NN 91/2019 (27.9.2019.), Zaključak Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/19-07/342, urbroj: 50301-29/23-19-3 od 26. rujna 2019. i Strategija integriranog upravljanja granicom

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

1802

Na temelju članka 31. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11, 119/14, 93/16 i 116/18), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 26. rujna 2019. godine donijela sljedeći

ZAKLJUČAK

1. Donosi se Strategija integriranog upravljanja granicom, u tekstu koji je Vladi Republike Hrvatske dostavilo Ministarstvo unutarnjih poslova aktom, klase: 011-02/19-02/35, urbroja: 511-01-152-19-15, od 28. kolovoza 2019. godine, kojom se stavlja izvan snage Strategija integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 92/14).

2. Donosi se Akcijski plan za provedbu Strategije integriranog upravljanja granicom, u tekstu koji je Vladi Republike Hrvatske dostavilo Ministarstvo unutarnjih poslova aktom, klase: 011-02/19-02/35, urbroja: 511-01-152-19-15, od 28. kolovoza 2019. godine, kojim se stavlja izvan snage Akcijski plan za provedbu Strategije integriranog upravljanja granicom, donesen Zaključkom Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/14-07/289, urbroja: 50301-09/09-14-2, od 23. srpnja 2014. godine.

3. Strategiju iz točke 1. i Akcijski plan iz točke 2. ovoga Zaključka te ovaj Zaključak, Ministarstvo unutarnjih poslova dostavit će Međuresornoj radnoj skupini za integrirano upravljanje granicom Republike Hrvatske i njenim stručnim radnim timovima te središnjim tijelima državne uprave koja provode Strategiju integriranog upravljanja granicom.

4. Obvezuju se nadležna tijela državne uprave, koja provode ili sudjeluju u upravnim i drugim postupcima koji se tiču nadzora i kontrole granica Republike Hrvatske, uključujući i postupke koji se tiču uspostavljanja te izgradnje graničnih prijelaza i pripadajuće im infrastrukture, predviđenima Akcijskim planom iz točke 2. ovoga Zaključka, da prioritetno ispunjavaju zadatke te obave poslove iz svoje nadležnosti kako bi bio uspostavljen sveobuhvatan i integriran s EU konceptom, sustav nadzora i kontrole vanjskih granica Republike Hrvatske i Europske unije, u cilju pristupanja Republike Hrvatske Schengenskom prostoru.

5. Ovaj Zaključak i Strategija integriranog upravljanja granicom objavit će se u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/19-07/342
Urbroj: 50301-29/23-19-3
Zagreb, 26. rujna 2019.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

STRATEGIJA INTEGRIRANOG UPRAVLJANJA GRANICOM

1. SVRHA I ULOGA

Europski model integriranog upravljanja granicom je sveobuhvatni model i alat za efikasno, koordinirano i sinkronizirano upravljanje granicama u cilju očuvanja unutarnje sigurnosti zemalja članica EU, a posebice u cilju sprječavanja i otkrivanja nezakonitih migracija i s njima povezanog kriminaliteta, kao i ostalog prekograničnog kriminala.

Ovaj model integriranog upravljanja granicom je u stvari skup operativnih mjera kojima države članice trebaju stvoriti usklađeniji i učinkovitiji sustav upravljanja granicom.

Temelji se na podijeljenoj odgovornosti tijela država članica nadležnih za upravljanje granicama i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (u daljnjem tekstu Frontex), pri čemu države članice zadržavaju glavnu odgovornost za upravljanje svojim dijelovima vanjske granice.

Svrha donošenja nove Strategije integriranog upravljanja granicom na nacionalnoj razini je:

- uvođenje novog europskog koncepta integriranog upravljanja granicom kako bi se još jače konsolidirali svi sudionici na nacionalnom i europskog planu, s naglaskom na učinkovit nadzor vanjskih granica
- pozicioniranje strateške uloge integriranog upravljanja granicom na nacionalnoj i europskoj razini
- usklađivanje političkih i operativnih očekivanja u efikasnom integriranom pristupu upravljanju granicom
- uspostava vizije i misije integriranog upravljanja granicom
- postavljanje strateških ciljeva upravljanja granicom za razdoblje 2021. – 2027.

Novi Koncept integriranog upravljanja granicom temelji se na 11 elemenata:

- nadzor državne granice
- traganje i spašavanje
- analize rizika
- suradnje između država članica
- međuagencijske suradnje
- suradnje s trećim državama
- tehničkih i operativnih mjera unutar schengenskog prostora
- vraćanja državljana trećih država
- upotrebe najsuvremenije tehnologije, uključujući velike informacijske sustave
- mehanizma za kontrolu kvalitete
- mehanizama solidarnosti.Potrebno je naglasiti kako integrirano upravljanje granicom i nadalje zadržava model suradnje i provedba na tzv. četiri stupa:
- mjere u trećim državama
- suradnja sa susjednim državama
- nadzor vanjskih granica
- mjere kontrole u području slobodnog kretanja, uključujući i povratak.

Europski Koncept integriranog upravljanja granicom koji se usvaja i uvodi u nacionalnu praksu nastavak je dosadašnjih aktivnosti integriranog upravljanja, pored usklađivanja sa novim EU konceptom integriranog upravljanja granicom, predstavlja i jačanje uloge i ugleda Republike Hrvatske na europskom planu i pokazuje čvrstu odlučnost i sposobnosti za učinkovitu provedbu zajedničkih pravila i standarda za upravljanje na području pravde, slobode i sigurnosti, uz postizanje strateškog cilja – pristupanje schengenskom prostoru.

2. VIZIJA

Puna provedba schengenske pravne stečevine, uz potpun i učinkovit nadzor vanjske granice, te pristupanje Republike Hrvatske Schengenskom prostoru nacionalni je prioritet.

Da bi se to postiglo potrebno je uložiti sve raspoložive institucionalne, financijske i administrativne kapacitete kako bi se osigurao nesmetan protok ljudi i roba preko državne granice uz istovremeno sprječavanje nezakonitih prelazaka kao i svih oblika prekograničnog kriminala što predstavlja vrlo izraženu i rastuću prijetnju.

3. MISIJA

Zajedno s državama članicama Europske unije i Agencijom za graničnu i obalnu stražu u duhu zajedničke odgovornosti za nadzor vanjske granice postići sigurnu i dobro nadziranu vanjsku granicu kako bi se kroz integrirano upravljanje granicom postigla ukupna sigurnost i očuvanje europskog područja slobode pravde i sigurnosti.

Integriranim upravljanjem granicom kroz sveobuhvatno predviđanje, sprječavanje, reagiranje, suradnju i koordinaciju postići smanjenje prijetnji i ugroza na vanjskim granicama i njezin učinkovit nadzor u cilju podizanja razine objektivnog stanja sigurnosti i subjektivnog osjećaja sigurnosti građana cijelog europskog prostora i omogućavanja kvalitetnog života i rada te održivog društvenog razvitka cjelokupne zajednice.

4. POLAZNE OSNOVE

U ostvarivanju strateškog cilja da postane članica Europske unije, Republika Hrvatska je ispunila niz obveza i kriterija koji su proizišli iz procesa pridruživanja Europskoj uniji i u potpunosti primijenila temeljena načela demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavine prava Europske unije.

U cilju ispunjenja ovih obveza Republika Hrvatska je upravljanja njezinim granicama i dodatnog jačanja partnerstva, stabilnosti i gospodarskog rasta u regiji, kao i bržeg i kvalitetnijeg razvoja hrvatskog društva, istodobno smanjujući sigurnosne rizike, uvela integrirano upravljanje granicom 2005. godine kroz donošenje Strategije integriranog upravljanja

granicom u skladu sa smjernicama Europske Komisije za integrirano upravljanje granicom za zemlje Zapadnog Balkana u 2004. godini. Vlada Republike Hrvatske je prvu Strategiju usvojila 21. travnja 2005. godine, te sve do danas, kroz donošenje nove Strategije integriranog upravljanja granicom tijekom 2014. godine, kontinuirano nastavlja njeno usklađivanje prema najnovijoj politici i najboljoj praksi Europske unije. Strategija integriranog upravljanja granicom razrađena je Akcijskim planom za potrebe njene provedbe koji se ažurira na godišnjoj razini.

U tom smislu poduzeto je niz aktivnosti u suradnji s partnerskim zemljama EU s naglaskom na sljedećim segmentima:

- usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnom stečevinom Europske unije
- izmjene postojećih bilateralnih sporazuma o prelasku granice i graničnoj kontroli
- reforma organizacijskog i kadrovskog koncepta
- modernizacija i unaprjeđenje obrazovanja i obuke i podizanja profesionalizma policijskih službenika granične policije
- nadogradnja nacionalnog IT sustava i infrastrukture
- nabava tehničke opreme potrebne za graničnu kontrolu i zaštitu granica
- uvođenje analize rizika i razmjene informacija u skladu sa zajedničkim integriranim modelom za analizu rizika
- povećanje kapaciteta u borbi protiv suzbijanja nezakonitih migracija, svih oblika prekograničnog kriminala i korupcije i
- jačanje bilateralne i multilateralne suradnje u skladu sa zakonskim okvirima i mehanizmima.

Nadzor državne granice je u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova, tj. granične policije, a obuhvaća poslove granične kontrole i zaštite državne granice.

Pristupanjem u EU, carinska, veterinarska i fitosanitarna kontrola obavlja se na vanjskim granicama Republike Hrvatske u ime cijele Unije.

Sva tijela uključena u Koncept integriranog upravljanja granicom, kroz razmjenu informacija, provedbu zajedničkih i koordiniranih akcija i usklađenog rada djeluju na efikasnom sprječavanju nezakonitih migracija, te kvalitetnom nadzoru državne granice.

4.1. Karakteristike granice

Hrvatsko državno područje obuhvaća 56.645 km2 kopnenog područja i 31.067 km2 teritorijalnog mora i unutarnjih morskih voda. Područje Zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa iznosi 25.207,22 km^2.

Državna granica Republike Hrvatske, uključujući i kopnene, morske granice i granice na rijekama, prema podatcima Državne geodetske uprave, iznosi ukupno 3.318,58 km. Od toga je 325,8 km granice prema Republici Srbiji, 45,48 km prema Crnoj Gori, 1.025,94 km prema Bosni i Hercegovini, 674,29 km prema Republici Sloveniji, 355,2 km prema Mađarskoj i 26,14 km granice na moru sa Talijanskom Republikom, te 948,08 km granice na moru. Ukupna dužina kopnene državne granice Republike Hrvatske iznosi 2370,5 kilometara.

Na lokalnoj razini, Granična policija obavlja svoje obveze i zadatke u 74 policijske postaje među kojima se nalazi 39 mješovitih te 35 specijaliziranih koje obavljaju poslove granične policije na cestovnim graničnim prijelazima te poslove pomorske i aerodromske policije.

Granični prijelazi:

		MEĐUNARODNI					
TIP	**PREMA:**	**STALNI**			**SEZONSKI**	**POGRANIČNI**	**UKUPNO**
		BIP	**PUTNICI I ROBA**	**PUTNICI**			
Cestovni	Srbija	1	7				**118**
	Crna Gora	1		1			
	Mađarska		5	7			
	Slovenija		16	8		27	
	Bosna i Hercegovina	2	14	9		20	
Željeznički	Srbija		2				**17**
	Mađarska		3				
	Slovenija		7				
	Bosna i Hercegovina		5				
Riječni			4				**4**
Pomorski		2	5	7	11		**25**
Zračni		1	6	2			**9**

Vanjska granica	7	43	19	11	20	**100**
UKUPNO	**7**	**74**	**34**	**11**	**47**	**173**

Složenost upravljanja cjelokupnom hrvatskom državnom granicom određena je specifičnostima koje treba naglasiti, kako slijedi:

– izuzetno duga vanjska državna granica u odnosu na teritorij

– veliki obujam prekograničnog prometa

– veliki broj putnih pravaca koji presijecaju liniju državne granice (mnoge ceste i željeznice su izgrađene kada je državna granica bila republička granica)

– duga državna granica u području riječnih tokova

– duga morska granica

– poteškoće sa zaštitom »zelene granice« jer nema prirodne granice (planinski masivi, velike rijeke, itd.) u nekim područjima

– državna granica koja se proteže duž ili u blizini rijeka Save, Dunava i Une je pogodna za nezakonite prelaske

– »uski« teritorij Republike Hrvatske u dubrovačkom zaleđu

– blizina slovenske i bosansko-hercegovačke granice u karlovačkoj regiji

– zaostala minska polja koja bi se mogla naći uz granicu prema Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini

– diskontinuitet kopnene granice između područja Dubrovnika i ostatka Hrvatske.

Što se tiče sigurnosne situacije po pitanju nezakonitih prelazaka državne granice na vanjskoj kopnenoj granici, trenutno najveća ugroza se bilježi na središnjem dijelu hrvatske vanjske granice prema Bosni i Hercegovini, a trend pritiska nezakonitih migracija na vanjsku granicu prema Republici Srbiji je u smanjenju.

4.2. Organizacijska struktura

Granična policija obavlja poslove nadzora državne granice (uključujući zaštitu državne granice i graničnu kontrolu). Granična kontrola uključuje kontrolu osoba, stvari i vozila na graničnim prijelazima i u unutrašnjosti, dok zaštita državne granice uključuje i kontrolu kretanja osoba i vozila duž državne granice i graničnih prijelaza izvan radnog vremena.

U Ravnateljstvu policije Ministarstva unutarnjih poslova Uprava za granicu je osnovana sa zadatkom da koordinira aktivnosti vezane za nadzor granice i sastoji se od sedam ustrojstvenih jedinica.

Nadzor državne granice na regionalnoj razini provodi 20 policijskih uprava, od kojih dvije nisu odgovorne za zaštitu granice i graničnu kontrolu, nego samo za aktivnosti vezane uz nezakonite migracije i boravak stranaca. U policijskim upravama, ovisno o njihovoj kategoriji, uspostavljeni su Sektor za granicu, Služba za granicu i Služba za nezakonite migracije.

Nadzor granice kroz koncept integriranog upravljanja granicom zahtijeva i veću uključenost i odgovornost u poboljšanju i povećanju razine suradnje svih nadležnih ministarstava i pojedinih agencija (u daljnjem tekstu agencije):

- Ministarstvo financija
  - o Carinska uprava
  - o Samostalna služba za izgradnju i održavanje graničnih prijelaza
- Državni inspektorat
  - o Sektor za fitosanitarni nadzor
  - o Sektor za veterinarski nadzor i nadzor sigurnosti hrane
  - o Sektor za sanitarni nadzor hrane, vode za ljudsku potrošnju i predmeta opće uporabe
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
  - o Uprava pomorstva
  - o Uprava unutarnje plovidbe
  - o Uprava sigurnosti plovidbe
  - o Uprava zračnog, prometa, elektroničkih komunikacija i pošte
- Ministarstvo obrane
- Ministarstvo turizma i

- Agencija za zaštitu osobnih podataka.

Agencija za zaštitu osobnih podatka u sklopu svojih nadležnosti nije izravno uključena u nadzor državne granice već ponajprije ima nadzornu ulogu nad zakonitošću postupanja svih sudionika uključenih u koncept integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske i zaštite temeljnih ljudskih prava, konkretno nadzor zaštite osobnih podatka koji se obrađuju kroz aktivnosti povezane uz koncept integriranog upravljanja granicom sukladno primjenjivim nacionalnim i EU propisima, a što smatramo potrebnim dodatno navesti.

5. INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICOM

5.1. Nadzor državne granice

Cilj nadzora državne granice je efikasna kontrola prelaska državne granice na graničnim prijelazima, odnosno obavljanje granične kontrole, te zaštita državne granice.

Nadzor državne granice obavlja se uzimajući u obzir procjenu rizika za unutarnju sigurnost i procjene prijetnji koje bi mogle ugroziti sigurnost granice.

Nadzor državne granice sastoji se od granične kontrole i zaštite državne granice. Pri tome se pojam granična kontrola odnosi na kontrolu koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osobama i njihovim prijevoznim sredstvima te predmetima koje posjeduju odobrio ulazak u ili izlazak iz državnog područja Republike Hrvatske, dok se pojam zaštita državne granice odnosi na kontrolu granice između graničnih prijelaza i kontrolu graničnih prijelaza izvan utvrđenog radnog vremena kako bi se spriječilo da osobe izbjegnu graničnu kontrolu.

5.1.1. Granična kontrola

Prioritet prilikom obavljanja granične kontrole je omogućavanje brzog protoka ljudi i roba preko graničnih prijelaza uz istovremeno jačanje sigurnosti, a sve u cilju provođenja efikasne kontrole osoba, stvari i prijevoznih sredstava. Granična kontrola obavlja se na području graničnog prijelaza, a može se obavljati i izvan područja graničnog prijelaza, u vlakovima, zrakoplovima i plovilima.

Granična policija Republike Hrvatske obavlja graničnu kontrolu na kopnenim, riječnim i pomorskim graničnim prijelazima, kao i na graničnim prijelazima u zračnim lukama.

Granična kontrola obavlja se na graničnim prijelazima sukladno najvišim standardima, koristeći modernu tehničku i informatičku opremu i infrastrukturu, a sve u cilju otkrivanja osoba za kojima je izdano upozorenje u nacionalnim i međunarodnim bazama podataka, otkrivanja krivotvorenih dokumenata, te otkrivanja narkotika, nedozvoljene robe, ukradenih vozila i osoba skrivenih u vozilima, odnosno sprječavanja nezakonitih migracija i trgovine ljudima.

Republika Hrvatska ulaže velike napore na unaprjeđenju nadzora državne granice, te opremanju graničnih prijelaza najnovijom tehničkom opremom, koristeći pritom sredstva Europske unije ali i vlastita financijska sredstva. Također, koristi se napredna specijalizirana tehnička oprema za otkrivanje krivotvorenih dokumenata, kao i informatička oprema, kojom je omogućeno uz nacionalne baze podataka spajanje i na međunarodne baze podataka na graničnim prijelazima. Kroz funkcionalnosti Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje državnom granicom (NISUDG), omogućena je operativna provedba svih funkcionalnosti potrebnih za kvalitetne provjere prilikom obavljanja granične kontrole. Ovdje je važno izdvojiti kako ovaj sustav ima mogućnost unošenja profila rizika na strateškoj, operativnoj i taktičkoj razini, što prilikom obavljanja granične kontrole povećava otkrivanje upravo onih osoba i vozila koje predstavljaju određenu prijetnju i ugrozu sigurnosti, a također ima i mogućnost signaliziranja prekršaja iz carinskih baza podataka za određene osobe.

Nadalje, omogućeno je spajanje na Interpolov sustav i provjera kroz sustav otuđenih i izgubljenih dokumenata (SLTD), Schengenski informacijski sustav (SIS II), provođenje provjera u Hrvatskom viznom informacijskom sustavu – HVIS, te korištenje iFADO baze podataka vezano za provjeru vjerodostojnih i krivotvorenih dokumenata. Korištenjem ovog Sustava policijski službenici dobivaju najnovije informacije potrebne za njihov rad, a svi granični prijelazi imaju mogućnost automatizirane provjere putnih isprava i registarskih oznaka.

Za potrebe obavljanja granične kontrole u lukama na moru dodatno se koristi i sustav Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture – CIMIS koji omogućuje razmjenu podataka o putnicima i članovima posade prije dolaska/odlaska određene kategorije broda, a u tijeku je implementacija tzv. »National Single Window« s ciljem stvaranja cjelovite situacijske slike na moru, u okviru koje će se realizirati integracija sustava CIMIS-a i NISUDG-a, čime će se omogućiti smanjenje administrativnog opterećenja i unaprjeđenje kvalitete javnih usluga standardiziranjem i racionaliziranjem službenog postupka te dodatno ubrzati razmjena i obrada podataka u međunarodnom pomorskom prometu.

Također, pored navedenih mogućnosti, za obavljanje granične kontrole u zračnim lukama, tijekom 2017. godine u rad je puštena funkcionalnost prihvata, provjere i spremanja podataka o putnicima koji dolaze zrakoplovom iz trećih zemalja, tzv. API lista (API-Advanced Passenger Information). Sukladno analizi potreba i kapaciteta, razmatra se i mogućnost