



## UPRAVLJANJE VANJSKIM GRANICAMA

Politika upravljanja granicama znatno je napredovala, što je vidljivo iz uspostavljanja instrumenata i agencija poput Schengenskog informacijskog sustava, viznog informacijskog sustava i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu. Izazovi povezani s povećanim mješovitim migracijama u EU, kao i rast zabrinutosti oko sigurnosti, potaknuli su novo razdoblje aktivnosti, uz pomak prema izravnijoj operativnoj potpori i europeizaciji politike upravljanja granicama.

### PRAVNA OSNOVA

Članci 67. i 77. UFEU-a.

### CILJEVI

Za jedinstveno područje bez unutarnjih graničnih kontrola – schengensko područje – potrebna je zajednička politika upravljanja vanjskim granicama. Unija stoga želi ustanoviti zajedničke standarde kontrole na svojim vanjskim granicama i postupno uspostaviti integrirani sustav za upravljanje tim granicama.

### POSTIGNUĆA

Prvi korak prema zajedničkoj politici upravljanja vanjskim granicama učinjen je 14. lipnja 1985., kada je pet od tadašnjih deset država članica Europske ekonomske zajednice potpisalo Schengenski sporazum, koji je pet godina kasnije dopunjen Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma. Schengensko područje, područje bez granica stvoreno schengenskom pravnom stečevinom (kako su zajednički nazvani sporazumi i pravila, trenutačno obuhvaća 26 europskih zemalja (više informacija o schengenskom području možete pronaći u informativnom članku [2.1.3.](#)).

#### A. Schengenska pravna stečevina za vanjske granice

Pravila od kojih se sastoji današnja schengenska pravna stečevina za vanjske granice, koja se temelji na izvornoj pravnoj stečevini ugrađenoj u pravni poredak EU-a Ugovorom iz Amsterdama, obuhvaćena su širokim spektrom mjera koje se mogu otprilike podijeliti u pet kategorija.

Prva je Zakonik o schengenskim granicama, središnji stup upravljanja vanjskim granicama kojim se utvrđuju pravila o prelasku vanjskih granica i uvjeti kojima se uređuje privremeno ponovno uvođenje unutarnjih graničnih kontrola. Druga kategorija mjera odnosi se na fondove kojima se EU koristi kako bi državama članicama pokušao nadoknaditi jedan dio troškova nastalih na vanjskim granicama, s obzirom na to da nemaju sve države članice vanjske granice koje treba nadzirati te da nemaju sve jednake granične prometne tokove. U razdoblju od 2007. do 2013. taj mehanizam podjele financijskog opterećenja postojao je u obliku Fonda za vanjske granice. U razdoblju od 2014. do 2020. taj fond zamjenjuje Fond za unutarnju

sigurnost: granice i vize. Treća kategorija mjera odnosi se na osnivanje sljedećih centraliziranih baza podataka u svrhe upravljanja migracijama i granicama: Schengenskog informacijskog sustava (SIS), Viznog informacijskog sustava (VIS) i Eurodaca, europske baze otisaka prstiju za identificiranje tražitelja azila i jamčenje pravilne provedbe Dublinske uredbe (više informacija o Eurodacu i Dublinskoj uredbi možete pronaći u informativnom članku [5.12.2.](#)). Četvrto, postoji skup mjera (poznat kao „paket mjera povezanih s posrednicima”<sup>[1]</sup>) izrađenih za sprečavanje i kažnjavanje nezakonitog ulaska, prelaska i boravka. I konačno, postoje mjere usmjerene na operativnu suradnju u upravljanju granicama. Glavnu ulogu u ispunjavanju tih mjera ima Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (bivša Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (Frontex) s proširenim zadaćama).

## 1. Schengenski informacijski sustav (SIS)

Sada već druga generacija Schengenskog informacijskog sustava pruža infrastrukturu za upravljanje informacijama za potporu graničnoj kontroli i povezanim sigurnosnim zadaćama u sklopu policijske i pravosudne suradnje. Države sudionice u bazu podataka unose „upozorenja” o traženim ili nestalim osobama, izgubljenoj ili ukradenoj imovini te bilježe zabrane ulaska, a baza je izravno dostupna svim policijskim službenicima i službenicima nadležnima za provedbu zakona, kao i tijelima kojima su informacije iz te baze podataka potrebne za izvršavanje njihovih zadaća. Ako su potrebne dodatne informacije o upozorenjima u Schengenskom informacijskom sustavu, one se razmjenjuju s pomoću nacionalne mreže ureda SIRENE (Zahtjev za dodatne informacije o nacionalnom unosu) uspostavljenih u svim državama schengenskog područja. Zadaća tih ureda je da koordiniraju odgovore na upozorenja u SIS-u te jamče poduzimanje odgovarajućih radnji, na primjer u slučajevima uhićenja osobe za kojom je raspisana tjeratica, pokušaja ponovnog ulaska osobe kojoj je odbijen ulazak u schengensko područje ili oduzimanja ukradenog automobila ili identifikacijskog dokumenta. Uvođenje druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) s novim funkcijama i rješenjima, kao što su uvođenje biometrijskih podataka i međusobno povezivanje upozorenja, bilo je odgođeno na duže vrijeme zbog složenosti sustava. Premda je njegovo pokretanje bilo planirano za 2007., zapravo je započeo s radom 9. travnja 2013. Njime, baš kao i bazama podataka VIS-a i Eurodaca, upravlja eu-LISA, agencija za operativno upravljanje velikim sustavima informacijske tehnologije u području slobode, sigurnosti i pravde.

## 2. Vizni informacijski sustav (VIS)

Cilj je VIS-a poboljšati provedbu zajedničke vizne politike, konzularne suradnje i savjetovanja među središnjim viznim tijelima. VIS je povezan sa svim konzulatima schengenskih država koji izdaju vize i sa svim graničnim prijelazima na vanjskim granicama tih država. Na tim graničnim prijelazima VIS će omogućiti službenicima granične straže da provjere je li osoba koja posjeduje biometrijsku vizu zaista osoba koja je za nju podnijela zahtjev. To se obavlja uspoređivanjem otisaka prstiju s biometrijskim zapisom priloženim vizi, odnosno s cjelokupnom bazom podataka VIS-a. Taj sustav karakterizira visoka razina sigurnosti kojom se jamči njegova pouzdanost i stalna dostupnost te da podacima pristupaju isključivo ovlaštene osobe, odnosno da se njima koristi samo za odobrene namjene. Tijela nadležna za provedbu zakona i Europol mogu pristupiti sustavu u svrhu otkrivanja i istraživanja terorističkih kaznenih djela i drugih teških kaznenih djela. VIS je započeo s radom u svim konzulatima schengenskih država koji izdaju vize u sjevernoj Africi u listopadu 2011., a otada se proširio na cijeli svijet.

---

[1]Vidi Direktivu Vijeća 2002/90/EZ i Okvirnu odluku Vijeća 2002/946/PUP.

### 3. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (bivša agencija Frontex s proširenim zadaćama)

Bivša agencija Frontex proširena je kako bi postala Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu na temelju Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži<sup>[2]</sup>. Glavna uloga europske granične i obalne straže jest pridonijeti integriranom upravljanju vanjskim granicama. Također joj je zadaća da osigura učinkovito upravljanje migracijskim tokovima i pruži visoku razinu sigurnosti za EU. Istodobno pridonosi očuvanju slobodnog kretanja unutar EU-a te u potpunosti poštuje temeljna ljudska prava. Sastoji se od Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu i nacionalnih tijela odgovornih za upravljanje granicama. Njezine su glavne aktivnosti uspostavljanje operativne strategije za upravljanje granicama i koordinacija pomoći iz svih država članica. Sjedište joj je u Varšavi.

#### B. Razvoj događaja u području upravljanja vanjskim granicama EU-a

Od osnivanja Frontexa poduzeto je nekoliko praktičnih koraka da bi se postiglo integriranije upravljanje vanjskim granicama: veća ažuriranja tehničke infrastrukture, niz zajedničkih operacija upravljanja granicama te razvoj sposobnosti brzog reagiranja (najprije s pomoću jedinica za brzu intervenciju na granicama, RABIT, a od 2011. i timovima europske granične straže). Promjene su se ubrzale zbog mnogobrojnih izgubljenih života na Sredozemlju proteklih godina te zbog golemog priljeva izbjeglica i migranata. Operacija Triton, pokrenuta krajem 2014. te znatno osnažena 2015., zadužena je za nadzor morske granice, prvenstveno između Libije i Italije, te je u nju uključeno osoblje i oprema iz više država članica s ciljem pružanja operativne potpore Italiji. U Grčkoj je postojeća zajednička operacija Poseidon znatno intenzivirana u prosincu 2015. te je postala operacija za brzu intervenciju, s više osoblja i tehničke opreme za rješavanje izazova u području upravljanja vanjskim granicama. Slično tome, europska granična i obalna straža, u suradnji s ostalim nadležnim agencijama EU-a, ima važnu ulogu u još jednoj dimenziji odgovora na izazove s kojima se suočavaju neke države članice: u uspostavljanju centara za prihvata i registraciju i raspoređivanju timova za potporu upravljanju migracijama. U okviru tih timova Europski potporni ured za azil (vidi informativni članak [5.12.2](#)), Europol (vidi informativni članak [5.12.7](#)) i europska granična i obalna straža surađuju s nacionalnim vlastima i ostalim agencijama, a cilj je identifikacija, provjera i registracija migranata pri ulasku u EU te organizacija operacija vraćanja osoba koje nemaju pravo na ostanak. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu vodeća je agencija u regionalnim jedinicama EU-a za posebne namjene, čije se sjedište za centre za prihvat i registraciju u Italiji nalazi u Cataniji, odnosno u Pireju za centre u Grčkoj. Pomorske operacije i izravna potpora državama članicama u centrima za prihvat i registraciju zajedno čine konkretan europski odgovor na humanitarnu krizu koja je ujedno i izazov u području upravljanja granicama.

Neprekidni priljev izbjeglica i migranata te pojačana opasnost od terorističkih napada vode do daljnje europeizacije upravljanja granicama. Kao odgovor na takozvane „strane borce” usvojen je prijedlog za uvođenje obveznih provjera građana EU-a koji ulaze u schengensko područje ili iz njega izlaze preko kopnenih, morskih ili zračnih granica ciljanom izmjenom Zakonika o schengenskim granicama. U skladu s ovom izmjenom, putne isprave građana sustavno bi se provjeravale u bazi podataka SIS II i bazi Interpola o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama.

Drugi ključni novi element u graničnoj politici je paket o pametnim granicama kojim se želi modernizirati upravljanje granicama s pomoću automatiziranih graničnih kontrola i poboljšanih informacija o izlasku i ulasku. Komisija je u listopadu 2011. predstavila komunikaciju o

---

[2]Uredba (EU) br. 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 izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ.

pametnim granicama, nakon čega je u veljači 2013. uslijedio zakonodavni prijedlog. Paket se sastoji od dva dijela: od sustava ulaska i izlaska (EES), baze podataka u kojoj su zabilježeni vrijeme i mjesto ulaska te trajanje dozvoljenih kratkih boravaka i programa za registrirane putnike (RTP) kojim se pojednostavljuje i automatizira granična kontrola za određene kategorije putnika, kao što su npr. poslovni ljudi. S obzirom na sumnje u vezi s početnim troškom paketa o pametnim granicama, nejasnoća oko tehničke izvedivosti sustava i dvojbi oko očekivane koristi, Komisija je odlučila naručiti dodatnu tehničku studiju koja je završena u listopadu 2014. Godine 2015. uslijedio je niz praktičnih i operativnih testova pod okriljem agencije eu-LISA. U travnju 2016. Komisija je podnijela novi prijedlog, ovog puta samo za sustav ulaska i izlaska (EES).

Iako je glavni cilj novog sustava ulaska i izlaska ubrzavanje, olakšavanje i jačanje postupaka granične kontrole za putnike iz trećih zemalja, u odnosu na prijedlog iz 2013. uvedene su znatne izmjene. Prvo, smanjena je količina podataka (npr. otisci prstiju) koja će se prikupljati i čuvati te se predlaže znatno smanjenje troškova, s početnih 1,1 milijardi EUR na 408 milijuna EUR. Nadalje, prema prijedlogu Komisije postojala bi interoperabilnost između viznog informacijskog sustava (vidi gore) i sustava ulaska i izlaska te bi im tijela vlasti nadležna za provedbu zakona pod određenim uvjetima mogla pristupiti. Parlament i Vijeće trenutačno razmatraju novi prijedlog.

Također, Komisija je u studenom 2016. predstavila zakonodavni prijedlog o uspostavljanju sustava EU-a za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS). Uspostavljanje novog sustava s ciljevima sličnima poznatom američkom sustavu „ESTA” omogućilo bi dodatnu razinu nadzora nad putnicima kojima nije potrebna viza. Za svakog državljanina treće zemlje kojem nije potrebna viza ETIAS-om bi se odredilo je li njegovo putovanje u schengensko područje prihvatljivo te predstavlja li ono sigurnosni ili migracijski rizik. Informacije o putnicima prikupljale bi se prije njihova putovanja.

## **ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA**

U Europskom parlamentu došlo je do različitih reakcija na donošenje politike upravljanja vanjskim granicama. Velika potpora dana je poboljšanoj organizacijskoj ulozi Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu i ostalih nadležnih agencija EU-a, a s obzirom na to da se EU bori s migracijskom krizom na Sredozemlju, često se traži i dodatno unapređenje uloge tih agencija. Parlament je prepoznao ulogu Frontexa u spašavanju života na Sredozemlju u Rezoluciji od 12. travnja 2016. o stanju na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji. Parlament je također podsjetio kako je potrebno da Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, Europski potporni ured za azil, Europol i Eurojust pruže operativnu pomoć državama članicama u pristupu koji obuhvaća centre za prihvata i registraciju te je napomenuo da te agencije trebaju sredstva koja su im nužna za ispunjavanje dodijeljenih zadaća.

Stajalište Parlamenta u vezi s razvojem Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu uglavnom je pozitivno, no mnogo je oprezniji kada je riječ o pametnim granicama. Nakon što je Komisija 2013. donijela svoj prijedlog, izrazio je bojazan zbog sveobuhvatne tehnološke nadogradnje i masovne obrade osobnih podataka, koje su predložene za potrebe upravljanja vanjskim granicama. Nadalje, procijenjeni troškovi tehnologije za pametne granice i sumnje u vezi s njihovom koristi izazvali su zabrinutost Parlamenta. Naime, u Rezoluciji od 12. rujna 2013. o drugom izvješću o provedbi strategije unutarnje sigurnosti, Parlament je ustvrdio da je „mogući razvoj novih IT sustava na polju migracije i upravljanja granicama, poput inicijative Smart Borders, potrebno detaljno analizirati, posebno u odnosu na načela potrebnosti i proporcionalnosti”. To je nedavno popratio usmenim pitanjem upućenim Komisiji i Vijeću u rujnu 2015. u kojem je zatražio njihovo stajalište o omogućavanju pristupa tom sustavu tijekom

vlasti nadležnima za provedbu zakona, kao i njihov stav o relevantnosti presude Suda Europske unije iz travnja 2014. o Direktivi o zadržavanju podataka (vidi informativni članak [5.12.8.](#)). Tek ćemo doznati kako će Parlament odgovoriti na revidirane prijedloge.

Kristiina Milt  
03/2017