unutarnjih granica;
- b) trenutni i mogući budući učinak ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica koji su identificirani u okviru evaluacija provedenih temeljem Uredbe (EU) br. 1053/2013 i opseg u kojem ti ozbiljni nedostaci predstavljaju ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti unutar područja bez nadzora unutarnjih granica;
- c) mogući utjecaj ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama na slobodu kretanja unutar područja bez nadzora unutarnjih granica.

Sloboda kretanja zajamčeno je pravo građanima Unije, stoga se odluke o suspenziji te slobode ne smiju olako donositi. Komisiji je slijedom toga ostavljena mogućnost, prije nego što Vijeću predloži donošenje preporuke o uvođenju nadzora na unutarnjim granicama, da zatraži dodatne informacije od države članice, Frontexa, Europol ili drugih tijela, ureda ili agencija Unije, a nije isključena niti mogućnost provođenja posjeta na kritičnim točkama granica uz podršku i sudjelovanje stručnjaka iz država članice, Frontexa, Europol ili drugih relevantnih tijela, ureda ili agencija Unije, s

ciljem dobivanja ili provjere informacija relevantnih za donošenje preporuke o suspenziji slobode kretanja.²⁴

Građani Unije na slobodu kretanja unutar Schengena su navikli, kao i državljani trećih zemalja koji su prešli njegove vanjske granice i legalno se nalaze unutar njih. No, njihovo je pravo, osim slobode kretanja, zahtijevati i određenu sigurnost kada borave i kreću se unutar prostora slobode kretanja, stoga je iznimno važno provoditi i unapređivati relevantne politike i mehanizme kojima se štiti unutarnji prostor, ali i vanjske granice od svih prijetnji i ugroza kako one ne bi dovele do suspenzije zajamčenih prava i sloboda. Velika migrantska kriza od 2015. na ovamo, teroristički napadi diljem Europe i pandemija COVID-19, bili su ozbiljno sigurnosno upozorenje koje je natjeralo relevantna tijela na revidiranje schengenske pravne stečevine i stvaranje prostora slobode, sigurnosti i pravde koji će biti još otporniji na sve ugroze koje mu prijete. Prvi korak svakako je jačanje zaštite njegovih vanjskih granica i dosljedno provođenje integriranog upravljanja granicama, o čemu će više riječi biti kasnije.

3.2. Zajednička vizna politika

Već je navedeno kako je zajednička politika viza bila jedan od preduvjeta uspostave prostora slobode kretanja. Uspostava zajedničkog viznog režima omogućava olakšani ulazak i boravak državljanima trećih zemalja na području Europske unije te ujedno predstavlja sustav kontrole koji pridonosi jačanju unutarnje sigurnosti EU. Još je Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. zajedničku viznu politiku uredila poglavljem 3. II. glave, no te su odredbe kasnijim donošenjem nove legislative stavljene van snage. Trenutno važeći pravni okvir glede zajedničke politike viza čine Uredba Europskog parlamenta i Vijeća 810/2009 o uspostavi Zakonika

²⁴ SL L 77/1 od 9.3.2016., čl. 30. st. 2.

Zajednice o vizama (Zakonik o vizama)²⁵, Uredba 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od toga zahtjeva²⁶, Uredba 1683/95 o utvrđivanju jedinstvenog obrasca za vize²⁷ te Uredba (EU) 265/2010 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i Uredbe (EZ) 562/2006 u vezi s kretanjem osoba s vizom za dugotrajni boravak²⁸. Odredbe ovih uredbi predstavljaju elemente zajedničke vizne politike.

Po pitanju Uredbe o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od toga zahtjeva, ukratko valja napomenuti da EU primjenjuje mehanizam reciprociteta, što znači da će se za državljane trećih zemalja primjenjivati ista viznu politika kakvu te dotične države primjenjuju na državljane Europske unije, odnosno državljane pojedine države članice. S druge strane, politika Europske unije teži liberalizaciji viznog režima s pojedinim trećim državama. Naime, Parlament i Vijeće mogu na prijedlog Komisije spram trećih država donijeti odluku o izuzecima od primjene jedinstvene vizne politike na temelju procjene koja obuhvaća niz kriterija koji se odnose na ilegalne migracije, javni poredak i sigurnost, ekonomske pogodnosti (pr. uvoz radne snage), međunarodnih odnosa, ljudskih prava i temeljnih sloboda i sl. Operacionalizacija podrazumijeva sklapanje bilateralnih sporazumima s pojedinim trećim državama kojima se državljanima obaju strana jamče povoljniji uvjeti ulaska na njihova državna područja.²⁹

Drugi bitan element zajedničke vizne politike predstavlja Zakonik o vizama. Njime su propisane vrste „zajedničkih“ viza koje poznaje schengensko područje, procedure i

²⁵ SL L 243 od 15.09.2009., koju su izmijenili slijedeći dokumenti: CR (EU) 977/2011, Uredba (EU) 154/2012, Uredba (EU) 610/2013, Uredba (EU) 610/2013, Uredba (EU) 2016/399, Uredba (EU) 2019/1155

²⁶ SL L 303 od 28.11.2018., koju je izmijenila Uredba (EU) 2019/592

²⁷ L 164 od 14.7.1995., koju su izmijenile slijedeće uredbe: Uredba Vijeća (EZ) 334/2002, Uredba Vijeća (EZ) 1791/2006, Uredba Vijeća (EZ) 856/2008, Uredba Vijeća (EU) 517/2013., Uredba (EU) 610/2013, Uredba (EU) 2017/1370

²⁸ SL L 85 od 31.3.2010., koju je izmijenila Uredba (EU) 2016/399

²⁹ Izvor: Commission (2020) Migration and Home Affairs – Visa policy; posjećeno 03. ožujka 2022. na mrežnoj stranici Europske komisije: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_hr

uvjeti njihova izdavanja, tijela nadležna za razmatranje zahtjeva i odlučivanje o njima, rokovi, iznosi pristojbi, itd.

„Viza znači odobrenje koje je izdala država radi:

- (a) planiranog boravka na državnom području država članica u trajanju koje ne prelazi 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana ili;
- (b) tranzita preko međunarodnih tranzitnih područja zračnih luka država članica.“³⁰

Prema Zakoniku o vizama (čl. 2. st. 3.,4. i 5.) schengensko područje poznaje tri vrste viza: **jedinstvenu vizu (C)** koja „vrijedi za čitavo područje država članica“, **vizu s ograničenom prostornom valjanošću (LTV)** „koja vrijedi za područje jedne ili više država članica, ali ne za sve“ te **zrakoplovno-tranzitnu vizu (A)** „koja vrijedi za tranzit preko međunarodnih tranzitnih područja jedne ili više zračnih luka država članica“.

Glede jedinstvene vize (C) i vize s ograničenom prostornom valjanošću (LTV) reći ćemo da schengensko područje primjenjuje pravilo „90/180“ što znači da ukupno vrijeme boravka na teritoriju članica EU imatelja vize ne smije preći 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana (čl. 1. st.1. Zakonika). Nakon isteka roka od 90 dana u pola godine, nositelj vize obavezan je napustiti schengenski prostor, a ponovni ulazak moguć je tek u drugoj polovici godine (Šegvić, 2001.). Jedinstvena se viza izdaje za jedan, dva ili više ulazaka na područje država članica, a rok valjanosti ne može joj biti duži od pet godina (čl. 24. st. 1.). Vizu s ograničenom prostornom valjanošću (LTV) pojedina će država izdati iz slijedećih razloga: ukoliko to smatra potrebnim iz humanitarnih razloga, razloga nacionalnog interesa ili međunarodnih obveza, zatim u slučaju opravdanih razloga, ukoliko podnositelju zahtjeva ponovno izdaje novu vizu za isto razdoblje od 180 dana u kojem mu je već odobren boravak od 90 dana temeljem ili jedinstvene vize ili vize s ograničenom prostornom valjanošću (čl. 25. st.1.) te ukoliko podnositelj zahtjeva posjeduje putnu ispravu koju pojedina država članice ne priznaje (čl. 25. st. 3.). Viza s ograničenom prostornom valjanošću vrijediti će za državno područje više od jedne države članice samo ukoliko pojedina druga država

³⁰ SL L 243 od 15.09.2009., čl. 2. st. 2.

članica za takvu valjanost da svoj pristanak (čl. 25. st. 2.). Glede zrakoplovno-tranzitne vize spomenuti ćemo da Prilog IV. Zakonika sadržava popis zemalja čiji su državljani obvezni imati zrakoplovno-tranzitnu vizu (A) prilikom prelaska međunarodnih tranzitnih područja zračnih luka na području država članica³¹ (čl. 3. st. 1.), no taj popis ne mora biti konačan i pojedine države članice mogu zahtijevati da u hitnim slučajevima masovnog priliva nezakonitih migranata, osim državljana trećih zemalja navedenih u Prilogu IV. Zakonika, i državljani nekih drugih trećih zemalja budu obvezni biti nositelji zrakoplovno-tranzitne vize (čl. 3. st. 2.).

Postupak izdavanja viza upravni je postupak, koji se pokreće zahtjevom za izdavanje vize. Zahtjeve u pravilu zaprimaju, razmatraju i o njima odlučuju konzulati (čl. 4. st. 1.) ili diplomatska predstavništva država članica prema konzularnom području koje pokrivaju. Članice mogu donijeti odluku da će zahtjeve razmatrati i o njima odlučivati središnja tijela u matičnim državama (čl. 4. st. 1.a), a samo u iznimnim slučajevima zahtjeve mogu razmatrati i o njima odlučivati nadležna tijela na vanjskim granicama (čl. 4. st. 2.), no takva će viza svome nositelju dati pravo na boravak od najdulje 15 dana (čl. 35. st. 3.). Nadležno tijelo po zaprimljenom zahtjevu može donijeti ili odluku o izdavanju vize ili odluku o odbijanju izdavanja vize. Ukoliko nadležno tijelo vizu odluči izdati, u putnu ispravu podnositelja zahtjeva unijeti će jedinstvenu naljepnicu vize, kakva je propisana Uredbom 1683/95. Svi podaci o podnesenim zahtjevima, ishodima tih zahtjeva, kao i sve naknadne izmjene unose se u Vizni informacijski sustav (VIS).

Važno je napomenuti da sama činjenica da je nekome izdana jedinstvena viza ili viza s ograničenom prostornom valjanošću, ne znači i pravo te osobe da stupi na teritorij država članica. Prilikom granične kontrole, bez obzira na valjanu vizu, ulazak dotičnoj osobi može biti odbijen ukoliko ne ispunjava ostale uvijete nužne za ulazak na državno područje država članica.

³¹ Sukladno Prilogu IV. Zakonika o vizama na zajedničkom popisu trećih zemalja čiji su državljani obvezni imati zrakoplovno-tranzitnu vizu prilikom prelaska kroz tranzitni prostor zračnih luka država članica su državljani: Afganistana, Bangladeša, Demokratske Republike Kongo, Eritreje, Etiopije, Gane, Irana, Iraka, Nigerije, Pakistana, Somaje i Šri Lanke.

Također, treba istaknuti da iako se za schengensko područje najčešće izdaje jedinstvena viza za kratkotrajni boravak, članice su zadržale svoje pravo izdavanja **viza za dugotrajni boravak** (i dozvola boravka), sukladno svojim nacionalnim zakonodavstvima ili pravu Unije. Uredbom 265/2010 definirana je tzv. **viza „D“**, odnosno viza koja svome nositelju, na području pojedine države članice Unije koja je takvu vizu izdala, omogućuje boravak dulji od tri mjeseca (čl. 1.). Valjanost takve vize ograničena je na maksimalno godinu dana, no ukoliko se državljaninu treće zemlje odobri boravak dulji od godine dana, viza za dugotrajni boravak biti će prije isteka tog roka zamijenjena boravišnom dozvolom (čl. 1. st. 2.).

3.3. Vraćanje državljana trećih zemalja

Već je rečeno kako se sloboda kretanja jamči državljanima Unije, kao i svim državljanima trećih zemalja koje se legalno nalaze unutar schengenskog prostora, a kako bi svi oni takvu slobodu mogli ostvarivati nužno je štititi vanjske granice Schengena od svih onih koji te granice žele nezakonito preći, ali i štititi unutarnji prostor na način da se provodi kontrola onih državljana trećih zemalja koji više ne zadovoljavaju uvjete za legalan boravak na državnom području država članica. U tom smislu, države članice Unije primjenjivati će postupke vraćanja državljana trećih zemalja tj. osoba bez državljanstva u njihovu državu podrijetla, odnosno državu tranzita ili bilo koju treću državu koja ih je voljna prihvatiti. Kao što će naknadno biti objašnjeno vraćanje državljana trećih zemalja u isključivoj je nadležnosti država članica, no Unija je ipak svojom legislativom odredila minimalne standarde koje članice u takvom postupanju trebaju primjenjivati - 2008. godine donesena je Direktiva 2008/115/EZ o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom³².

Sukladno navedenoj Direktivi postupci vraćanja primjenjuju se na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području država članica³³, dakle na sve

³² SL L 348/98 od 16.12.2008.

³³ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 2. st. 1.

one koji ne ispunjavaju ili koji više ne ispunjavaju uvjete za ulazak, boravak ili boravište u državi članici. **Vraćanje** podrazumijeva postupak povratka državljanina treće zemlje³⁴, bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze, bilo prisilno i to ili u zemlju njegova/njezina podrijetla ili državu tranzita (ako postoji sporazum o takvom prihvatu s tom državom) ili bilo koju treću državu koja je voljna prihvatiti vraćenika³⁵. Odluka o vraćanju (upravna ili sudska odluka/akt) u isključivoj je nadležnosti država članica³⁶. Bitno je napomenuti da su države članice obvezne dati prednost dobrovoljnom povratku u odnosu na prisilni. Primjereno vrijeme za dobrovoljno napuštanje državnog područja članice iznosi između sedam i trideset dana³⁷. Prisilne mjere udaljavanja državljanina trećih zemalja koji se opiru udaljavanju s državnog područja članica trebaju se primjenjivati kao posljednja mjera, tek nakon proteka odobrenog vremena za dobrovoljni odlazak i ona mora biti proporcionalna i ne smije prekoračiti razumnu silu³⁸. Država članica može se suzdržati od postupka vraćanja ako konkretnog državljanina treće zemlje, koji nezakonito boravi na državnom području članice, sukladno sklopljenim bilateralnim ili drugim sporazumima preuzme treća zemlja. Isto tako, država članica može u svako doba odlučiti izdati boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih i drugih razloga³⁹. Ukoliko su nadležna tijela države članice ipak izdala odluku o vraćanju, takva se odluka može i ukinuti ili suspendirati, a postupak vraćanja može se odgoditi, pogotovo ako bi se udaljavanjem kršilo načelo *non refoulement*⁴⁰, ukoliko bi postupak vraćanja utjecao na fizičko i duševno stanje dotične osobe ili pak iz tehničkih razloga, kao što su nemogućnost prijevoza, neizvedivost udaljavanja zbog nedostatnih identifikacijskih podataka i slično⁴¹. Također, odlukama o vraćanju može se pridodati i zabrana ulaska dotičnog državljanina treće zemlje na državno područje države članice i to u slučajevima ako mu odlukom o vraćanju nije odobreno vrijeme za dobrovoljni

³⁴ Ne odnosi se na osobe s pravom slobodnog kretanja, kako su definirane čl. 2. st. 5. Zakonika o schengenskim granicama.

³⁵ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 3. st. 3.

³⁶ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 6. st. 1.

³⁷ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 7. st. 1.

³⁸ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 8. st. 4.

³⁹ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 6. st. 4.

⁴⁰ **Načelo non refoulement** je načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja osoba (izbjeglica) na područje gdje postoji ozbiljan rizik da bi bile podvrgnute smrtnoj kazni, mučenju, progonu ili nekom drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.

⁴¹ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 9. st. 1. i 2.

odlazak ili ako nije ispoštovana obveza vraćanja⁴². Trajanje takve zabrane u pravilu ne bi trebalo prelaziti rok od pet godina. Važno je napomenuti da se države članice prilikom provođenja postupka vraćanja moraju pridržavati odredbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Ženevske konvencije o statusu izbjeglica⁴³ te Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta. U tom kontekstu treba naglasiti da će države članice prilikom donošenja odluke o vraćanju težiti zaštiti ranjivih osoba (maloljetnika, maloljetnika bez pratnje, osoba s posebnim potrebama, starijih osoba, trudnica, samohranih roditelja s maloljetnom djecom, osoba koje su podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim oblicima psihološkog, fizičkog i spolnog nasilja) i posvećivati pozornost pravu na obiteljski život, što znači da će voditi računa o najboljem interesu djeteta, o pravu na obiteljski život, zdravstvenom stanju konkretnog državljanina treće zemlje i da će, nadalje, poštovati načelo *non refoulement*⁴⁴. Na osobe koje su žrtve trgovanja ljudima ili koji su korišteni za djelovanja kojima se omogućuje nezakonita migracija, a koje surađuju s nadležnim tijelima vlasti, neće se upotrebljavati mjera zabrane ulaska ako taj konkretan državljanin ne predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost⁴⁵. Ne treba smetnuti ni činjenicu da se države članice u pojedinačnim slučajevima iz humanitarnih razloga mogu suzdržati od izdavanja, ukidanja ili suspenzije zabrane ulaska.

Svaka odluka o vraćanju, kao i svaka odluka o zabrani ulaska unose se u SIS u obliku upozorenja⁴⁶. S obzirom da će o SIS- u i načinu njegova funkcioniranja biti više riječi naknadno, ovdje ćemo samo spomenuti kako nadležna tijela država članica (granična kontrola, druga upravna ili sudska tijela) prilikom odobrenja ulaska ili prilikom razmatranja odobrenja ili produljenja boravišne dozvole ili vize za dugotrajni boravak provjeravaju izdana upozorenja u SIS-u te ukoliko naiđu na upozorenje koje je za dotičnu osobu izdala neka druga država članica, tada će s tom drugom državom članicom obaviti prethodno savjetovanje prije donošenja konačne odluke. Nadalje, ukoliko država članica prilikom unošenja upozorenja u SIS uoči da osoba za koju se

⁴² SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 10. st. 1.

⁴³ **Ženevska konvencija o statusu izbjeglica** podrazumijeva dokument potpisan 28. srpnja 1951. i njezin dopunski Protokol iz New Yorka od 31. siječnja 1967.

⁴⁴ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 5.

⁴⁵ SL L 348/98 od 16.12.2008., čl. 11. st. 3.

⁴⁶ SL L 348/98 od 16.12.2008., točka (18) preambule

unosu upozorenje ima valjanu boravišnu dozvolu ili vizu za dugotrajni boravak u nekoj drugoj državi članici, s tom će drugom državom obaviti savjetovanje prije unošenja upozorenja u SIS.

Vraćanje državljana trećih zemalja tj. osoba bez državljanstva u njihovu državu podrijetla, odnosno državu tranzita ili bilo koju treću državu koja ih je voljna prihvatiti sastavni je dio migracijske politike Unije koja njezinim građanima jamči slobodu, sigurnost, pravdu i zaštitu vrijednosti koje njeguju. Ta politika da bi bila učinkovita u svim državama članicama mora imati minimalan zajednički nazivnik koji će osigurati jednaka postupanja i standarde prema svima koji pokušavaju narušiti vrijednosti Unije i ugroziti sigurnost i standard njezinih građana. No, uvijek treba voditi računa da sve postupke vraćanja onih koji ne ispunjavaju ili koji više ne ispunjavaju uvjete za ulazak, boravak ili boravište u državi članici treba provoditi na human način uz potpuno poštivanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva, kao što se ne smije niti zanemariti pravo tih osoba da, ukoliko postoje za to opravdani razlozi, na području Unije zatraže međunarodnu zaštitu.

3.4. Frontex i europsko integrirano upravljanje granicama

Države članice zadržavaju primarnu odgovornost za nadzor svojih dijelova vanjskih granica, no s obzirom da vanjske granice Unije predstavljaju sigurnosnu membranu prema unutarnjem području na kojem nema graničnih kontrola, zadnja se gotovo dva desetljeća sve više razvija i provodi politika „europskog integriranog upravljanja granicama“, kao nužna posljedica slobodnog kretanja osoba i temeljna sastavnica područja slobode, sigurnosti i pravde. Nju čini „skup operativnih mjera kojima države članice trebaju stvoriti usklađeniji i učinkovitiji sustav upravljanja granicom“⁴⁷. Cilj integriranog upravljanja granicama je upravljanje prelascima, rješavanje izazova povezanih s ilegalnim imigracijama i mogućim prijetnjama, borba protiv teških kaznenih dijela s prekograničnim obilježjem i osiguranje visoke razine unutarnje

⁴⁷ Vlada Republike Hrvatske: Strategija integriranog upravljanja granicom, NN 91/2019

sigurnosti Unije⁴⁸. U samim začetima te politike prvi korak bio je osnivanje **Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama**, kasnije preimenovane u **Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu**, poznatije kao **Frontex**, koja zajedno s nacionalnim tijelima dijeli odgovornost za provedbu integriranog upravljanja granicama.

Već je spomenuto kako stvaranje prostora slobode kretanja bez unutarnjih granica mora biti šticeo kompenzacijskim mjerama, a zaštita granice prva je od njih, no da bi ona bila u što većoj mjeri učinkovita trebala bi na svim vanjskim granicama biti ujednačena. U tu je svrhu bilo je potrebno uspostaviti mehanizam koji bi osigurao veću usklađenost operativne suradnje među državama članicama, odnosno zajedničko upravljanje vanjskim granicama. Radi postizanja toga cilja 2004. godine osnovana je Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama⁴⁹ (dalje: Agencija), „kao specijalizirano stručno tijelo čiji bi zadatak bio poboljšati usklađenost operativne suradnje među državama članicama na području upravljanja vanjskim granicama“⁵⁰. Iako su same države članice primarno odgovorne za kontrolu i nadzor svojih vanjskih granica, u slučaju pojava sigurnosnih prijetnji (nezakoniti priljev migranata, terorističke prijetnje i sl.) koje bi mogle uzrokovati destabilizaciju unutarnjeg prostora slobode, pokazalo se nužnim oformiti tijelo koje bi u takvim situacijama članicama pružilo tehničku, operativnu, ali i pomoć u ljudstvu, kako bi se mogle nositi s izazovima (Marin, Mudrc 2018.).

U samim početima Agencija je bila vrlo ograničena u svome djelovanju. Tehnička oprema kojom je raspolagala bila je u isključivom vlasništvu država članica, a bila je i operativno i kadrovski podkapacitirana. Nadalje, njezino djelovanje u državama članicama bilo je moguće samo u slučaju prethodnog poziva dotične države članice, a one su pritom rijetko bile sklone dopustiti da netko drugi umjesto njih rješava

⁴⁸ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju van snage uredbama (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624, SL L 295 od 14.11.2019., točka (1) preambule

⁴⁹ Frontex je osnovan Uredbom Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije, SL L 349/1 od 26.10.2004.

⁵⁰ SL L 349/1 od 26.10.2004.

probleme s kojim se susreću na svojim vanjskim granicama. Navedena ograničenja, natjerala su europske zakonodavce na reviziju uloge Agencije pa je već 2007. godine donesena Uredba 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća⁵¹ kako bi se umanjile njezine nedostatnosti (Marin, Mudrc 2018.). Primarna posljedica ove revizije bila je stvaranje skupina za brzo postupanje, čime su ujedno države članice obvezane stavljati na raspolaganje određeni broj pripadnika svojih nacionalnih graničnih službenika u tzv. „brze rezerve“⁵² te na taj način pridonijeti jačanju kadrovske infrastrukture.

Druga izmjena Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 uslijedila je 2011. godine (Marin, Mudrc 2018.). Uredbom (EU) 1168/2011 Europskog parlamenta i Vijeća⁵³ Agenciji je omogućeno da „samostalno ili u zajedničkom vlasništvu s državama članicama nabavlja ili zakupljuje tehničku opremu“ (čl. 7. st. 1.), a članice su obvezane i na plaćanje doprinosa za nabavku tehničke opreme te stavljati na raspolaganje svoju tehničku opremu na zahtjev Agencije (čl. 7. st. 3.). Ovim izmjenama nastojalo se Agenciju ojačati u tehničkom smislu. Nadalje, tom je Uredbom uspostavljena i skupina europske granične straže, koju su članice bile obvezne popunjavati imenovanjem odgovarajućih profila svojih nacionalnih graničnih službenika (čl. 3.b).

2016. godine, posebno potaknuti velikom migrantskom krizom koja je na vanjskim granicama Unije stvorila enormni priljev državljana trećih zemalja, Europski parlament i Vijeće donijeli su novu Uredbu 2016/1624⁵⁴ kojom je uloga Agencije bitno ojačana i proširena. Na tragu Uredbe (EU) br. 1052//2013 Europskog parlamenta i

⁵¹ Uredba (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o uspostavi mehanizama za osnivanje jedinica granične policije za brzu intervenciju i o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 u pogledu tog mehanizma i uređivanju zadataka i ovlasti gostujućih službenika SL L 199/30 od 31.7.2007.

⁵² SL L 199/30 od 31.7.2007., točka (8) preambule

⁵³ Uredba (EU) br. 1168/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije, SL L 304/1 od 22.11.2011.

⁵⁴ Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ, SL L 251/1 od 16.9.2016.

Vijeća kojom je uspostavljen Europski sustav nadzora vanjskih granica (EUROSUR)⁵⁵ kao dijela politike integriranog upravljanja vanjskim granicama, nužnom se pokazala i potreba za redefiniranjem uloge Agencije pa je tako tom Uredbom iz 2016. uspostavljena „europska granična i obalna straža koju čine Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu te nacionalna tijela država članica koja su nadležna za upravljanje vanjskim granicama, uključujući službenike obalne straže u mjeri u kojoj provode zadaće nadzora državne granice“ (čl. 3.). Dakle, Agencije je dobila novi naziv, no zadržala je kontinuitet aktivnosti i procedura svoje prednice, ali uz bitno jačanje njezinih kapaciteta. U tom pogledu treba istaknuti kako joj je osiguran autonomni proračun s prihodima po nekoliko osnova (čl. 75.), kako je članicama nametnuta kvota po pitanju broja osoblja kojim trebaju doprinijeti u stvaranju timova europske granične i obalne straže (čl. 20. st. 5. i prilog I.) te kako je naglasak stavljen na stvaranje što većih pričuva tehničke opreme, kako vlastitom kupnjom, tako i temeljem ugovornih aranžmana s državama članicama o zajedničkoj nabavi tj. suvlasništvu (čl. 39.). Nadalje, povećani su i operativni kapaciteti Agencije: djelovanje Agencije na području država članica, u svrhu provođenja zajedničkih operacija i brzih intervencija, i dalje bi se trebalo odvijati po zahtjevu dotične članice, no ukoliko situacija na vanjskim granicama postane neučinkovita u mjeri u kojoj se riskira ugrožavanje funkcioniranja schengenskog prostora, Vijeće može na prijedlog Komisije donijeti odluku kojom se Agenciji nalaže djelovanje za ublažavanje tih rizika (čl. 15. i 19.). Bitne odredbe ove Uredbe odnose se i na suradnju Frontex-a s drugim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, međunarodnim organizacijama, obalnom stražom te s trećim zemljama.

Iako je Uredba iz 2016. godine relativno novijeg datuma, zaključcima relevantnih tijela Unije i dalje se inzistiralo na potrebi jačanja okvira upravljanja vanjskim granicama pa je tako 2019. godine donesena nova Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća⁵⁶. Odredbe te Uredbe vode daljnjem razvoju politike europskog integriranog upravljanja granicama te osnaživanju uloge Frontex-a u nadzoru vanjskih

⁵⁵ EUROSUR je uspostavljen Uredbom (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR), SL L 295/11 od 6.11.2013.

⁵⁶ SL L 295/1 od 14.11.2019.

granica, borbi protiv prekograničnog kriminaliteta, vraćanja nezakonitih migranata i pružanja međunarodne zaštite. Po pitanju jačanja kadrovskih kapaciteta zacrtan je cilj od ukupno 10 000 pripadnika do kraja 2027. godine, koje bi sačinjavalo statutarno osoblje, operativno osoblje dugoročno upućeno iz država članica, operativno osoblje iz država članica koje se Agenciji stavlja na raspolaganje za kratkoročna raspoređivanja te pričuve za brzu reakciju (čl. 54. i Prilog I.). Države članice obvezne su, dakle, doprinijeti jačanju kadrovskih kapaciteta stavljanjem Agenciji na raspolaganje kvalificiranog osoblja svojih nacionalnih tijela – policijskih službenika, službenika graničnog nadzora, obalne straže, stručnjaka za pitanja međunarodne zaštite itd. Izuzev jačanja kadrovskih kapaciteta, naglasak je stavljen i na daljnje povećanje kapaciteta tehničke opreme koju Agencija može nabavljati samostalno ili u suvlasništvu s pojedinom državom članicom ili opremu može zakupiti, a sva oprema mora biti kompatibilna i interoperabilna. Države članice na zahtjev Agencije dužne su staviti na raspolaganje svoju tehničku opremu za raspoređivanje, osim ako su suočene s izvanrednom situacijom, što trebaju obrazložiti (čl. 64. st. 9.). U odnosu na prethodnu Uredbu iz 2016. zadržana je razina operativnih mogućnosti Agencije prema kojoj odlukom Vijeća, a temeljem prijedloga Komisije, Agencija može provesti zajedničke operacije, brze intervencije ili druga potrebna djelovanja na vanjskim granicama u slučajevima kada je ugroženo funkcioniranje schengenskog prostora, a izostao je zahtjev države članice. Nadalje, Agencija je dobila u zadatak osigurati uspostavu i rad središnje jedinice ETIAS-a, preuzeti sustav FADO, a u njezin je sastav inkorporiran i integrirani sustav za razmjenu informacija i operativnu suradnju u okviru europske granične i obalne straže – **EUROSUR**. EUROSUR države članice i Frontex koriste u svrhu razmjene informacija i u svrhu suradnje u području nadzora državne granice⁵⁷. Cilj mu je poboljšanje svjesnosti o stanju i povećanje sposobnosti reagiranja u svrhu upravljanja granicama. Upotrebljava se za granične kontrole na ovlaštenim graničnim prijelazima te za zaštitu vanjskih kopnenih i morskih te zračnih granica, uključujući nadzor, otkrivanje, identifikaciju, praćenje, prevenciju i presretanje neovlaštenih prelazaka granica u svrhu otkrivanja, sprečavanja i suzbijanja nezakonitog useljavanja i prekograničnog kriminaliteta te doprinosa osiguravanju zaštite migranata i

⁵⁷ SL L 295/11 od 6.11.2013., čl. 20.

spašavanju njihovih života⁵⁸. Po pitanju suradnje, treba istaknuti njezino intenziviranje, ne samo s drugim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, međunarodnim organizacijama i obalnom stražom, već posebice s trećim zemljama u okviru politike vanjskog djelovanja Unije kojima, temeljem postignutih sporazuma, može pružati tehničku i operativnu pomoć⁵⁹.

Europsko integrirano upravljanje granicama temelji se na četverorazinskom modelu koji obuhvaća mjere u trećim zemljama što podrazumijeva i zajedničku viznu politiku, mjere suradnje sa susjednim zemljama, mjere nadzora državne granice na vanjskim granicama te mjere unutar schengenskog područja i vraćanje (t.11). Sastoji se od slijedećih elemenata (čl. 3.):

- nadzora državne granice, što uključuje omogućavanje zakonitog prelaska granica, sprečavanje i otkrivanje prekograničnog kriminaliteta na vanjskim granicama (krijumčarenja migranata, trgovanje ljudima, terorizam), zatim mehanizme i postupke za identificiranje ranjivih osoba i maloljetnika bez pratnje te identificiranje osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita,
- operacije traganja i spašavanja koje se odvijaju u sklopu zaštite državne granice,
- analize rizika za unutarnju sigurnost i analize prijetnji koje mogu utjecati na funkcioniranje ili sigurnost vanjskih granica,
- razmjene informacija i suradnje između država članica te Frontexa i država članica,
- međuagencijske suradnje između nacionalnih tijela svake države članice nadležnih za nadzor državne granice, tijela nadležnih za vraćanje i tijela nadležnih za zaštitu temeljnih prava,
- suradnje među relevantnim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije,
- tehničkih i operativnih mjera unutar schengenskog područja koje se odnose na nadzor državne granice i koje su usmjerene na rješavanje pitanja nezakonitog useljavanja i suzbijanja prekograničnog kriminaliteta,
- suradnje s trećim zemljama,

⁵⁸ SL L 295/11 od 6.11.2013., čl. 19.

⁵⁹ SL L 295/1 od 6.11.2013., čl. 71. do 74.

- vraćanje državljana trećih zemalja koji ne udovoljavaju ili više ne udovoljavaju uvjetima ulaska/boravka na schengenskom području.

3.4.1. Suradnja u zaštiti vanjskih granica

Kako je već navedeno države članice i tijela koja su prema nacionalnim zakonodavstvima za to ovlaštena, zadržavaju primarnu odgovornost nadzora državne granice. No, kada su te granice ujedno i vanjske granice Unije koje predstavljaju sigurnosnu membranu za cijelo unutarnje područje, tada i tijela/agencije Unije (Frontex, Europol, EASO) pružaju potporu nacionalnim tijelima u njihovom djelovanju kada su ona suočena s kriznim situacijama na koje same ne mogu odgovoriti, odnosno koje same ne mogu držati pod kontrolom. **Krizna situacija** pritom podrazumijeva „svaku prirodnu katastrofu ili katastrofu uzrokovanu ljudskim djelovanjem, nesreću, humanitarnu ili političku krizu ili bilo koju drugu ozbiljnu situaciju koja se dogodi na vanjskim granicama, duž njih ili u njihovoj blizini, a koje mogu značajno utjecati na kontrolu vanjskih granica“⁶⁰.

Nacionalna tijela u izvršavanju svojih zadaća prate **slike stanja** koje predstavljaju „georeferencirani skup podataka i informacija u stvarnom vremenu prikupljeni od različitih tijela, senzora, platformi i drugih izvora, koji se prenose putem sigurnih komunikacijskih i informacijskih kanala“⁶¹. Putem tih slika stanja prate situaciju na dijelovima svojih granica te procjenjuju razinu utjecaja na unutarnju sigurnost koja može biti niska (neznat utjecaj), srednja (umjeren utjecaj), visoka (znatan utjecaj) ili vrlo visoka (kritična razina utjecaja). Ukoliko bi na temelju analize rizika procijenjena razina ranjivosti bila ocjenjena kao niska ili srednja tada bi nacionalna tijela bila obvezna osigurati dovoljno osoblja i resursa, odnosno provoditi odgovarajuće mjere nadzora nad tim dijelovima granice, a ukoliko bi bila ocjenjena kao visoka ili vrlo visoka tada bi tijela Unije, uz mjere koje provode nacionalna tijela, bila dužna tim tijelima pružiti potporu u obliku zajedničkih operacija ili brzih intervencija na

⁶⁰ SL L 295/14 od 6.11.2013., čl. 3. (h)

⁶¹ SL L 295/19 od 14.11.2019., čl. 2. točka 10.

granicama. **Zajedničke operacije** provode se radi suočavanja s predstojećim izazovima, uključujući nezakonito useljavanje, sadašnje ili buduće prijetnje na vanjskim granicama ili prekograničnog kriminaliteta ili kako bi se dotičnoj državi članici pružila veća tehnička i operativna pomoć pri provedbi obveza u vezi s nadzorom vanjskih granica⁶². **Brze intervencije** su pak ad hoc pomoć koja se dotičnoj državi članici pruža kada je na vanjskim granicama suočena sa situacijama posebnih i nerazmjernih izazova, osobito priljevom velikog broja državljana trećih zemalja koje preko njezinih vanjskih granica pokušavaju neovlašteno ući na područje Schengena⁶³. Zajedničke operacije i brze intervencije pokreću se na zahtjev država članica koje su se našle pred određenim izazovom, no ako članica koja je suočena s nerazmjernim izazovima ne provodi potrebne mjere ili nije tražila potporu Agencije i nema adekvatnu sposobnost reagiranja, čime nadzor granice postaje neučinkovit u mjeri u kojoj se riskira ugrožavanje funkcioniranja schengenskog prostora, tada će se uključiti institucije Unije (Vijeće i Komisija) te putem provedbenih akata primorati dotičnu državu članicu na suradnju i provođenje hitnih mjera za ublažavanje rizika. Nakon što su mjere toj državi članici nametnute, Komisija će pratiti njihovu provedbu te ukoliko se pokaže da mjere nisu provedene u zadanim okvirima, kao odgovor na neposluš i/ili nesposobnost, Komisija može, sukladno Zakoniku o schengenskim granicama, pokrenuti postupak ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama.⁶⁴

3.4.2. Suradnja u postupcima vraćanja

Donošenje odluka o vraćanju, kao i samo provođenje vraćanja, kako je već rečeno, u nadležnosti je tijela država članica. No, kada su članice suočene s priljevom državljana trećih zemalja koje nadilazi njihove kapacitete, tada će im asistenciju u odgovoru na takve izvanredne okolnosti pružiti Frontex. Frontex će, ili na poziv dotične države članice ili na vlastitu inicijativu, pružiti pomoć u operacijama i intervencijama vraćanja, ali pri tom neće ulaziti u utemeljenost donesenih odluka o vraćanju. Pomoć

⁶² SL L 295/41 od 14.11.2019., čl. 37. st. 1.

⁶³ SL L 295/41 od 14.11.2019., čl. 37. st. 2.

⁶⁴ SL L 295/45 od 14.11.2019., čl. 42.

Agencije u operacijama i intervencijama vraćanja može biti tehnička, operativna, koordinativna ili organizacijska, što primjerice podrazumijeva: raspoređivanje timova za vraćanje, prikupljanje potrebnih informacija za izdavanje odluka o vraćanju (npr. identifikacija osoba), pribavljanje putnih isprava, organizaciju vraćanja redovnim letovima ili drugim oblicima prijevoza, pomoć vraćenicima u svim fazama vraćanja itd.⁶⁵

3.4.3. Suradnja s trećim zemljama

U kontekstu integriranog upravljanja granica ova se suradnja odnosi na susjedne zemlje s kojima graniče članice schengenskog prostora na svojim vanjskim granicama i ona predstavlja važan element tog upravljanja. Takva suradnja služi promicanju standarda integriranog upravljanja granicama, a neophodna je radi razmjene informacija nužnih za analizu rizika sigurnosti granice, olakšavanje postupaka vraćanja, upravljanje migracijama i sl. Ona se može ostvariti na razini Agencije s trećim državama u okviru vanjskog djelovanja Unije ili u okviru radnih dogovora s tijelima tih trećih zemalja. Suradnja se može uspostaviti i na razini članica temeljem sklopljenih bilateralnih ili multilateralnih sporazuma s njihovim prvim susjedima izvan Schengena. Operacionalizacija suradnje postiže se raspoređivanjem časnika za vezu i promatrača te razmjenom informacija putem EUROSUR-a.⁶⁶

3.5. Migracije i politika azila

Migracije su stalan proces koji neće prestati. Nemiri, ratna zbivanja, glad, neimaština, potraga za socijalnom stabilnošću, obrazovanjem i sl. samo su neki od uzroka koji svjetsko stanovništvo tjeraju na napuštanje svojih domicilnih krajeva u potrazi za drugačijim životom. No, uzroci migracija nisu samo u potrebama pojedinaca, oni su sadržani i u potrebama država, gospodarskih, znanstvenih i drugih subjekata, kojima

⁶⁵ SL L 295/48 od 14.11.2019., čl. 48.

⁶⁶ SL L 295/68 od 14.11.2019., čl. 71. do 75.

je potrebna nova radna snaga, koji teže napretku, inovacijama, novim tehnologijama i konkurentnosti u globalnom svijetu (Komisija, 2020.). Kako bi migracije zadovoljile ciljane potrebe svih subjekata, njima je potrebo upravljati. Upravljanje migracijama podrazumijeva širok spektar politika i djelovanja kako bi one bile legalne, odnosno kako bi se one ilegalne svele na najmanju moguću mjeru (Parlament, 2021.).

Ilegalne migracije, nekoordinirane, vođene jednostranim potrebama pojedinaca, za razvijene zapadne zemlje pa tako i Europsku uniju predstavljaju probleme (sigurnosne, socijalne,...), no, treba voditi računa da neke od tih ilegalnih migracija imaju valjano opravdanje i da države koje su suočene s nezakonitim priljevom državljana trećih zemalja ili onih bez državljanstva kojima je potrebno utočište, trebaju pokazati solidarnost i tim osobama pružiti svoju zaštitu (Komisija, 2020.). Članice Europske unije svojim su se pristupanjem obvezale provoditi pravnu stečevinu te integracije, poštivati njezine međunarodne obveze, ali i promicati, štititi i razvijati zajedničke vrijednosti, prije svega one sadržane u **Povelji Europske unije o temeljnim pravima**. Povelja svojim odredbama obvezuje članice da štite dostojanstvo i jednakost pojedinaca, da teže solidarnosti, zaštititi prava građana, ali i da osiguraju i štite njihovu slobodu, jer, u konačnici, svatko na nju ima pravo. Ako pojedinac svoje slobode i svoja prava ne može ostvariti u svojoj zemlji podrijetla ili uobičajenog boravišta, legitimno je očekivati da će ih, čak i ilegalno, potražiti drugdje pa tako i na području Europske unije.

Već je spomenuto kako prostor slobode, sigurnosti i pravde treba biti „zaštićen“ zajedničkim politikama, među kojim je i zajednička politika međunarodne zaštite, odnosno azila. Još krajem 90-ih godina politika azila među državama članicama nije bila ujednačena⁶⁷. Nacionalni pravni okviri koji su regulirali područje azila bili su prilično raznoliki, propisujući različite kriterije prava na stjecanje međunarodne zaštite i različita prava koja iz takve zaštite proizlaze. Zahtjevi za ujednačavanjem kriterija priznavanja statusa međunarodne zaštite i usvajanjem barem minimalnih zajedničkih

⁶⁷ Podsjetiti ćemo da do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, kojim su države članice na Uniju prenijele dio svojih legislativnih ovlasti, politike iz trećeg stupa bile su u regulativnoj nadležnosti nacionalnih zakonodavstava.

standarda postali su sve glasniji. U listopadu 1999. godine na sastanku Europskoga vijeća održanog u Tampereu lideri članica usuglasili su se kako će svoje napore uložiti u osnivanje Zajedničkog europskog sustava azila, čije bi uporište predstavljala puna i sveobuhvatna primjena Ženevske konvencije (Parlament, 2021.).

U razdoblju između 2004. i 2009. godine Europsko je vijeće donijelo nekoliko programskih dokumenata (Haški program, Europski pakt o migracijama, Stockholmski program) koji su predstavljali plan narednoga razdoblja u kojem je trebalo uspostaviti suradnju između svih relevantnih tijela zaduženih za provođenje politika migracija, azila i ostalih komplementarnih politika na nacionalnim i supranacionalnoj razini i donijeti legislativu za reguliranje zajedničkog postupka azila i jedinstven status tražitelja međunarodne zaštite. 2011. godine uspostavljen je i Europski potporni ured za azil (EASO)⁶⁸, čija je zadaća bila pomoći državama članicama u implementaciji europske pravne regulative azila u nacionalna zakonodavstva i ispunjavanja njihovih europskih i međunarodnih obveza u svrhu provedbe Zajedničkog europskog sustava azila.⁶⁹

Pravi izazov za Europsku uniju uslijedio je 2015. godine kada je na područje Unije počeo pristizati veliki broj ljudi u potrazi za sigurnošću i socijalnim blagostanjem. Velika migrantska kriza te 2015. rezultirala je s preko 1,82 milijuna nezakonitih prelazaka granice, a broj zahtjeva za azil te je godine iznosio 1,28 milijuna. 2019. godine broj nezakonitih prelazaka pao je za 92% i iznosio je oko 142 000, a zabilježeno je 698 000 zahtjeva za azil⁷⁰, koji su bili neravnomjerno raspoređeni po državama članicama. Ta je izbjeglička kriza otkrila sve nedostatke upravljanja vanjskim granicama i sigurnosti schengenskog prostora i natjerala države članice na revidiranje postojeće pravne regulative, donošenje novih politika i programa, jačanje međusobne

⁶⁸ EASO danas djeluje pod nazivom Agencija Europske unije za azil.

⁶⁹ Izvor: Europski parlament, Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: Politika azila; posjećeno 11. ožujka 2022. na mrežnim stranicama EP:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>

⁷⁰ Izvor: Europska komisija (2020) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu, posjećeno 11. ožujka 2022. na mrežnim stranicama Komisije: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

suradnje i suradnje s trećim zemljama, promjenu uloge i načina djelovanja pojedinih agencija itd.

U rujnu 2020. godine Europska je komisija objavila **Komunikaciju o novom paktu o migracijama i azilu**. U tom dokumentu naglasak je stavljen na uspostavu zajedničkog europskog okvira za upravljanje migracijama i azilom, integrirano upravljanje granicama, borbu protiv krijumčarenja migranata, suradnju s trećim državama, privlačenje vještina i talenata u EU, potporu socijalnoj integraciji imigranata te bolje predviđanje, pripravnost i odgovor na buduće krize. U pogledu kontrole vanjskih granica, predloženo je momentalno vraćanje na granici onih migranata čiji su izgledi za odobrenje azila minimalni. Migranti kojima se dopusti ulazak na područje Unije, prema mehanizmu solidarnosti svih članica, trebali bi biti premješteni prema ključu raspodjele ili bi njihovo premještanje i/ili vraćanje trebalo biti sponzorirano od onih članica koje nisu voljne prihvatiti ih. Očekuje se da se posebna pažnja i dalje posvećuje ranjivim skupinama, posebno djeci i ženama za koje postoji rizik da postanu žrtve trgovanja ljudima. Nadalje, inzistira se na povećanju učinaka međunarodnih partnerstva prvenstveno sa zemljama zapadnog Balkana i sjeverne Afrike. To podrazumijeva pružanje razvojne pomoći u cilju smanjenja siromaštva, promicanja ljudskog razvoja, otvaranja radnih mjesta i gospodarskih prilika, promicanja demokracije i osiguranje mira i sigurnosti kako bi treće zemlje stvorile vlastite kapacitete i na taj način svojem stanovništvu osigurale uvjete za ostanak. S druge strane, EU će raditi na izgradnji zakonitih putova prema svojim članicama putem razvoja partnerstva za traženje talenata kako bi poboljšala mobilnost radne snage i na područje svojih članica privukla radnu snagu specifičnih zanimanja kojih na području Unije nedostaje, a dodatni naponi trebali bi se uložiti i u programe mobilnosti studenata i istraživača kako bi se povećala količina stručnog znanja na području Unije. Na kraju, kada se državljani trećih zemalja zakonito nalaze na području Unije, treba ih uspješno integrirati u društvo pa i takve programe valja razvijati u suradnji s civilnim društvom, ali i samim migrantima.

3.5.1. Stjecanje međunarodne zaštite i prava koja iz nje proizlaze

Međunarodna zaštita na području Europske unije regulirana je slijedećim dokumentima: Direktivom 2011/95/EU o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, Direktivom 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, Direktivom 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu te Uredbom 604/2013/EU (tzv. Dublin III) o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva.

Pojam **međunarodna zaštita** podrazumijeva stjecanje statusa izbjeglice ili odobrenje supsidijarne zaštite⁷¹. Pravo stjecanja međunarodne zaštite na području Unije imaju državljani trećih zemalja i osobe bez državljanstva. Pojedinaac može ostvariti **status izbjeglice** ukoliko osjeća opravdani strah od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini te se zbog takvog straha ne želi ili nije u mogućnosti staviti pod zaštitu svoje države podrijetla, odnosno države prethodnog uobičajenog boravišta⁷². Dakako, da bi osobi bio odobren status izbjeglice treba dokazati vezu između razloga za gonjenje (rase, vjere, nacionalnosti,...) i djela progona ili izostanka zaštite za takva djela⁷³. Ukoliko osoba ne udovoljava uvjetima za stjecanje azila, a u svojoj zemlji podrijetla tj. prethodnog uobičajenog boravišta doživljava **ozbiljnu nepravdu** (ozbiljnom nepravdom se smatra smrtna kazna ili smaknuće, mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljna ili individualna prijetnja životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba), po podnesenom zahtjevu za međunarodnom zaštitom, dotičnoj osobi može biti odobreno pravo na supsidijarnu zaštitu⁷⁴. Dakle, tijelo odlučivanja prvo utvrđuje ispunjava li

⁷¹ SL L 337 od 20.12.2011., čl. 2. (a)

⁷² SL L 337 od 20.12.2011., čl. 2. (d)

⁷³ SL L 337 od 20.12.2011., točka (29) preambule

⁷⁴ SL L 337 od 20.12.2011., čl. 15.

podnositelj zahtjeva za međunarodnom zaštitom uvjete za priznavanje statusa izbjeglice, a ukoliko ne ispunjava, utvrđuje se ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ostvarenje supsidijarne zaštite⁷⁵.

Međunarodna zaštita ostvaruje se kroz upravni postupak koji se pokreće zahtjevom za međunarodnu zaštitu u nekoj od država članica.⁷⁶ U sklopu zahtjeva osoba je dužna dostaviti svu dokumentaciju kojom raspolaže, a koja se odnosi na njezin identitet, dob, podrijetlo, državljanstvo, zemlje prethodnih boravišta, prethodne zahtjeve za azilom i razloge njihova podnošenja te putne isprave⁷⁷. Zahtjev se podnosi nadležnom tijelu, koje će zahtjev zaprimiti, razmotriti ga i odlučiti o njemu, a koje će to tijelo biti, svaka država članica određuje za sebe⁷⁸. Zahtjev može biti podnesen na državnom području, uključujući na granici, u teritorijalnim vodama ili u područjima tranzita⁷⁹. Za priznavanje statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite, trebaju biti ispunjeni određeni uvjeti za koje bi podnositelj zahtjeva trebao priložiti odgovarajuće dokaze. No, nadležno tijelo će prilikom razmatranja zahtjeva i samo prikupiti informacije o stanju u pojedinoj trećoj zemlji iz svih dostupnih izvora. O zahtjevu u prvom stupnju nadležno tijelo bi trebalo donijeti odluku u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva⁸⁰. Rok može biti produžen za dodatna tri mjeseca ako treba razmotriti složena pitanja ili ako iznimno velik broj osoba istovremeno zatraži zaštitu. Nadležna tijela postupak razmatranja u svakom slučaju moraju zaključiti najkasnije 21 mjesec od dana podnošenja zahtjeva⁸¹. Ukoliko podnositelj zahtjeva zadovoljava uvjete propisane za priznavanje međunarodne zaštite, ona će mu biti odobrena, u suprotnome zahtjev će biti odbijen. Odobrena međunarodna zaštita može biti opozvana ili poništena, a može biti odbijen i zahtjev za obnovom statusa. S druge strane, podnositelj zahtjeva može zahtjev povući ili od njega odustati. Status izbjeglice ili supsidijarna zaštita prestaju

⁷⁵ SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 10. st. 2.

⁷⁶ Nadležnost pojedine države članice za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu propisana je Uredbom 604/2013/EU tzv. Dublin III o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva; SL L 180 od 29.6.2013.

⁷⁷ SL L 337 od 20.12.2011., čl. 4. st. 1.

⁷⁸ SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 4. st. 1.

⁷⁹ SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 3. st. 1.

⁸⁰ SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 31. st. 3.

⁸¹ SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 31. st. 5.

ukoliko prestanu postojati razlozi zbog kojih je taj status odobren. Protiv odluka nacionalnih ovlaštenih tijela tražitelji međunarodne zaštite zaštićeni su pravom na učinkovit pravni lijek pred sudom⁸².

Kada osoba podnese zahtjev za međunarodnom zaštitom jamče joj se slijedeća prava i zaštite: zaštita od prisilnog udaljenja ili vraćanja, pravo ostati na teritoriju države članice dok nadležna tijela ne donesu odluku u prvom stupnju⁸³, pravo na informiranje, pravnu pomoć i zastupanje u svim fazama postupka, a članice mogu odrediti da takva pravna pomoć i zastupanje budu besplatni⁸⁴. Članice moraju voditi računa o posebno ranjivim skupinama kao što su djeca, maloljetnici bez pratnje, osobe s invaliditetom, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom, osobe koje su bile žrtve trgovanja ljudima ili bile podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim oblicima duševnog, fizičkog ili seksualnog nasilja te takvim skupinama osigurati posebna postupovna jamstva⁸⁵. Jamči se i pravo na obiteljsko jedinstvo. Nakon odobrenja statusa međunarodne zaštite jamče se slijedeća prava: pravo na dozvolu boravku i pravo na putnu ispravu⁸⁶, pravo na zapošljavanje, pravo na obrazovanje, pravo na priznavanje stečenih kvalifikacija, pravo na socijalnu skrb, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na smještaj i slobodu kretanja te pravo na pomoć u repatrijaciji, ukoliko se osoba pod međunarodnom zaštitom želi vratiti u svoju državu podrijetla ili zadnjeg uobičajenog boravišta.⁸⁷

3.6. Policijska suradnja

Globalizacija i propusnost državnih granica uzrokovale su visok stupanj mobilnosti, a ako tome pridodamo i razvoj novih tehnologija možemo konstatirati da se društvo, slijedeći te trendove, uvelike promijenilo. No, suvremene promjene društva pridonijele su ne samo njegovoj dobrobiti, nego su uzrokovale i neke negativne posljedice poput

⁸² SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 46.

⁸³ SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 9. st. 1.

⁸⁴ SL L 180/60 od 26.6.2013., čl. 19.

⁸⁵ SL L 180/60 od 26.6.2013., točka (29) preambule

⁸⁶ Pravo na dozvolu boravka i putnu ispravu jamči se ukoliko ne postoje prepreke koje se tiču nacionalne sigurnosti ili javnog reda.

⁸⁷ SL L 337 od 20.12.2011., Poglavlje VII., čl. 21. -35.

novih oblika kriminala. Sloboda kretanja bez unutarnjih graničnih kontrola pridonijela je širenju prekograničnog kriminala, a nove tehnologije omogućile su provođenje kriminalnih operacija na većim udaljenostima. To uvelike komplicira rad nacionalnih policijskih tijela da predvide, prepoznaju, istraže i progone takve transnacionalne kriminalne aktivnosti te se njihovo individualno djelovanje u tom smislu može smatrati neadekvatnim.⁸⁸ Transnacionalna dimenzija kriminala zahtjeva istovjetan odgovor policijskog djelovanja kako bi se očuvao prostor slobode, sigurnosti i pravde na kakav su građani Unije navikli. Iako na državama članicama leži najveća odgovornost za sigurnost Unije, one je ne mogu osigurati same, stoga je pokretanje nadsnacionalne sigurnosne integracije apsolutni imperativ, bez obzira na različitost pojedinačnih nacionalnih interesa svake od njih. No, od svih oblika suradnje, valja reći da je policijsku suradnju najteže ostvariti. Razlog tome leži u samoj svrsi policijskih tijela kojima je primarna uloga zaštita unutarnje sigurnosti država – očuvanje zakonitosti i poretka te infrastrukture, kako one gospodarske, tako i one društvene – što znači da međunarodna suradnja u tom kontekstu predstavlja djelomično odricanje nacionalnog suvereniteta i dopušta zadiranje u teritorijalni integritet. Ali, kako kriminal ne poznaje granice, ne smije ga poznavati niti suradnja policijskih tijela. Od država se u tom smislu zahtjeva da se djelomično odreknu svog suvereniteta kako bi ga ojačale kroz mehanizme europske integracije.

Počeci policijske suradnje na području Europe sežu u 1976. godinu. Te je godine uspostavljena tzv. Trevi skupina koju su činili ministri pravosuđa i unutarnjih poslova država članica, viši policijski službenici, ali i različite ad hoc radne grupe. Trevi skupina djelovala je putem međuvladinih sastanaka koji su se periodično održavali i koji su doprinijeli stvaranju legitimne osnove za policijsku suradnju⁸⁹. Napredak u pogledu policijske suradnje postignut je potpisivanjem Schengenskog sporazuma, kojim su se države članice usuglasile oko pružanja uzajamne pomoći nacionalnih policijskih tijela u svrhu sprečavanja i otkrivanja kaznenih djela, a Ugovorom iz

⁸⁸ Palčić, Barbara (2019.) Unutarnja sigurnost Europske unije: transformirana uloga policije u Europskim integracijama

⁸⁹ Bunyan, Tony (1993.) Statewatching the new Europe: Trevi, Europol and the European state, dokument preuzet 21. ožujka 2022. s mrežnih stranica <https://www.statewatch.org/media/documents/news/handbook-trevi.pdf>

Maastrichta utvrđena su pitanja od zajedničkog interesa svih država članica (borba protiv terorizma, krijumčarenje droge i drugi oblici međunarodnog kriminala) i međusobna suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova koja je, kao III. stup Unije, postala dio njezinih temeljnih ugovora. Tim ugovorom utvrđeno je i osnivanje „europskog policijskog ureda“, a iste je godine uspostavljena i ad hoc radna grupa Trevi skupine o Europolu. Europol je osnovan 1995. Konvencijom o Europolu. S radom je počeo tek 1999. godine temeljem širih ovlasti dobivenih potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama, kojim su schengenska pravna stečevina, kao i policijska suradnja, ugrađene u pravo Europske unije u okviru međuvladine suradnje. No, Europol je tada djelovao kao međunarodna agencija, a ne kao tijelo Unije. Kao formalna agencija za policijsku suradnju država članica osnovana je 2009. godine. Lisabonski ugovor policijsku je suradnju definirao poglavljem V. glave V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Odredbe članaka 87., 88. i 89. uspostavljaju policijsku suradnju svih nadležnih tijela i službi država članica specijaliziranih u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela, a uloga je Europola poduprijeti i ojačati djelovanje tih tijela i službi i njihovu uzajamnu suradnju u sprečavanju i suzbijanju terorizma, teškog kriminaliteta koji pogađa dvije ili više država članica, ali i drugih oblika kriminaliteta koji ugrožavaju interese Unije. Nadalje, ostavlja se otvorena mogućnost djelovanja nadležnih tijela jedne države članice na državnom području druge države članice u suradnji i u dogovoru s tijelima te države.⁹⁰

2015. godine Europska je komisija objavila Europski program sigurnosti⁹¹, a 2020. godine Komunikaciju o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju⁹². U oba su dokumenta navedene sigurnosne prijetnje s kojima se Europska unija suočava te programske mjere i mehanizme kojima bi se te prijetnje trebale predvidjeti i suzbiti, odnosno kako bi na

⁹⁰ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članci 87., 88. i 89., Službeni list Europske unije, Pročišćena verzija, 2016.

⁹¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europski program sigurnosti od 28.4.2015., dokument preuzet s mrežne stranice: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52015DC0185>

⁹² Komunikacija Komisije o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju, Bruxelles, 24.7.2020. dokument preuzet s mrežne stranice: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605>

njih trebalo odgovoriti ukoliko se dogode. Kao najveće prijetnje sigurnosti istaknuti su terorizam i radikalizacija, organizirani kriminal te kibernetički kriminal.

3.6.1. Terorizam i radikalizacija

„Teroristička djela čine jedno od najtežih kršenja univerzalnih vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti te uživanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ona također predstavlja jedan od najtežih napada na demokraciju i vladavinu prava.“⁹³

Direktiva (EU) 2017/541 Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju terorizma u svom 3. članku stavku 1. propisuje koja se djela smatraju kaznenim djelima terorizma⁹⁴, a smatraju se činom terorizma ukoliko im je cilj ozbiljno zastrašivanje stanovništva, protupravno prisiljavanje tijela vlasti ili međunarodne organizacije na činjenje ili nečinjenje bilo koje radnje te ozbiljna destabilizacija ili uništavanje temeljnih političkih, ustavnih, gospodarskih ili društvenih struktura neke zemlje ili međunarodne organizacije.⁹⁵ Vođenje terorističke skupine i sudjelovanje u njihovim aktivnostima također predstavlja kazneno djelo, kao i djela povezana s terorističkim aktivnostima (javno poticanje na terorizam, novačenje, pružanje obuke, pohađanje obuke, putovanje u svrhu terorizma, organiziranje ili drukčije olakšavanje putovanja u svrhu terorizma, financiranje terorizma te druga kaznena djela povezana s terorističkim aktivnostima poput teške krađe ili iznude te izrade ili upotrebe lažnih administrativnih isprava s ciljem počinjenja terorističkog čina).

⁹³ Direktiva (EU) 2017/541 Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju terorizma, SL L 88/6 od 31.3.2017., točka (2) preambule

⁹⁴ Prema navedenoj odredbi to su: napadi na život osobe koji mogu prouzročiti smrt, napadi na fizički integritet osobe, otmica ili uzimanje talaca, napadi na vladine ili javne objekte, infrastrukturne objekte, informacijske sustave, fiksne platforme, protupravno oduzimanje zrakoplova, brodova i drugih zrakoplovnih sredstava prijevoza, zatim proizvodnja, posjedovanje, stjecanje, prijevoz, nabava ili upotreba eksploziva ili oružja (kemijskog, biološkog, radiološkog, nuklearnog), kao i njihovo istraživanje, potom ispuštanje opasnih tvari ili izazivanje požara, poplava ili eksplozija, ometanje ili prekidanje opskrbe vodom, električnom energijom ili bilo kojim drugim osnovnim resursom s učinkom ugrožavanja ljudskih života, nezakonito ometanje sustava ili prijetnja počinjenjem bilo kojeg od prethodno navedenih djela.

⁹⁵ SL L 88/6 od 31.3.2017., čl. 3. st. 2.

Već je spomenuto da teroristička djela predstavljaju najteži oblik kršenja univerzalnih vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti te napad na demokraciju i vladavinu prava. Teroristička su djela potaknuta ekstremističkim ideologijama, a najčešći su „okidači“ radikalizacije pojedinaca psihološki i socijalni čimbenici. Teroristička propaganda dodatni je faktor utjecaja. Njome se potiče pojedince na putovanja u zone sukoba gdje prolaze posebne terorističke obuke da bi po povratku predstavljali sigurnosnu prijetnju (Komisija, 2015.). Države članice, iako bi trebale osigurati sigurnost svoga državnoga područja, to ne mogu učiniti same. Lokalna, mikro sredina i njezini akteri (nastavnici, socijalni radnici, zdravstveni djelatnici) najčešće ostvaruju prvi doticaj s osobama za koje postoji najveća opasnost od radikalizacije (Komisija, 2015.). U tom smislu države članice mogu samostalno utjecati na suzbijanje terorizma „mekim politikama“ poput obrazovnih, kulturnih ili sportskih programa (Komisija, 2020.), sudjelovanja mladih, međuvjerskog i međukulturnog dijaloga, zapošljavanja, socijalne uključenosti i slično (Komisija, 2015.). No, ne smije se zanemariti prekogranični element terorizma pa je za učinkovit i usklađen odgovor na terorističke prijetnje međunarodni dijalog neophodan. Praćenje velikih financijskih operacija, kontrola prometa opasnim tvarima (kemijskih, bioloških, radioloških, nuklearnih materijala, prekursora eksploziva i sl), nadzor nabave i posjedovanja oružja⁹⁶, kontrola putnika u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela⁹⁷, Mreža za osvješćivanje o radikalizaciji (RAN), praćenje vjerodostojnih i krivotvorenih isprava, zaštita granica, kontrola graničnih prijelaza (provjere u SIS-u, VIS-u), kontrola podataka o putnicima (PNR), razmjena podataka (biometrijskih, DNK, otisaka prstiju, podataka o vozilima) i sl., čine glavninu područja suradnje svih država članica, ali i partnera (trećih zemalja i međunarodnih organizacija) ključnih u zaštiti građana i njihova načina života.

⁹⁶ Nadzor nabave i posjedovanja oružja uređen je Direktivom (EU) 2021/555 Europskog parlamenta i Vijeća

⁹⁷ Upotreba podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u navedenu svrhu uređena je Direktivom (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016.

3.6.2. Organizirani kriminal

„Glavni je cilj organiziranog kriminala dobit. U okviru provedbe zakona potrebno je usmjeriti pozornost na financije organiziranog kriminala koje su često povezane s korupcijom, prijevarama, krivotvorenjem i krijumčarenjem. Međunarodne kriminalne mreže koriste se zakonitim poslovnim strukturama za prikrivanje izvora svoje dobiti, stoga je potrebno djelovati kako bi se spriječio problem prodiranja organiziranog kriminala u zakonito gospodarstvo.“⁹⁸

Trgovanje vatrenim oružjem, trgovanje nedopuštenim supstancama (drogama i novim psihoaktivnim tvarima), ali i krivotvorenim lijekovima, krijumčarenje i trgovanje ljudima, kaznena djela protiv okoliša (krivolov, nezakonito rudarenje, sječa drva, nezakonito odlaganje otpada), nezakonita trgovina kulturnim dobrima te gospodarski i financijski kriminal (prijevare, korupcija i pranje novca) najveće su prijetnje zakonitim gospodarskim aktivnostima. Procjenjuje se da godišnji profit skupina organiziranog kriminala na razini EU iznosi oko 110 milijardi EUR (Komisija, 2020.). Osobe koje se bave organiziranim kriminalom često misle globalno, a djeluju lokalno, stoga lokalna tijela imaju ključnu ulogu u borbi protiv organiziranog kriminala. Na njima je da prvi otkriju i spriječe prodiranje kriminalnih mreža u zakonito gospodarstvo, primjerice kod javnih natječaja, dodjele koncesija, davanja raznih dozvola i sl. (Komisija, 2015.). No, kako i organizirani kriminal ima transnacionalnu dimenziju, razmjena informacija između relevantnih nacionalnih tijela o praćenju tokova novca, kretanjima i zapljenama vatrenog oružja, izdavanjima dozvola za posjedovanje i nošenje oružja, evidencijama o putnicima, kretanju osoba na vanjskim granicama, posebno izvan graničnih prijelaza, nužna je pretpostavka borbe protiv njega. Značajnu ulogu u borbi protiv organiziranog kriminala trebao bi predstavljati mehanizam oduzimanje imovine nezakonito stečene kaznenim djelima, no oni ili nisu dovoljno razrađeni ili se ne provode dovoljno učinkovito. Ovdje još valja spomenuti kriptoinovinu koja još uvijek nije legislativno regulirana čime organiziranom kriminalu pruža velike mogućnosti provođenja nezakonitih operacija „ispod radara“ nadležnih tijela.

⁹⁸ Izvor: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o strategiji EU-a za sigurnu uniju (2020.)

3.6.3. Kibernetički kriminal

„Tehnologija društvu donosi nove mogućnosti te nudi nove policijske i pravosudne alate. No, istovremeno tehnologija otvara vrata i kriminalcima. Sve je više zlonamjernih softvera, krađe osobnih ili poslovnih podataka hakiranjem i slučajeva pada digitalnih sustava koji nanose financijsku štetu ili gubitak ugleda.“⁹⁹

Kibernetički kriminal fleksibilan je i inovativan (Komisija 2015.). Nove tehnologije razvijaju se svakodnevno, a kriminalne skupine često ih same kreiraju kako bi ih upotrijebile u zlonamjerne svrhe. Maliciozni softveri koji se koriste za prijave, krađa podataka i identiteta radi ucjena, krivotvorenja bezgotovinskih sredstava plaćanja, hakerski napadi na ključne infrastrukture, zlostavljanje djece na internetu, ali i hibridne prijetnje samo su neki od primjera kibernetičkog kriminala. Kriminalne skupine inovativno pristupaju korištenju novih tehnologija u nezakonite svrhe, zato je ključno da nadležna policijska i pravosudna tijela jednako inovativno odgovore na takve prijetnje istom dostupnom tehnologijom, ali ne samo kada se već dogode, nego i da ih predvide i spriječe. Ključni element u borbi protiv kibernetičkih napada pri tom treba biti stvaranje otpornog okruženja utemeljenog na snažnoj kibernetičkoj sigurnosti (Komisija 2020.). Stvaranje 5G mrežne arhitekture, kreiranje velikih baza podataka (SIS), zaštita i šifriranje podataka (pseudonimizacija), praćenje naziva internetskih domena i IP adresa, čuvanje i upotreba digitalnih dokaza, korištenje umjetne inteligencije i svemirskih kapaciteta, kontrola sadržaja na internetu neke su od nužnih mjera kojima se može stvoriti sigurno kibernetičko okruženje. No, kao i borba protiv drugih sigurnosnih prijetnji, i borba protiv kibernetičkih prijetnji zahtjeva suradnju na nacionalnim i transnacionalnoj razini između relevantnih tijela, ali i suradnju s privatnim sektorom koja, zbog njihove uloge u tehnološkom svijetu, nipošto ne smije izostati.

⁹⁹ Izvor: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o strategiji EU-a za sigurnu uniju (2020.)

3.6.4. Europol

Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) iako osnovana 1995. Konvencijom o Europolu, s radom je počela tek 1999. godine nakon što su schengenska pravna stečevina, kao i policijska suradnja, Ugovorom iz Amsterdama ugrađene u pravo Unije u okviru međuvladine suradnje. No, Europol je tada djelovao jedno od tijela Unije, a ne kao međunarodna agencija. Kao formalno tijelo za policijsku suradnju država članica osnovan je 2009. godine Odlukom Vijeća 2009/371/PUP, koja je 2016. godine stavljena van snage Uredbom (EU) 2016/794¹⁰⁰, a njom je danas regulirano funkcioniranje Europola.

Sjedište Europola je u Haagu. Uloga mu je podupirati i jačati aktivnosti država članica i njihovu međusobnu suradnju u sprečavanju i suzbijanju teških kaznenih djela, terorističkih aktivnosti i napada na informacijske sustave (kiberkriminaliteta) koji utječu na dvije ili više država članica. Glavnina njegovih zadaća sastoji se u prikupljanju, pohrani, obradi, analiziranju i razmjeni informacija, uključujući kriminalističke obavještajne podatke, u obavješćivanju država članica o svim informacijama kojima raspolaže, zatim u koordiniranju, organiziranju i provodi istražnih i operativnih radnji te u sudjelovanju u zajedničkim istražnim timovima¹⁰¹. Svaka država članica ili imenuje ili osniva svoju nacionalnu jedinicu Europola koja djeluje kao tijelo za vezu između Europola i nadležnih tijela država članica¹⁰². Europol ne djeluje kao izvršno tijelo (ne primjenjuje mjere prisile pri izvršavanju svojih zadaća¹⁰³), već samo pruža potporu nacionalnim izvršnim tijelima, a ovlasti uhićivanja i drugih djelovanja ima samo uz izričitu dozvolu nacionalnih tijela. U izvršavanju svojih zadaća Europol surađuje i razmjenjuje informacije, osim s državama članicama, i

¹⁰⁰ Uredba (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP, SL L 135/53 od 24.5.2016.

¹⁰¹ SL L 135/64 od 24.5.2016., čl. 4. st. 1. točke (a) do (d)

¹⁰² SL L 135/66 od 24.5.2016., čl. 7. st. 2.

¹⁰³ SL L 135/64 od 24.5.2016., čl. 4. st. 5.

s tijelima Unije, s trećim državama, međunarodnim organizacijama te privatnim stranama i osobama¹⁰⁴.

3.7. Pravosudna suradnja u građanskim i kaznenim stvarima

Ugovor o funkcioniranju Europske unije svojom glavom V. poglavljima 3. i 4. utvrđuje okvirna pravila suradnje u građanskim i kaznenim stvarima između država članica Unije. Prema odredbama UFEU takva se suradnja temelji na načelu međusobnog priznavanja presuda i odluka u sudskim i izvansudskim predmetima, ali i izravnoj pravosudnoj suradnji nacionalnih sudova. Nadalje, ona zahtjeva usvajanje mjera za usklađivanje propisa i zakonskih rješenja država članica, prekograničnu dostavu sudskih i izvansudskih pismena, usklađenost pravila u vezi sa sukobom zakona, sprečavanje i rješavanje sukoba nadležnosti, suradnju u prikupljanju dokaza te potporu u osposobljavanju sudaca i sudskog osoblja za takvu vrstu suradnje.

3.7.1. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima

Sloboda kretanja kao pravo svih građana Unije nužno podrazumijeva i njihovo premještanje s prekograničnim elementom. Kako ljudi migriraju s namjerom da svoje životne ciljeve ostvare na mjestu različitom od svoje države podrijetla, tako i svoje zahtjeve za zaštitom privatnih interesa, a to uključuje i interese pred tijelima javne i pravosudne vlasti, nastoje ostvariti u zemlji u kojoj borave. Da bi to bilo moguće nužno je barem približiti administrativna i pravna postupanja i praksu u svim državama članicama, naravno, uvažavajući različitosti pravnog sustava svake od njih. Te su okolnosti utjecale na razvitak **međunarodnog privatnog prava** koje se bavi prekograničnim aspektima svih pitanja povezanih s odnosima među privatnim osobama. Ono obuhvaća širok raspon pravnih područja: od postupovnog prava, obiteljskog prava, imovinskog prava do ugovornog prava. Od 2007. godine Europska je unija članica **Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu (HCCH)**.

¹⁰⁴ SL L 135/73 od 24.5.2016., čl. 17. st. 1.

Ta je međuvladina organizacija formalno osnovana 1955., a danas obuhvaća 87 država članica. Glavni joj je zadatak sjediniti pravila utvrđena međunarodnim privatnim pravom te razviti i održati višestrane pravne instrumente obvezujuće u svim država članicama. Putem konvencija koje donosi uređuje pojedina pitanja građanskog prava poput uručenja postupka, izvođenja dokaza u inozemstvu, međunarodnog posvojenja, oporuka, uzdržavanja, priznavanje razvoda, legalizacije stranih javnih isprava i sl.¹⁰⁵

Pravosudna se suradnja u građanskim stvarima prije svega odnosi na pomoć građanima u prevladavanju administrativnih i pravnih zapreka na koje građani nailaze u zaštiti svojih prava na području EU (Komisija, 2021.) i u ostvarivanju tih prava ne smije ih se obehrabriti. Iz tog razloga Unija svojim djelovanjem nastoji svim svojim građanima osigurati lak i učinkovit pristup građanskom pravosuđu za rješavanje prekograničnih sporova te na taj način osigurati visok stupanj pravne sigurnosti koji je nužan preduvjet slobode kretanja.

3.7.2. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima

Unija svojim djelovanjem stvara područje slobode, sigurnosti i pravde, a ono pak zahtjeva jamstvo visoke razine sigurnosti unutar njega. Već je u sklopu policijske suradnje spomenuto kako je sloboda kretanja uzrokovala i neke negativne učinke – omogućila je „slobodu kretanja kriminala“. U tom smislu suradnja nadležnih policijski tijela država članica postala je imperativ sigurnosti za građane Unije, no ta suradnja sama po sebi nije dovoljna, stoga ju je bilo potrebno proširiti i na pravosudna tijela.

Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima (kao uostalom i ona policijska) nije u potpunosti integrirana u pravni sustav EU. Specifičnosti pravnog sustava svake pojedine države članice onemogućavaju pravosudnu harmonizaciju na nadnacionalnoj

¹⁰⁵ Izvor: Europski parlament, Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: Pravosudna suradnja u građanskim stvarima; posjećeno 12. svibnja 2022. na mrežnim stranicama Europskog parlamenta: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/154/pravosudna-suradnja-u-gra%C4%91anskim-stvarima>

razini, stoga tijela Europske unije svojim djelovanjem, kroz brojne direktive, nastoje odrediti barem minimalne kriterije koje države članice moraju implementirati u svoja nacionalna zakonodavstva kako bi svi ti heterogeni pravni sustavi uspostavili osnovu međusobne suradnje. Polazišna točka te suradnje uzajamno je priznavanje i izvršenje presuda i odluka u kaznenopravnim stvarima među država članicama Unije, ali se zahtjeva i utvrđivanje minimalnih pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija, prihvaćanje pravila koja se odnose na uzajamno prihvaćanje dokaza, usklađivanje prava pojedinaca u kaznenom postupku te prava žrtava kaznenog djela. Pravna područja za koja je Unija nastojala uspostaviti minimalne kriterije zajedničke suradnje odnose se na priznavanje i izvršenje slijedećih sudskih presuda tj. odluka: europski uhidbeni nalog i postupak predaje, europski istražni nalog, uzajamnu pravnu pomoć, osiguranje imovine, oduzimanje imovine ili predmeta, izrijeke novčanih kazni, izrijeke kazni zatvora ili drugih mjera oduzimanja slobode, izrijeke probacijskih mjera ili alternativnih sankcija, mjera opreza te europski nalog za zaštitu.¹⁰⁶

Osim prethodno navedenih mjera ostvarivanja zajedničke suradnje među državama članicama, valja spomenuti i druge načine djelovanja Unije u tom pogledu.

3.7.3. Europska pravosudna mreža u kaznenim stvarima, Eurojust i Ured europskog javnog tužitelja

Već je spomenuto kako kriminal ne poznaje granice. U tu svrhu iskazana je nužnost stvaranja raznih tijela, organizacija i mreža kako na razini Unije, tako i na relaciji Unija – države članice, u svrhu postizanja maksimalne sinergije u međusobnoj suradnji za očuvanju društva i vrijednosti koje Unija svojim građanima jamči.

Još 1997. godine Vijeće je usvojilo Akcijski plan za borbu protiv organiziranog kriminala, kojim su određene smjernice beskompromisne borbe protiv prijetnji koju kriminal predstavlja društvu kakvo poznajemo s namjerom da ga se očuva. U svrhu

¹⁰⁶ Izvor: Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije NN [91/10](#), [81/13](#), [124/13](#), [26/15](#), [102/17](#), [68/18](#), [70/19](#), [141/20](#), čl. 1 st. 1.

ispunjenja ciljeva iz tog Akcijskog plana 1998. godine kreirana je **Europska pravosudna mreža u kaznenim stvarima**. Pravni okvir pod kojim danas djeluje propisan je 2008. godine Odlukom Vijeća 2008/976 PUP o Europskoj pravosudnoj mreži. Mreža je osmišljena kao skup kontaktnih točaka u državama članicama te kontaktnih točaka Europske komisije čiji je cilj poboljšanje pravosudne suradnje radi suzbijanja teških kaznenih djela, posebno organiziranog kriminala, korupcije, trgovine drogom i terorizma. Ovakvim načinom umrežavanja uspostavljaju se izravni kontakti nadležnih tijela te na taj način osigurava neposredno provođenje uzajamne pravne pomoći.¹⁰⁷

No, proces jačanja međusobne suradnje i pružanja uzajamne pravne pomoći nije stao na stvaranju EPMKS. Na sastanku održanom u Tepereu 1999. godine iskazana je ideja o stvaranju tijela čija će svrha biti poticanje i unapređenje suradnje među nacionalnim tijelima nadležnima za istragu i progon kaznenih djela. Ta je ideja dovela do stvaranja **Eurojusta** početkom 2000-tih godina. Lisabonskim ugovorima (čl. 85. UFEU) Eurojustu je osigurano pravno uporište u temeljnim ugovorima Unije, što je otvorilo put stvaranju novog pravnog okvira njegova djelovanja.¹⁰⁸ Nakon godina pregovora 2019. godine stupila je na snagu Uredba (EU) 2018/1727 o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojustu)¹⁰⁹. Agencija danas djeluje kao tijelo Unije s pravnom osobnošću¹¹⁰, a glavna joj je zadaća podupiranje i jačanje koordinacije i suradnje između nadležnih nacionalnih tijela država članica zaduženih za istrage i kazneni progon u vezi s kaznenim djelima kada ona pogađaju dvije ili više država članica, kada zahtijevaju zajednički kazneni progon, ili pogađaju jednu državu članicu i treću državu s kojim je sklopljen sporazum o suradnji ili kada slučajevi pogađaju jednu državu članicu, a ti slučajevi imaju posljedice na cijelu Uniju¹¹¹. Kako bi Eurojust svoju funkciju izvršavao na učinkovit način i pružio koordinirani odgovor

¹⁰⁷ Izvor: European Judicial Network: About EJN; posjećeno 30. svibnja 2022. na mrežnim stranicama EJN-a: <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/ContentDetail/EN/2/63>

¹⁰⁸ Izvor: Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu; posjećeno 28. svibnja 2022. na mrežnim stranicama Eurojusta: <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/history>

¹⁰⁹ Uredba (EU) 2018/1727 od 14. studenoga 2018. o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) te zamjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2002/187/PUP SL L 295/138 od 21.11.2018.

¹¹⁰ SL L 295/138 od 21.11.2018., čl. 1. st. 3.

¹¹¹ SL L 295/138 od 21.11.2018., točka (11) preambule

na sve izazove, ključnu ulogu imaju nacionalni članovi (po jedan predstavnik iz svake države članice). Oni sa svojim operativnim ovlastima osiguravaju dosljednu i djelotvornu suradnju međusobno, ali i s nacionalnim tijelima, što zapravo omogućava koordinirani europski odgovor na izazove s kojima se Unija susreće.¹¹²

Prijevare, korupcija, pranje novca, utaje poreza, ali i malverzacije proračunskim sredstvima proračunu Unije nanose ozbiljnu štetu. Tijela poput OLAF-a, Europolu i Eurojusta zbog svojih ograničenih ovlasti djelovanja (nemogućnosti pokretanja kaznenih istraga i kaznenog progona u državama članicama) nisu bila adekvatna za borbu protiv kaznenih djela kojima se šteti financijskim interesima Unije. Nacionalna tijela pak imaju ograničene alate jer njihova nadležnost prestaje na nacionalnim granicama¹¹³, stoga je bilo potrebno oformiti tijelo koje će imati stvarne ovlasti djelovanja na području cijele Unije bez obzira na državne granice. Slijedom toga, temeljem čl. 86. UFEU, donesena je Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 kojom je osnovan **Ured europskog javnog tužitelja** („EPPO“) s ciljem provedbe pojačane suradnje država članica Europske unije. Ured je s radom je započeo 1. lipnja 2021. godine. Primarna mu je zadaća suzbijanje kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije te je sukladno tome odgovoran za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja i sudionika takvih kaznenih djela¹¹⁴. Kako bi tu svoju zadaću mogao učinkovito izvršavati djeluje neovisno od drugih tijela Unije i država članica¹¹⁵, a ustrojen je kao jedinstveni ured s decentraliziranom strukturom – središnjom razinom koju čini središnji ured te decentraliziranom razinom koju čine delegirani europski tužitelji smješteni u državama članicama.¹¹⁶

¹¹² SL L 295/138 od 21.11.2018., točka (15) preambule

¹¹³ Izvor: mrežne stranice Europskog vijeća i Vijeća Europske unije; naslov Ured europskog javnog tužitelja, posjećeno 29. svibnja 2022.: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eppo/>

¹¹⁴ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“), SL L 283/1 od 31. 10. 2017., čl. 4.

¹¹⁵ SL L 283/1 od 31. 10. 2017., čl. 6.

¹¹⁶ SL L 283/1 od 31. 10. 2017., čl. 8.

3.8. Informacijski sustavi u zaštiti granice i sigurnosti Unije

Ključnu ulogu u zaštiti i upravljanju schengenskom granicom, ali i općenito zaštiti sigurnosti Unije imaju informacijski sustavi, odnosno velike baze podataka koje sadrže informacije o osobama i/ili predmetima koji se nalaze u njihovom posjedu, a koji mogu predstavljati sigurnosni rizik javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima. Kako su se razvijale politike kojima se štiti prostor slobode, sigurnosti i pravde paralelno s njima uspostavljeni su i razni informacijski sustavi kojima je zadaća poduprijeti provođenje tih politika. Pravna regulativa Unije uređuje nekoliko takvih sustava: Schengenski informacijski sustav (SIS), Sustav ulaska/izlaska (EES), Europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS), Vizni informacijski sustav (VIS), Eurodac te Europski informacijski sustav kaznenih evidencija državljana trećih zemalja. SIS-om, VIS-om i Eurodac-om upravlja **Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima (eu-LISA)**¹¹⁷, koja je ujedno zadužena za pripremu i razvoj ostalih navedenih sustava – EES-a i ETIAS-a. EES i ETIAS još uvijek nisu operabilni, a očekuje se da će to biti ove, odnosno slijedeće godine. Svi navedeni sustavi služe istoj svrsi – zaštiti prostora slobode, sigurnosti i pravde te kao takvi moraju biti međusobno kompatibilni i interoperabilni. Nadalje, oni su neizostavan dio strategije integriranog upravljanja granicama.

3.8.1. Schengenski informacijski sustav (SIS II)

Schengenski informacijski sustav (II generacije)¹¹⁸ ključan alat u zaštiti ne samo schengenske granice, već cjelokupnog prostora slobode, sigurnosti i pravde. To je

¹¹⁷ Agencija eu-LISA pravno je regulirana Uredbom (EU) 2018/1726 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o Agenciji Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA) te izmjeni Uredbe (EZ) br. 1987/2006 i Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1077/2011

¹¹⁸ Schengenski informacijski sustav reguliran je s nekoliko uredbi: Uredbom (EU) 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi SIS-a za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, Uredbom (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi SIS-a u području granične kontrole, te Uredbom (EU)

informacijski sustav za razmjenu informacija koji koriste nadležna tijela država članica, ali uz određena ograničenja i pojedina tijela Unije (Frontex, Europol i Eurojust) pri izvršavanju svojih zadaća. Koristi se u svrhu granične kontrole, za upravljanje migracijama (vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom na području Unije) te u svrhu policijske i pravosudne suradnje. SIS se sastoji središnjeg sustava (središnji SIS) i nacionalnih sustava (N.SIS) te komunikacijskih infrastruktura¹¹⁹. Središnjim SIS-om operativno upravlja Agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima, eu-LISA. Svaka država članica odgovorna je za uspostavu, rad, održavanje i daljnji razvoj svoje nacionalne jedinice SIS-a¹²⁰, a za njegov rad i sigurnost odgovoran je nacionalni ured N.SIS.

Tijela država članica, koja su za to ovlaštena (policija, carina, pravosudna tijela, tijela koja rješavaju zahtjeve za vizama i sl.) bazu podataka SIS-a mogu pretraživati putem svog N.SIS-a. Ovlaštena nacionalna tijela odgovorna su i za unos, ažuriranje i brisanje podataka u njemu. Također, svaka država članica obvezna je imenovati tijelo koje je operativno 24/7 i koje je zaduženo za razmjenu i dostupnost svih dopunskih informacija, tzv. ured SIRENE¹²¹. U SIS se unose podaci o osobama i podaci o predmetima (pr. vozilima, putnim ispravama, kreditnim karticama,...), a upozorenja vezana za njih mogu se odnositi na: zabranu ulaska na državno područje ili odluke o vraćanju, aktivne naloge za uhićenje ili izručenje, potragu radi pomoći u sudskom postupku, podatke o nestalim osobama ili ranjivim osobama, naloge za praćenje ili pretres, podatke o ukradenim ili krivotvorenim ispravama, podatke o otuđenim predmetima velike vrijednosti ili naloge za zapljenu i sl.

2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi radu i upotrebi SIS-a u području policijske suradnje i pravosudne suradnje (SL L 312 od 7.12.2018., stranice 1, 14 i 56)

¹¹⁹ SL L 312/14 od 7.12.2018. čl. 4. st. 1.

¹²⁰ SL L 312/14 od 7.12.2018. čl. 6.

¹²¹ SL L 312/14 od 7.12.2018. čl. 7. st. 2.

3.8.2. Vizni informacijski sustav (VIS)

Vizni informacijski sustav¹²² je sustav namijenjen provođenju zajedničke vizne politike u cilju kvalitetnog upravljanja vanjskim granicama. Služi za prikupljanje, obradu i razmjenu podataka o zahtjevima za izdavanje viza i s njima povezanim odlukama te svim naknadnim zahtjevima i odlukama vezanim za izdane vize (obustava zahtjeva, odbijanje, produljenje, poništenje, ukidanje, oduzimanje). U njega se unose i pohranjuju svi podaci o identitetu osobe, podaci o putnim ispravama te biometrijski podaci podnositelja zahtjeva, u svrhu olakšavanja točne identifikacije osoba registriranih u VIS-u.¹²³ Njegove su glavne zadaće pojednostavljenje postupka podnošenja zahtjeva za vize, pojednostavljenje kontrole na vanjskim graničnim prijelazima, ali i unutar državnih područja država članica, olakšanje identifikacije osoba koje ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uvjete za ulazak, boravak ili boravište na području država članica, olakšava postupak odlučivanja o zahtjevima (u smislu koja je članica nadležna za obradu zahtjeva), borba protiv zlouporaba tj. krivotvorenja isprava te sprečavanje ugrožavanja unutarnje sigurnosti¹²⁴.

Podatke u VIS smiju unositi, mijenjati i brisati samo ovlaštena nadležna tijela. U slučaju postojanja opravdanih razloga podaci pohranjeni u VIS-u mogu se koristiti u svrhu sprečavanja, otkrivanja ili istrage terorističkih djelovanja i drugih teških kaznenih djela¹²⁵, a iz isključivo istih se razloga smiju prenijeti ili staviti na raspolaganje trećoj zemlji ili međunarodnoj organizaciji.

¹²² Vizni informacijski sustav reguliran je Uredbom (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 09. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu VIS i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u), SL L 218 od 13.8.2008., koju je izmijenila Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009., Uredba (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017., Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019., Uredba (EU) 2021/1134 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. te Uredba (EU) 2021/1152 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021.

¹²³ SL L 218 od 13.8.2008., čl. 1.

¹²⁴ SL L 218 od 13.8.2008., čl. 2.

¹²⁵ SL L 218 od 13.8.2008., čl. 3 st. 1.

3.8.3. Eurodac

U svrhu provedbe odredbi Dublinske konvencije, prva pravna regulativa Eurodac-a donesena je 2000. godine¹²⁶, koja je novelirana 2013. godine¹²⁷. Eurodac je baza podataka koja sadržava podatke o otiscima prstiju stranaca (državljanima trećih zemalja i osoba bez državljanstva) i služi za razmjenu podataka o njima. Prvenstvena namjena ove baze bila je praćenje podnesenih zahtjeva za azilom ili stranaca koji su zadržani prilikom pokušaja nezakonitog prelaska vanjskih granica Unije tj. onih koji se nezakonito nalaze na državnom području država članica¹²⁸. Kako su Haškim i Stockholmskim programom istaknuti novi sigurnosni zahtjevi, svrha Eurodac-a proširena je i na upotrebu u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istrage terorističkih i drugih teških kaznenih djela te kaznenog progona¹²⁹, a upotreba u svrhu razmatranja zahtjeva za azilom proširena je i na zahtjeve za supsidijarnom zaštitom¹³⁰.

Otisci prstiju važan su element utvrđivanja identiteta pojedinca, no uz modernu tehnologiju i njezine mogućnosti postaju nedostatni. S obzirom na mogućnosti drugih sustava koji se koriste u svrhu zaštite prostora slobode, sigurnosti i pravde (SIS-a, VIS-a, ECRIS-a koji uz podatke o otiscima prstiju sadrže i biometrijske podatke pojedinaca), opravdano se može postaviti pitanje svrhe postojanja i upotrebe Eurodac-a.

¹²⁶ Uredba Vijeća (EZ) br. 2725/2000 od 11. prosinca 2000. o osnivanju sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije; SL EZ 316/1 od 15.12.2000.

¹²⁷ 2013. godine donesena je Uredba Europskog parlamenta i Vijeća br. 603/2013 od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde; SL L 180 od 29.06.2013.

¹²⁸ SL EZ 316/1 od 15.12.2000., točka (3) preambule

¹²⁹ SL L 180 od 29.06.2013., točka (8) preambule

¹³⁰ SL L 180 od 29.06.2013., točka (16) preambule

3.8.4. Europski informacijski sustav kaznenih evidencija (ECRIS- TCN)

Sloboda kretanja bez unutarnjih granica utječe na razinu sigurnosti i zaštite koja se građanima Unije i osobama s pravom slobodnog kretanja na području Unije jamči. U tu je svrhu nužno unapređivati učinkovitu i potpunu razmjenu podataka među državama članicama kako bi se kompenzirali negativni učinci te slobode. Iako je o policijskoj i pravosudnoj suradnji već bilo riječi, treba ponoviti nužnost razvijanja tih politika radi očuvanja adekvatne razine sigurnosti i zaštite na području cijele Unije, odnosno radi sprečavanja otkrivanja i istrage terorističkih i drugih teških kaznenih djela te kaznenog progona istih. Države članice, svaka za sebe, vode evidencije osuđujućih presuda koje su izrekla njihova pravosudna tijela svojim vlastitim državljanima, ali i državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva. Kako se ne bi događalo da policijska i pravosudna tijela država članica u izvršavanju svojih zadaća budu ograničena na svoje nacionalne registre iskazana je potreba umrežavanja nacionalnih baza kaznenih evidencija s ciljem osiguranja povjerljivosti i cjelovitosti podataka.¹³¹

ECRIS uspostavljen je odlukama Vijeća¹³² iz 2009. godine. Primarna mu je, dakle, svrha razmjena podataka iz kaznenih evidencija pohranjenih u bazama podataka svake države članice. Prilikom unosa podataka, nadležna nacionalna tijela obvezna su unijeti podatke o državljanstvu/državljanstvima svake pravomoćno osuđene osobe od pravosudnih tijela na njezinom teritoriju, a to uključuje i podatke kada su osobe nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva. Podaci se među državama članicama razmjenjuju u svrhu kaznenog postupka protiv dotične osobe ili radi: dobivanja sigurnosnih ili drugih odobrenja/dozvola, provjere u svrhu zapošljavanja, provjere za dobrovoljne aktivnosti koje uključuju izravne i redovite kontakte s djecom ili ranjivim

¹³¹ Izvor: Direktiva (EU) 2019/884 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Okvirne odluke Vijeća 2009/315/PUP u vezi s razmjenom podataka o državljanima trećih zemalja i u vezi s Europskim informacijskim sustavom kaznene evidencije (ECRIS) te o izmjeni Odluke Vijeća 2009/316/PUP, SL L 151/142 od 7.6.2019., točke (1) do (5) preambule

¹³² Okvirnom odlukom Vijeća 2009/315/PUP od 26. veljače 2009. o organizaciji i sadržaju razmjene podataka iz kaznene evidencije između država članica te Odlukom Vijeća 2009/316/PUP od 6. travnja 2009. o uspostavi Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije (ECRIS) na temelju članka 11. Okvirne odluke 2009/315/PUP, SL L 93 od 7.4.2009.

osobama, radi odobrenja viza, stjecanja državljanstva i migracijskih postupaka, uključujući postupke azila, provjeru u vezi s ugovorima o javnoj nabavi i javnim ispitivanjima te radi provjere vlastite kaznene evidencije osobe na njezin zahtjev.¹³³ Pravo izravnog uvida u ove evidencije, osim ovlaštenih nacionalnih tijela imaju i Europol, Eurojust i EPPO¹³⁴.

3.9. Zaštita osobnih podataka

Zaštita osobnih podataka također je jedna od bitnih pretpostavki uspostave prostora slobode, sigurnosti i pravde. Povelja Europske unije o temeljnim¹³⁵ pravima (dalje: Povelja) u svojim člancima 7. i 8. kaže:

Članak 7.

„Svatko ima pravo na poštovanje svog privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja.“

Članak 8.

- „1. Svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose.*
- 2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje.*
- 3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela.“*

Prostor slobode sigurnosti i pravde štiti se djelovanjem nacionalnih tijela država članica, ali i tijela i agencija Unije. Ona, da bi ispravno izvršavala svoje zadatke, moraju doći u doticaj s osobnim podacima¹³⁶ vlastitih državljana i svih onih državljana

¹³³ Uredba (EU) 2019/816 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o uspostavi centraliziranog sustava za utvrđivanje država članica koje imaju podatke o osuđujućim presudama protiv državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva (sustav ECRIS-TCN) za dopunu Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije te o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1726, SL L 135/1 od 22.05.2019., čl. 7. st. 1.

¹³⁴ SL L 135/1 od 22.05.2019., čl. 14.

¹³⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/c 202/02), SL EU od 07.06.2016.

¹³⁶ **Osobni podaci** su svi podaci koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi – Izvor: Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119/1 od 4.5.2016., čl. 4. točka (1)

trećih zemalja koji iz bilo kojeg razloga žele stupiti na državna područja članica schengenskog prostora. Kako oni koji izvršavaju zakonodavstvo (bilo nacionalna tijela, bilo tijela Unije) ne bi zlorabili osobne podatke s kojima raspolažu pri obavljanju službenih dužnosti, bilo je nužno donijeti legislativu koja će regulirati područje zaštite osobnih podataka. Članak 16. UFEU određuje da „svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka“ te da Parlament i Vijeće u redovnom zakonodavnom postupku utvrđuju pravila o tome. Tako su, temeljem odredbi tog članka UFEU i odredbi propisanih u Povelji, 2016. godine donesene Opća uredba o zaštiti osobnih podataka¹³⁷ te Direktiva o zaštiti podataka u području izvršavanja zakonodavstva¹³⁸, a 2018. donesena je i Uredba o obradi osobnih podataka u institucijama i tijelima Unije¹³⁹. Kako je u ovom radu riječ o zaštiti prostora slobode, sigurnosti i pravde pažnju ćemo usmjeriti na zaštitu podataka u području izvršavanja zakonodavstva.

Schengenski prostor ne može funkcionirati bez zaštite, no niti pravo na privatnost pojedinca i zaštita osobnih podataka ne smiju biti zanemareni pa je potrebno uspostaviti ravnotežu između jačanja sigurnosti i zaštite ljudskih prava.¹⁴⁰ U svrhu provođenja zaštite schengenskog prostora ovlaštena tijela prikupljaju, obrađuju i razmjenjuju različite kategorije podataka o osobama: od alfanumeričkih i daktiloskopskih do biometrijskih, čak i genetskih. Iako je za prikupljanje osobnih podataka u načelu potrebna privola pojedinca, kada govorimo o prikupljanju i obradi osobnih podataka pojedinaca od strane ovlaštenih tijela u svrhu izvršavanja zakona, u tom slučaju privola ispitanika ne bi smjela biti pravna osnova za obradu osobnih

¹³⁷ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ, SL L 119/1 od 4.5.2016.

¹³⁸ Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju van snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119/89 od 4.5.2016.

¹³⁹ Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ, SL L 295/39 od 21.11.2018.

¹⁴⁰ Izvor: Europski parlament – Informativni članci o Europskoj uniji - Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: Zaštita osobnih podataka, posjećeno 01. lipnja 2022. na mrežnim stranicama EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/157/zastita-osobnih-podataka>

podataka.¹⁴¹ Nadalje, ni obrada posebnih kategorija osobnih podataka¹⁴² od strane ovlaštenih tijela u svrhu izvršavanja zakona, nije zabranjena ako je nužna i ukoliko se mogu osigurati odgovarajuće zaštitne mjere u pogledu prava i sloboda dotičnog pojedinca.

Obrada osobnih podataka podrazumijeva „svaki postupak ili skup postupaka koji se provode na osobnim podacima ili skupovima osobnih podataka“. ¹⁴³ Obrada osobnih podataka podliježe određenim načelima obrade¹⁴⁴:

- osobni podaci moraju se obrađivati zakonito i pošteno;
- osobni se podaci prikupljaju u posebne, izričite i zakonite svrhe te se ne smiju dalje obrađivati na način koji nije u skladu s tim svrhama;
- osobni podaci moraju biti primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe radi kojih se obrađuju,
- moraju biti točni i po potrebi ažurni,
- moraju biti čuvani u obliku koji omogućuje identifikaciju ispitanika samo onoliko dugo koliko je potrebno radi same svrhe obrade,
- te se moraju obrađivati na način kojim se osigurava određena sigurnost: zaštita od neovlaštenog pristupa ili nezakonite obrade te od slučajnog gubitka, uništenja ili oštećenja, primjenom odgovarajućih tehničkih i organizacijskih mjera.

Da bi obrada osobnih podataka bila zakonita, mora biti nužna za obavljanje nekog zadatka nadležnog tijela koji je u interesu javnosti, a opravdati će svrhu samo ukoliko joj je cilj sprečavanje, istraga, otkrivanje ili progon kaznenih djela ili izvršavanje kaznenih sankcija, uključujući sprečavanje prijetnji javnoj sigurnosti i zaštitu od njih. Primjenjujući test proporcionalnosti prikupljanje i obrada osobnih podataka moraju biti nužni i razmjerni svrsi radi koje se provode uz dužno poštivanje legitimnih interesa svakog pojedinca¹⁴⁵ čijim se podacima manipulira. „Osobni podaci trebali bi biti

¹⁴¹ SL L 119/89 od 4.5.2016., točka (35) preambule

¹⁴² **Posebne kategorije osobnih podataka** podrazumijevaju podatke koji se odnose na rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja ili članstvo u sindikatu, genetski i biometrijski podaci te podaci koji se odnose na zdravlje, spolni život ili seksualnu orijentaciju pojedinca.

¹⁴³ SL L 119/89 od 4.5.2016., točka (34) preambule

¹⁴⁴ SL L 119/89 od 4.5.2016., čl. 4.

¹⁴⁵ SL L 119/89 od 4.5.2016., točka (26) preambule

primjereni i bitni za potrebe za koje se obrađuju, a osobito bi se trebalo osigurati da se ne prikupljaju suvišni osobni podaci i da se ne pohranjuju dulje nego što je nužno.“¹⁴⁶ Također, tijela koja podatke obrađuju dužna su poduzeti sve odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere kako bi se osigurala dosljedna i visoka razina zaštite osobnih podataka, što podrazumijeva korištenje najnovijih dostupnih tehnologija i bilježenje svih kategorija aktivnosti koje su se zbivale tijekom obrade. Posebno je važno primjenjivati i dodatne mjere zaštite osobnih podataka, poput primjerice pseudonimizacije, pogotovo kada se osobni podaci razmjenjuju s drugim nadležnim tijelima na području Unije, međunarodnim organizacijama ili tijelima trećih država.

Obrada osobnih podataka, a posebno njihova razmjena može predstavljati ozbiljan rizik za prava i slobode pojedinca. Neovlaštena manipulacija osobnim podacima pojedincima može uzrokovati fizičku, materijalnu ili nematerijalnu štetu, može dovesti do diskriminacije, krađe identiteta ili prijevara, financijskog gubitka, štetu za njihov ugled ili bilo koju drugu gospodarsku ili društvenu štetu¹⁴⁷. Iz tog je razloga potrebno jačati prava pojedinaca čiji se podaci obrađuju, ali i obveze onih koji podatke obrađuju. Glede obrade osobnih podataka pojedincima su zajamčena određena prava: pravo pristupa njihovim podacima, pravo na ispravak ukoliko su prikupljeni podaci netočni, pravo na ograničavanje obrade te pravo na zaborav tj. brisanje podataka. No, s obzirom da se osobni podaci prikupljeni u svrhe provođenja zakona obrađuju radi zaštite temeljnih interesa društva i javne sigurnosti treba voditi računa da pojedincima mogu biti uskraćena njihova prava na informiranje, pristup, ispravak ili brisanje ukoliko bi njihovo provođenje naštetilo samoj svrsi obrade. Ali, i u tom slučaju zakonitost obrade ne smije biti dovedena u pitanje – države članice obvezne su imenovati nacionalna tijela koja će pratiti primjenu legislative, istraživati kršenja prava pojedinaca na zaštitu osobnih podataka i sankcionirati tijela koja izvršavaju obradu podataka ukoliko krše ta prava. Nadalje, uz prethodno navedena prava pojedinca u svezi s obradom osobnih podataka treba naglasiti kako i pravo na pritužbu, pravo na učinkovit pravni lijek, kao i pravo na naknadu štete, pojedincima trebaju biti zajamčena nacionalnim legislativnim rješenjima.

¹⁴⁶ SL L 119/89 od 4.5.2016, točka (26) preambule

¹⁴⁷ SL L 119/89 od 4.5.2016., točka (51) preambule

Jamstvo slobode kretanja može biti ostvareno samo ako se prostor slobode kretanja štiti djelovanjem ovlaštenih tijela. U svrhu te zaštite, kako je već rečeno, ta tijela stvaraju i upotrebljavaju baze podataka o pojedincima koji se kreću schengenskim prostorom te putem informacijskih platformi razmjenjuju te podatke kako bi na vrijeme uočili prijetnje i adekvatno reagirali na sve sigurnosne ugroze slobodi kretanja. S tehnološkim razvojem i ubrzanom globalizacijom opseg prikupljanja i razmjene podataka sve je veći, a time i rizik za prava i slobode pojedinaca. Iako vjerojatnost i ozbiljnost rizika za narušavanje prava i sloboda podinaca treba utvrđivati s obzirom na prirodu, opseg, kontekst i svrhu obrade¹⁴⁸ uvijek treba imati na umu da je zaštita osobnih podataka pojedinaca jedno od temeljnih prava te da svaka manipulacija osobnim podacima od strane bilo koje treće osobe svoje uporište uvijek mora imati u zakonu.

¹⁴⁸ SL L 119/89 od 4.5.2016., točka (52) preambule

4. Zaključak

Schengenski prostor – prostor slobode kretanja, bez kontrole na unutarnjim granicama – najveće je dostignuće europskih integracija te je kao takav srušio prostorne barijere, približio ljude i time potaknuo razvoj ukupnog europskog gospodarstva. Ovaj nadnacionalni koncept građanima Unije osigurao je unutarnji prostor slobode, sigurnosti i pravde, blagostanje i zaštitu zajedničkih vrednota. Kroz ovaj rad prikazane su sve politike koje države članice te nadnacionalna Unija i njezina tijela stvaraju, provode i unapređuju kako bi građani Unije i dalje uživali povlastice na koje su navikli. U radu su također spomenuti i svi izazovi s kojima su se Unija i države članice morale suočiti kako bi, uvidjevši nedostatke upravljanja schengenskim prostorom, unaprijedile sve sigurnosne aspekte nužne za njegovu zaštitu. Moderna društvena zbivanja (razvoj novih tehnologija, razvoj novih oblika kriminala, politička zbivanja u svijetu koja su dovela do masovnih migracija, zdravstvene ugroze poput pandemije COVID-19) osim što su otkrile nedostatke upravljanjem sigurnošću schengenskog prostora, natjerale su sve aktere na žuran razvoj novih metoda kompenzacije negativnih učinaka tih istih zbivanja.

Sigurnost cjelokupnog prostora Schengena ovisi prvenstveno o zaštiti njegovih vanjskih granica. Europska komisija u svojoj komunikaciji od 24. svibnja ove godine¹⁴⁹ istaknula je nekoliko ključnih točaka unapređenja sigurnosti schengenskog prostora u narednom razdoblju:

- ispravna i pravovremena implementacija schengenske pravne stečevine;
- sustavne granične kontrole svih koji prelaze vanjske granice, uključujući građane Unije kojima je zajamčena sloboda kretanja te ujednačavanje kriterija kontrole ulazaka i izlazaka;
- jačanje suradnje mjerodavnih tijela: granične kontrole, nacionalnih policijskih i pravosudnih tijela;

¹⁴⁹ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – State of Schengen Report 2022; posjećeno 04. lipnja 2022. na mrežnim stranicama Europske komisije: https://ec.europa.eu/home-affairs/schengen-package_en

- brza i pravovremena razmjena informacija, jačanje IT arhitekture i interoperabilnost informacijskih sustava koji se koriste u zaštiti granice;
- jačanje strategije integriranog upravljanja granicama;
- ujednačavanje politike vraćanja;
- potpuna digitalizacija procedure izdavanja viza.

Uz navedene mjere donesen je i novi Schengenski mehanizam procjene i nadzora koji će imati presudnu ulogu u novom modelu upravljanja granicama. Glavni mu je cilj utvrditi sve izazove s kojima se države članice susreću te osigurati žurnu reakciju na te izazove i prilagoditi im se (Komisija, 2022.), što je od ključne važnosti za opstanak prostora slobode, sigurnosti i pravde.

Usred pisanja ovog rada, dogodilo se nešto što nitko nije mogao zamisliti u 21. stoljeću – 24. veljače 2022. započela je ruska vojna invazija na Ukrajinu i uzrokovala najveće raseljavanje ljudi na području Europe nakon Drugog svjetskog rata. Države na vanjskim granicama Unije koje graniče s Ukrajinom: Mađarska, Slovačka, Rumunjska i Poljska susrele su se s velikim priljevom izbjeglica, ali ovaj puta s područja Europe - Ukrajine i Moldove. Već je spomenuto kako je migrantska kriza 2015. i 2016. godine otkrila je sve nedostatke upravljanja vanjskim granicama Unije, što je natjeralo sve aktere na donošenje novih legislativnih okvira i popratnih mjera koje će omogućiti momentalne reakcije na novonastale krize. I uistinu, reakcija na ukrajinsku krizu bila je promptna, i od strane tijela Unije (Frontexa, Europol) i država članica, ali i civilnog društva. Već početkom ožujka ove godine Komisija je donijela operativne smjernice za upravljanje vanjskim granicama između EU i Ukrajine¹⁵⁰ kojima je željela osigurati djelotvorno i učinkovito upravljanje prelaskom granica kako bi se osigurao bolji protok ljudi, naravno, uz zadržavanje visoke razine sigurnosti za cjelokupno područje Schengena. Mjere su uključivale: pojednostavljenje graničnih kontrola za ranjive skupine ljudi, uvođenje dodatnih graničnih kontrola između službenih graničnih prijelaza, poseban režim prelazaka granice za službe spašavanja, policiju, vatrogasce i

¹⁵⁰ European Commission: Commission Communication - Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossing at the EU-Ukraine borders (2022/C 104 I/01); Službeni list EU od 04. ožujka 2022.

granične službenike bez obzira na nacionalnost te uspostavljanje koridora za humanitarnu pomoć¹⁵¹.

Izazovi s kojima se susreću države članice u zaštiti schengenskog prostora brojni su i nepredvidivi, a reakcija na njih od ključne je važnosti. Ponovno uvođenje unutarnjih granica i suspenzija slobode kretanja nisu opcija, a svaka restrikcija slobode kretanja predstavlja korak unazad i ozbiljno narušavanje svrhe i koncepta europske integracije. Borba protiv svih čimbenika koji štete interesima Unije mora biti beskompromisna. Unija, kao i države članice za tu borbu moraju osigurati raspolaganje svim legitimnim sredstvima poštujući pri tom principe vladavine prava, demokracije i poštivanja ljudskih prava. Još jednom valja naglasiti nužnost međusobne suradnje svih aktera: tijela Unije, nacionalnih ovlaštenih tijela država članica, ali i drugih međunarodnih entiteta, jer samo dosljedna suradnja može pružiti djelotvoran i koordiniran odgovor na sve prijetnje vrijednostima i načinu života na koji su građani Unije navikli i koje pod svaku cijenu žele zaštititi te očuvati prostor slobode, sigurnosti i pravde u kojem žive.

¹⁵¹ European Commission: Commission Communication - Providing operational guidelines for external management to facilitate border crossing at the EU-Ukraine border, Official Journal of the EU, 4.3.2022.

POPIS LITERATURE:

1. **Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu**; posjećeno 28. svibnja 2022. na mrežnim stranicama Eurojusta: <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/history>
2. **Communication from the Commission** to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – **State of Schengen Report 2022**, European Commission 24.5.2022.
3. **Council of the European Union - Prüm Convention**, Brussels, 7 July 2005, dokument preuzet s mrežne stranice: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10900-2005-INIT/en/pdf>
4. **Council: The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union** (2005/c 53/01), Official Journal of the European Union 03.03.2005.
5. **Direktiva 2008/115/EZ** Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348/98 od 24.12.2008.
6. **Direktiva 2011/95/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena), SL L 337/9 od 20.12.2011.
7. **Direktiva 2013/32/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), SL L 180/60 od 29.6.2013.
8. **Direktiva 2013/40/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 12. kolovoza 2013. o napadima na informacijske sustave i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2005/222/PUP, SL L 218/8 od 14.8.2013.
9. **Direktiva (EU) 2016/680** Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju van snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119/89 od 4.5.2016.

10. **Direktiva (EU) 2016/681** Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, SL L 119/32 od 4.5.2016.
11. **Direktiva (EU) 2017/541** Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2005/671/PUP, SL L 88/6 od 31.3.2017.
12. **Direktiva (EU) 2019/884** Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Okvirne odluke Vijeća 2009/315/PUP u vezi s razmjenom podataka o državljanima trećih zemalja i u vezi s Europskim informacijskim sustavom kaznene evidencije (ECRIS) te o izmjeni Odluke Vijeća 2009/316/PUP, SL L 151/142 od 7.6.2019.
13. **Direktiva (EU) 2021/555** Europskog parlamenta i Vijeća od 24. ožujka 2021. o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (kodificirani tekst), SL L 115/1 od 6.4.2021.
14. **European Commission: Commission Communication - Providing operational guidelines for external management to facilitate border crossing at the EU-Ukraine border**, OJ CI 104/1, 4.3.2022.
15. **European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – State of Schengen Report 2022**; posjećeno 04. lipnja 2022. na mrežnim stranicama Europske komisije: https://ec.europa.eu/home-affairs/schengen-package_en
16. **European Council: The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens** (2010/c 115/01), Official Journal of the EU from 4.5.2010.
17. **European Judicial Network: About EJN**; posjećeno 30. svibnja 2022. na mrežnim stranicama EJN-a: <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/ContentDetail/EN/2/63>
18. **Europski parlament: Informativni članci o Europskoj uniji, Područje slobode sigurnosti i pravde: Imigracijska politika**, dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/152/immigration-policy>
19. **Europski parlament: Informativni članci o Europskoj uniji, Područje slobode sigurnosti i pravde: Policijska suradnja**, dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/156/policijska-suradnja>

20. **Europski parlament:** Informativni članci o Europskoj uniji, Područje slobode sigurnosti i pravde: **Politika azila**, dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>
21. **Europski parlament:** Informativni članci o Europskoj uniji, Područje slobode sigurnosti i pravde: **Pravosudna suradnja u građanskim stvarima**, dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/154/pravosudna-suradnja-u-gra%C4%91lanskim-stvarima>
22. **Europski parlament:** Informativni članci o Europskoj uniji, Područje slobode sigurnosti i pravde: **Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima**, dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/155/pravosudna-suradnja-u-kaznenim-stvarima>
23. **Europski parlament:** Informativni članci o Europskoj uniji, Područje slobode sigurnosti i pravde: **Zaštita osobnih podataka**; dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/157/zastita-osobnih-podataka>
24. **Europski parlament:** Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: **Ugovor iz Maastrichta i Amsterdama**, dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdama>
25. **Europski parlament:** Kratki vodič o Europskoj uniji – 2021: **Ugovor iz Nice i Konvencija o budućnosti Europe**, dokument preuzet s mrežnih stranica EP: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/4/ugovor-iz-nice-i-konvencija-o-buducnosti-europe>
26. **Komunikacija Komisije** Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru I Odboru regija: **Europski program sigurnosti** od 28.4.2015., dokument preuzet s mrežne stranice: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52015DC0185>
27. **Komunikacija Komisije** Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: **Povratak Schengenu** – Plan; Bruxelles, 04.3.2016., dokument preuzet s mrežnih stranica: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52016DC0120>
28. **Komunikacija Komisije o novom paktu o migracijama i azilu**, Bruxelles 23.09.2020., dokument preuzet s mrežne stranice: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

29. **Komunikacija Komisije o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju**, Bruxelles, 24.7.2020. dokument preuzet s mrežne stranice:
<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605>
30. **Konvencija i protokol o statusu izbjeglica**, dokument preuzet s mrežnih stranica UNHCR-a:
https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf
31. **Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma** od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke, i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, SL EZ od 22.09.2000.
32. **Marin J., Mudrić M.:** Redefinirana uloga Frontexa i privatne sigurnosne kompanije kao novi akteri u upravljanju migrantskim krizama, *Polemos* 21, 2018.; preuzeto s mrežnih stranica:
<https://hrcak.srce.hr/file/304355>
33. **Mrežne stranice Europskog vijeća i Vijeća** Europske unije; naslov **Ured europskog javnog tužitelja**, posjećeno 29. svibnja 2022.: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eppo/>
34. **Odluka Vijeća 2009/316/PUP** od 6. travnja 2009. o uspostavi Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije (ECRIS) na temelju članka 11. Okvirne odluke 2009/315/PUP, SL L 93 od 7.4.2009.
35. **Okvirna Odluka Vijeća 2009/315/PUP** od 26. veljače 2009. o organizaciji i sadržaju razmjene podataka iz kaznene evidencije između država članica, SL L 93 od 7.4.2009.
36. **Palčić, B.** (2019.) Unutarnja sigurnost Europske unije: Transformirana uloga policije u europskim integracijama, 4.2.2019., znanstveni članak, dokument preuzet s mrežne stranice:
<https://hrcak.srce.hr/file/319598>
37. **Povelja Europske unije o temeljnim pravima**, SL L 2016/C 202/02 od 7.6.2016.
38. **Šegvić, S.** (2011.): Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, god. 48, 1/2011., str. 11.-31.
39. **Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije**, pročišćene verzije, SL od 07.06.2016.

40. **Uredba (EZ) br. 767/2008** Europskog parlamenta i Vijeća od 09. srpnja 2008. O viznom informacijskom sustavu VIS i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (**Uredba o VIS-u**), SL L 218/60 od 13.8.2008., koju je izmijenila Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009., Uredba (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. Studenoga 2017., Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. Svibnja 2019., Uredba (EU) 2021/1134 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. te Uredba (EU) 2021/1152 Europskog parlamenta i Vijeća 7. srpnja 2021.
41. **Uredba (EZ) br. 810/2009** Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (**Zakonik o vizama**), SL L 243/1 od 15.9.2009. koju je izmijenila: Commission Regulation (EU) No 977/2011 of 3 October, 2011, Uredba (EU) 154/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. veljače 2012., Uredba (EU) 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., Uredba (EU) 216/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016., Uredba (EU) 2019/1155 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019.
42. **Uredba (EU) br. 1168/2011** Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije, SL L 304/1 od 22.11.2011.
43. **Uredba (EU) br. 603/2013** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde; SL L 180/1 od 29.6.2013.
44. **Uredba (EU) br. 604/2013** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), SL L 180/31 od 29.6.2013.
45. **Uredba (EU) 1052/2013** Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR), SL L 295/11 od 6.11.2013.

46. **Uredba (EU) 2016/399** Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (**Zakonik o schengenskim granicama**) (kodifikacija), koju je izmjenila: Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. (koja više nije na snazi), Uredba (EU) 2017/458 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017., Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019., SL L 77/1 od 23.3.2016.
47. **Uredba (EU) 2016/679** Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ, SL L 119/1 od 4.5.2016.
48. **Uredba (EU) 2016/794** Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP, SL L 135/53 od 24.5.2016.
49. **Uredba (EU) 2016/1624** Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeće te o stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ, SL L 251/1 od 16.9.2016.
50. **Uredba (EU) 2017/458** Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama, SL L 74/1 od 18.3.2017.
51. **Uredba (EU) 2018/1725** Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ, SL L 295/39 od 21.11.2018.
52. **Uredba (EU) 2018/1726** Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o Agenciji Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA) te izmjeni Uredbe (EZ) br. 1987/2006 i Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1077/2011, SL L 295/99 od 21.11.2018. koju je izmjenila: Uredba (EU) 2019/816 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019., Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019., Uredba (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019.

53. **Uredba (EU) 2018/1727** Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) te zamjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2002/187/PUP, SL L 295/138 od 21.11.2018.
54. **Uredba (EU) 2018/1806** Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (kodificirani tekst), SL L 303/39 od 28.11.2018., koju je izmijenila: Uredba (EU) 2019/592 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 2019.
55. **Uredba (EU) 2018/1860** Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 312/1 od 7.12.2018.
56. **Uredba (EU) 2018/1861** Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području granične kontrole i o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma te o izmjeni i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1987/2006, SL L 312/14 od 7.12.2018.
57. **Uredba (EU) 2018/1862** Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU, SL L 312/56 od 7.12.2018.
58. **Uredba (EU) 2019/816** Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o uspostavi centraliziranog sustava za utvrđivanje država članica koje imaju podatke o osuđujućim presudama protiv državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva (sustav ECRIS-TCN) za dopunu Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije te o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1726, SL L 135/1 od 22.5.2019.
59. **Uredba (EU) 2019/817** Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP, SL L 135/85 od 22.5.2019.
60. **Uredba (EU) 2019/818** Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816, SL L 135/27 od 22.5.2019.

61. **Uredba (EU) 2019/1896** Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624, SL L 295/1 od 14.11.2019.
62. **Uredba Vijeća (EZ) br. 2725/2000** od 11. prosinca 2000. o osnivanju sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije; SL EZ 316/1 od 15.12.2000.
63. **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, SL L 349/1 od 26.10.2004.
64. **Uredba Vijeća (EU) 2017/1939** od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“), SL L 283/1 od 31.10.2017.
65. **Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima** s državama članicama Europske unije NN [91/10](#), [81/13](#), [124/13](#), [26/15](#), [102/17](#), [68/18](#), [70/19](#), [141/20](#),