

SCHEGENSKI INFORMACIJSKI SUSTAV – „ČUVAR” SCHEGENSKOG PODRUČJA

Pregledni znanstveni rad

*UDK 341.222:351.746.1
351.746.1:061.1(4)EU
339.923:061.1](497.5:4EU)*

Primljeno: 5. veljače 2018.

Silvija Pejaković-Đipić*

Autorica u članku izlaže povijest nastanka Schengenskog područja na području Europe te mehanizme koji su bili potrebni da se stvori sigurno okruženje država članica schengenskog područja nakon uklanjanja unutarnjih državnih granica i graničnih kontrola, ponajprije stvaranjem zajedničkog, dijeljenog informacijskog sustava. Daje se pregled prostora koji danas čini Schengen u Europi, Schengenskog informacijskog sustava, upozorenja i podataka koji se u njega unose te njegov tehnički ustroj. U članku je također opisan rad ureda SIRENE i njegove zadaće, način kako se odvija komunikacija u SIS-u, pravo na pristup i zaštitu podataka, kao i odnosi ureda SIRENE s drugim organizacijama. Na kraju članka prikazano je trenutačno stanje u Republici Hrvatskoj i mjere koje su bile potrebne da se implementira SIS i ustroji hrvatski ured SIRENE.

Ključne riječi: Schengensko područje, granice, granična kontrola, Schengenski informacijski sustav (SIS), SIRENE

1. SCHEGEN - OD IDEJE DO STVARANJA

Schengensko područje jedno je od najvećih postignuća Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) jer je slobodno kretanje ljudi jedna od četiriju osnovnih sloboda na kojima se EU zasniva. Međutim primjena načela slobodnog kretanja ljudi unutar država članica bila je povod stanovitim neslaganjima početkom 1980-ih godina. Naime neke su države smatrale da bi se to načelo trebalo primjenjivati samo na državljane EU-a, što bi podrazumijevalo zadržavanje kontrola na unutarnjim granicama kako bi se razlikovali državljani EU-a od državljana trećih zemalja. Drugi su se pak zalagali za slobodu kretanja za sve, što bi značilo kraj unutarnjih graničnih kontrola. Takvo neslaganje proizlazilo je iz prvotne ideje slobode kretanja, koja je trebala omogućiti samo radnoj populaciji EU-a da slobodno putuje i nastani se u bilo kojoj državi EU-a. Međutim primarni cilj ukidanja granica bilo je stvaranje zajedničkog tržišta koje bi unaprijedio i olakšao protok robe između država

* Silvija Pejaković-Đipić, univ. spec. iur., asistentica Visoke policijske škole, Ravnateljstvo policije, Policijska akademija, Ministarstvo unutarnjih poslova

članica. Kasnija sloboda kretanja ljudi bila je samo nužan derivat slobodnog prijenosa dobara i usluga.

Još je "željezna lady" Margaret Thatcher u svojem govoru na Europskom koledžu u Bruggeu 20. rujna 1988. istaknula kako je razumljivo da želimo olakšati protok robe i ljudi u Zajednici, ali je također istaknula kako se protivi zdravom razumu u potpunosti ukinuti granične kontrole ako se žele zaštititi građani od kriminala i spriječiti kretanje droge, terorista i ilegalnih imigranata. Njezin je govor tada jasno izrazio itekako aktualan politički odraz britanskog skepticizma prema ujedinjenoj Europi.¹ Granice su ipak jedan od konstitutivnih elemenata države. Uvijek su smatrane vanjskim granicama moći suverene države nad određenom populacijom na određenom području. Drugim riječima, određuju fizičku barijeru unutar koje država smije provoditi svoje ovlasti nad narodom.² Istovremeno su snažan simbol nacionalnog identiteta i povijesnog kontinuiteta i za državu kao instituciju i za njezin narod. Stoga je njihova zaštita isključiva odgovornost državnih vlasti.³

Do pomaka je došlo 1985., kada je 14. lipnja u Schengenu, malom mjestu u Luksemburgu, potpisan sporazum o suradnji između pet europskih država: Belgije, Francuske, Njemačke, Luksemburga i Nizozemske. Sporazum je potpisan na brodu *Princeza Marie Astrid* na rijeci Moselle, na mjestu gdje se spajaju državna područja prvih pet ugovornih država Schengenskog sporazuma, i odnosio se na postupno ukidanje kontrola na njihovim zajedničkim granicama. Postao je istoznačnica za ukidanje unutaršnjeg graničnog nadzora i slobode kretanja Europom. Ukidanjem svojih unutarnjih granica članice Schengena paralelno su morale ojačati svoje zajedničke vanjske granice na temelju schengenskih pravila kako bi zajamčile sigurnost onih koji žive ili putuju unutar Schengenskog područja.

Potpisani sporazum postavio je radni okvir kojim su određene radnje što ih države potpisnice u dogovorenim rokovima trebaju ostvariti, određujući pritom mjere koje treba provesti u kratkom roku i mjere koje treba provesti dugoročno. Već 15. lipnja 1985. pojednostavnjena je policijska i carinska kontrola osoba i osobnih vozila koji prelaze zajedničku granicu umjerenijom brzinom, a da ih se ne zaustavlja. Pri tome je državljanima članica Europske zajednice bilo omogućeno lakše prelaženje zajedničkih granica uz predočenje zelene naljepnice na vjetrobranskom staklu kao znaka da se osobe pridržavaju propisa koji reguliraju prelazak državne granice. Sporazumne stranke ugovorile su da će do 1. siječnja 1986. naći rješenja koja će omogućiti da se za privatni prijevoz osoba na cesti ukine sustavna kontrola putnika i dozvole za prijevoz putnika te da se uspostave zajednička kontrolna mjesta pri susjednim nacionalnim graničnim prijelazima gdje je to moguće. Također su kao kratkoročne mjere koje trebaju poduzeti

¹ Zaiotti, R.: *Cultures of Border Control – Schengen and the Evolution of European Frontiers*, The University of Chicago Press, Chicago i London, 2011, str. 1.

² Atger, A. F.: *The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks?*, CEPS, Challenge Liberty & Security, Brussels, Research Paper, br. 8, 2008, str. 6.

³ Zaiotti, 2011, op. cit., bilješka 1, str. 2.

označile usklađivanje postupka izdavanja viza kako bi se izbjegle moguće negativne posljedice pri olakšanju kontrole na zajedničkim granicama na području unutarnje sigurnosti.

Pet godina nakon toga, 19. lipnja 1990., pet država utemeljiteljica potpisalo je Konvenciju o provedbi Schengenskog sporazuma,⁴ kojom je utvrđeno kako će ukidanje provjera na unutarnjim granicama biti primijenjeno u praksi. Ta konvencija predstavlja prekretnicu u povijesti određivanja međunarodne policijske suradnje u Zapadnoj Europi.⁵ Poslije su im se pridružile Italija 27. studenoga 1990., Španjolska i Portugal 25. lipnja 1991., Grčka 6. studenoga 1992., Austrija 28. travnja 1995. te Danska, Švedska i Finska 19. prosinca 1996.

Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma na snagu je stupila 1. rujna 1993., ali s obzirom na to da njezine odredbe nisu mogle u stvarnosti „zaživjeti“ jer nisu bili osigurani svi potrebni preduvjeti, praktično je na snagu stupila tek 26. ožujka 1995.⁶ Tog su dana Belgija, Njemačka, Francuska, Luksemburg, Nizozemska, Španjolska i Portugal *de facto* ukinuli graničnu kontrolu te počeli s potpunom primjenom schengenske pravne stečevine. Od 31. ožujka 1998. schengenska pravna stečevina u potpunosti se primjenjuje i u Austriji i Italiji, od 26. ožujka 2000. u Grčkoj te konačno od 25. ožujka 2001. u Norveškoj, Islandu, Švedskoj, Danskoj i Finskoj. Ujedinjena Kraljevina i Irska sudjeluju samo u nekim odredbama schengenske pravne stečevine.

Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma utvrđen je, među ostalim, niz potrebnih kompenzacijskih mjera kako bi se ojačale provjere na vanjskim granicama, definirali postupci za izdavanje jedinstvenih schengenskih viza, poduzele mjere protiv krijumčarenja opojne droge te uspostavio zajednički sustav razmjene informacija – Schengenski informacijski sustav (SIS).

Schengenska pravna stečevina ugrađena je u pravni okvir EU-a protokolima priloženima Ugovoru iz Amsterdama⁷ 1999., tzv. Schengenskim protokolom.⁸ Neke odredbe schengenske pravne stečevine primjenjuju se od pristupanja novih država članica Europskoj uniji. Druge se odredbe primjenjuju u tim državama članicama samo na temelju odluke Vijeća u tu svrhu. Vijeće donosi konačnu odluku o ukidanju graničnih kontrola nakon provjere je li predmetna država članica ispunila sve potrebne uvjete za primjenu svih dijelova predmetne pravne stečevine u skladu s primjenjivim schengenskim

⁴ 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, Službeni list Europskih zajednica, br. L 239/19 od 22. 9. 2000.

⁵ Fijnaut, C.: *The Schengen Treaties and European Police Co-operation*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 1, issue 1, 1993, str. 37.

⁶ Jedan od razloga kašnjenja koji se u povijesnim izvorima navodi bilo je ponovno ujedinjenje Njemačke.

⁷ Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata, Službeni list Europskih zajednica, br. C 340 od 10. 11. 1997. Potpisan je 2. listopada 1997., na snagu je stupio 1. svibnja 1999., a izmijenio je Ugovor o EU-u iz Maastrichta iz 1992.

⁸ Engl. *Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community - Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union.*

postupcima ocjenjivanja (tzv. schengenska evaluacija) te nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

Danas Schengensko područje bez granica jamči slobodu kretanja za više od 500 milijuna građana EU-a, kao i mnogim građanima trećih država, poslovnim ljudima, turistima i drugim ljudima koji zakonito borave na teritoriju EU-a. Od 1985. Schengenski se prostor postupno širio te danas obuhvaća gotovo sve države članice EU-a (22 države članice) osim Bugarske, Hrvatske, Cipra, Irske, Rumunjske i Ujedinjenog Kraljevstva, iako i one primjenjuju neka od schengenskih pravila. Međutim Bugarska i Rumunjska trenutačno su u postupku pridruživanja Schengenskom području. Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn također su se pridružili Schengenskom području. Naime Kraljevina Norveška i Republika Island sklopile su Sporazum o pridruživanju s državama članicama 18. svibnja 1999.⁹ kako bi se pridružile Schengenskoj konvenciji. Švicarska je 2004. potpisala sporazum s Europskom unijom i Europskom zajednicom o pridruživanju, na temelju kojeg je postala članica schengenskog prostora 12. prosinca 2008., a Lihtenštajn je članicom schengenskog prostora postao 19. prosinca 2011.

Pridruživanje Schengenskom području nije samo politička odluka jer države moraju ispuniti niz preduvjeta te biti pripremljene na sljedeće:

- preuzeti odgovornost za nadzor vanjskih granica u ime ostalih schengenskih država i izdavanje jedinstvenih schengenskih viza
- učinkovito surađivati s agencijama za provođenje zakona u drugim državama Schengena kako bi se održala visoka razina sigurnosti jednom kada se ukinu granične kontrole između schengenskih država
- primjenjivati zajednička schengenska pravila, tzv. *Schengen acquis*, kao što su kontrola kopnenih, morskih i zračnih granica (zračne luke), izdavanje viza, policijska suradnja i zaštita osobnih podataka
- povezati se na SIS II i primjenjivati ga.

Države koje podnesu zahtjev za članstvom moraju proći tzv. schengensku evaluaciju prije ulaska u schengensko područje, a nakon toga evaluacije se provode periodički kako bi se osigurala ispravna primjena zakonodavstva.

Tako je protekom vremena ono što se 1988. činilo protivno zdravom razumu postalo novi zdravi razum na europskom kontinentu.¹⁰ U literaturi se također može naići na teoriju prema kojoj je nastanak Schengena logična posljedica postnacionalnog razvoja društva,

⁹ Sporazum s Republikom Islandom i Kraljevinom Norveškom o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, Službeni list Europskih zajednica, br. L 176 od 10. 7. 1999.

¹⁰ Zaiotti, 2011, op. cit., bilješka 1, str. 6.

pojam koji su prvi upotrijebili sociolozi kako bi oslikali najnovija razvojna postignuća na razini Europe, ali i ostatka svijeta.¹¹

2. NOVI OBLICI SURADNJE

Iako je koncept slobodnog kretanja prvotno bio zamišljen u praksi samo za državljane EU-a, danas se pod određenim uvjetima odnosi i na državljane trećih zemalja.¹² Pravo slobodnog kretanja u schengenskom prostoru jest pravo ne samo više od pola milijarde europskih građana nego i svih državljana trećih zemalja koji se zakonito nalaze u schengenskom prostoru. Strani državljani koji borave u tom prostoru uživaju to pravo, bez potrebe za vizom, sve dok je njihova boravišna dozvola valjana. Strani državljani koji putuju unutar schengenskog prostora mogu se također slobodno kretati u razdoblju ne dužem od 90 dana unutar razdoblja od šest mjeseci.¹³

Praktično to znači da nema više čekanja u zračnim lukama, na morskim ili kopnenim granicama i nema nadzora na unutarnjim granicama. Nadzorna je infrastruktura, kao što su kućice za graničnu policiju i ostale fizičke prepreke, uklonjena. Bilo koja osoba, bez obzira na državljanstvo, može prelaziti unutarnje granice bez granične kontrole. Međutim nadležna nacionalna tijela ipak mogu provoditi policijske i carinske provjere koje ne predstavljaju graničnu kontrolu *stricto sensu* na unutarnjim granicama i graničnim područjima, odnosno bilo gdje unutar svojega državnog područja. To osobito vrijedi kad takve provjere nemaju za cilj kontrolu granice, a temelje se na provođenju temeljnih zakonskih ovlasti radi prikupljanja informacija kao dio obavljanja svakodnevnog policijskoga, carinskog i imigracijskog nadzora. To se također odnosi na nadzor cestovnog prometa i provjere na mjestu zatjecanja, kada policija može zatražiti osobu da pokaže svoje identifikacijske isprave ili postaviti osobi pitanja vezana za boravak na određenom mjestu, ovisno o svrsi provjere.

Schengenske odredbe ukinule su kontrole na unutarnjim granicama EU-a istovremeno jačajući kontrole na vanjskim granicama sukladno nizu pravila. Ta pravila odnose se na nekoliko područja:

- zajednička pravila koja se odnose na osobe koje prelaze vanjske granice EU-a, uključujući i potrebne vize te način kako se trebaju provoditi provjere na vanjskim granicama
- usklađivanje uvjeta za ulazak i pravila za izdavanje viza za kratkotrajni boravak (do tri mjeseca)

¹¹ Zaiotti, 2011, op. cit., bilješka 1, str. 14.

¹² Atger, 2008, op. cit., bilješka 2, str. 4.

¹³ Schengen - Vaša vrata prema slobodnom kretanju Europom, Ured za publikacije EU-a, Luxembourg, 2015.

- poboljšavanje policijske suradnje (uključujući i pravo na prekogranični nadzor i prekograničnu potjeru)
- jaču pravosudnu suradnju putem bržeg sustava predaje,¹⁴ prijenosa izvršenja sudskih presuda i europskog istražnog naloga¹⁵
- uspostava i razvoj Schengenskog informacijskog sustava (engl. *Schengen Information System - SIS*)
- potrebni dokumenti za putovanje u EU.

Ukoliko se pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, država članica može iznimno ponovno uvesti graničnu kontrolu na svojim unutarnjim granicama na ograničeno razdoblje od najviše 30 dana. Ukoliko dođe do ponovnog uvođenja graničnih kontrola, država o tome treba obavijestiti ostale države Schengena, Europski parlament, Komisiju i javnost. U stvarnosti se tu može raditi o značajnim političkim ili sportskim događajima (npr. europsko nogometno prvenstvo i dr.)¹⁶ koji mogu dovesti do sigurnosnog rizika ili izvanrednoj situaciji koja je pogodila većinu država EU-a – veliki migrantski val izbjeglica s Bliskog istoka. Međutim praksa je pokazala da su ponovnim uvođenjem graničnih kontrola najviše pogođeni upravo državljani EU-a i trećih država s boravišnom dozvolom u nekoj od članica EU-a na način da im se trajanje planiranog putovanja produžuje.¹⁷

Susjedne države usko surađuju i imaju pravo provoditi zajedničke operacije i nadzor s obiju strana svoje zajedničke granice. Policijski službenici smiju također obavljati prekogranični nadzor i potjeru u državnom području susjednih država članica, na primjer kada osumnjičenik pokušava pobjeći policiji jedne zemlje prelazeći preko granice u susjednu zemlju, ali za to je nužno prethodno postojanje bilateralnih ugovora sa susjednim državama kojima će ta mogućnost biti pravno detaljno regulirana.

Vanjska granica schengenskog prostora duga je više od 50.000 km (otprilike 80 % more i 20 % kopno) te obuhvaća stotine zračnih i morskih luka, kao i granične prijelaze na kopnenim granicama. Svaka zemlja schengenskog prostora odgovorna je za nadzor svojih vanjskih granica, a standardi i razina nadzora isti su na svim vanjskim graničnim prijelazima u schengenskom prostoru, bez obzira na njihov smještaj. Zajednička pravila provođenja tog nadzora utvrđena su u Zakoniku o schengenskim granicama (engl.

¹⁴ Primjena europskog uhidbenog naloga.

¹⁵ Engl. *European Investigative Order* – Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima, Službeni list EU-a, br. L 130 od 1. 5. 2014. Njegova primjena u hrvatsko je zakonodavstvo implementirana Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije od 10. listopada 2017., NN 102/2017.

¹⁶ Atger, 2008, op. cit., bilješka 2, str. 5.

¹⁷ Atger, 2008, op. cit., bilješka 2, str. 6.

Schengen Border Code).¹⁸ Temeljen na prijedlogu Europske komisije, taj je Zakonik je bio prvi instrument iz područja slobode, sigurnosti i pravosuđa u kojem su Parlament i Vijeće zajedno djelovali kao zakonodavno tijelo. Utjecaj Parlamenta osobito je vidljiv u obvezi navođenja razloga odbijanja ulaska trećim državljanima i odobravanjem prava na žalbu u tim slučajevima.¹⁹

Europska agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (engl. *European Border and Coast Guard Agency*) Frontex²⁰ nastala je i započela s radom 2005. Njezina je glavna uloga dopunjavanje nacionalnih sustava upravljanja granicama država članica koje sudjeluju u schengenskom prostoru promicanjem integriranog upravljanja svim vrstama vanjskih granica te usklađivanjem operativne suradnje na razini EU-a, a cilj je pojačati sigurnost na vanjskoj granici schengenskoga prostora.

3. AZIL I MIGRACIJE U SCHENGENU

Iako je azil prvotno bio obuhvaćen Schengenskom konvencijom, službeno se više ne smatra schengenskom pravnom stečevinom. On predstavlja temeljno pravo i odobrava se osobama koje bježe od progona ili velike opasnosti, a davanje azila međunarodna je obveza svake države u skladu sa Ženevskom konvencijom o zaštiti izbjeglica iz 1951. U području otvorenih granica i slobode kretanja mora postojati zajednički pristup azilu u cijelom EU-u. Države članice EU-a imaju zajedničku odgovornost prihvaćanja tražitelja azila na dostojanstven način osiguravajući da se prema njima postupa pravedno i da se njihov slučaj ispita na temelju ujednačenih standarda kako bi ishod bio sličan bez obzira na to gdje tražitelj podnese zahtjev.

Zbog navedenog su uspostavljeni određeni mehanizmi, tzv. Dublinska uredba²¹ i Uredba o Eurodacu,²² kojima se određuje koja je država odgovorna za obradu zahtjeva za azil kako

¹⁸ Uredba (EU) br. 2016/399 od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), Službeni list EU-a, br. L 77/1 od 23. 3. 2016.

¹⁹ Atger, 2008, op. cit., bilješka 2, str. 4.

²⁰ Agencija je prvotno ustanovljena Uredbom Vijeća (EZ) br. 2007/2004 o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije od 26. 10. 2004. Međutim ta je uredba ukinuta i zamijenjena Uredbom (EU) br. 2016/1624 od 14. 9. 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 te je stvorena "nova" Europska agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (engl. *European Border and Coast Guard Agency*).

²¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica; Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva (preinačena) (primjenjiva od 1. siječnja 2014.).

²² Uredba Vijeća (EZ) br. 2725/2000 od 11. prosinca 2000. o osnivanju sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije; Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o osnivanju sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica

bi se spriječilo da ista osoba preda više zahtjeva za azil u različitim zemljama Schengenskog prostora te da se izbjegne rizik da nijedna od tih država ne obradi zahtjev. S tim je ciljem stvorena baza podataka za razmjenu otisaka prstiju Eurodac. Eurodac državama članicama EU-a olakšava utvrđivanje odgovornosti za ispitivanje zahtjeva za azil mogućnošću uspoređivanja baza otisaka prstiju. Kada netko zatraži azil, bez obzira na to gdje se nalazi u EU-u, njegovi se otisci prstiju unose u središnji sustav Eurodaca. Eurodac postoji od 2003. i pokazao se vrlo uspješnim alatom. Međutim bila su potrebna neka poboljšanja da bi se smanjilo kašnjenje u prijenosu od nekih država članica, riješila pitanja zaštite podataka i pomoglo u borbi protiv terorizma i teškog kriminala.²³ Eurodac funkcionira putem Komisijine mreže s-TESTA.²⁴

Uredbom br. 603/2013 unapređuje se uobičajeni rad Eurodaca. Njome se utvrđuju novi rokovi za prijenos podataka o otiscima prstiju, čime se skraćuje vrijeme između uzimanja i slanja otisaka prstiju u središnju jedinicu Eurodaca. Tom se uredbom osigurava potpuna usklađenost s najnovijim zakonodavstvom o azilu i bolje zadovoljavaju zahtjevi za zaštitu podataka. Baza podataka Eurodaca do sada se mogla rabiti samo u svrhu azila. Zahvaljujući novoj Uredbi nacionalne policijske snage i Europol mogu uspoređivati otiske prstiju povezane s nacionalnim istragama s onima iz Eurodaca. To se događa u strogo kontroliranim uvjetima i samo radi sprječavanja, otkrivanja i istrage ozbiljnih kaznenih djela i terorizma. Posebne zaštitne mjere obuhvaćaju zahtjev za provjeru svih dostupnih kaznenih evidencija te potom ograničavanje pretraga na samo najteža kaznena djela, kao što su ubojstvo i terorizam. Osim toga, prije provjere u Eurodacu policijska tijela moraju usporediti otiske prstiju s viznim informacijskim sustavom VIS (ako je to dopušteno). Policijske provjere ne smiju se obavljati redovito, nego samo kao zadnja mogućnost kada su ispunjeni svi drugi uvjeti pristupa, a podaci dobiveni iz Eurodaca ne smiju se posredovati trećim zemljama.

Europski parlament i Vijeće 2013. završili su pregovore o novome zakonodavnom okviru za Zajednički europski sustav azila CEAS,²⁵ koji obuhvaća preinake Dublinske uredbe i Uredbe o Eurodacu te direktiva o kvalifikaciji za azil, uvjetima prihvata i postupcima azila. Cilj je CEAS-a uspostava područja s visokim standardima zaštite i solidarnosti koji se temelje na zajedničkim, poštenim i djelotvornim postupcima azila, istovjetnoj razini uvjeta prihvata i jedinstvenom statusu zaštite. S ciljem jačanja praktične suradnje 2010. osnovan je Europski potporni ured za azil.

od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva i o zahtjevima tijela za provedbu zakona država članica i Europola za usporedbu podataka s podacima u sustavu „Eurodac” radi provedbe zakona, i o izmjenama Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinačena) (primjenjiva od 20. srpnja 2015.).

²³ *Zajednički europski sustav azila*, Ured za publikacije EU-a, Luxembourg, 2014, str. 8.

²⁴ s-TESTA, engl. *Secure Trans-European Services for Telematics between Administrations*, komunikacijska je mreža financirana od strane Komisije, a omogućava sigurnu i kriptiranu razmjenu informacija između nacionalnih tijela i institucija te agencija i tijela EU-a.

²⁵ Engl. *Central European Asylum System*.

Tražiteljima azila u dobi od 14 godina i starijima automatski se uzimaju otisci, kao i državljanima trećih zemalja koji se zateknu u ilegalnom prelasku granice. Usporedbom otisaka tih pojedinaca s podacima u Eurodacu nacionalna tijela pokušavaju otkriti je li osoba već negdje podnijela zahtjev za azilom ili je negdje drugdje prvi put ušla na teritorij EU-a. U bazi se također mogu pretraživati otisci ilegalno zatečenih državljanina trećih zemalja na teritoriju države.²⁶ Osobni podaci u Eurodacu mogu se upotrijebiti samo radi olakšavanja primjene Dublinske regulative te je svaka druga uporaba kažnjiva. Kada tražitelji azila steknu državljanstvo neke od članica EU-a, njihovi se podaci iz Eurodaca brišu.²⁷

Iako zamišljen prilično utopijski, koncept slobodnog kretanja diljem EU-a praktično je zaživio i postao je provediv u praksi. Međutim od donošenja Schengenskog sporazuma, osobito u nekoliko posljednjih godina, došlo je do značajnih promjena u EU-u, pri čemu je jedna od najvažnijih bila ekonomska kriza, koja je svojevrsteno nagrizla europsko gospodarstvo. Teško narušenom gospodarstvu svih članica EU-a zasigurno je dodatni šok nanio veliki migrantski val koji je pogodio EU tresući njegove čvrsto postavljene temelje. Naime tek tada, u teškim vremenima migrantske krize, na vidjelo su izašle sve slabe točke europske zajednice kakva je desetljećima unatrag osmišljavana i provedena u djelo. Pokazalo se da su države članice EU-a koje "drže" vanjsku granicu bile prve na udaru migrantskog vala i najjače su osjetile posljedice te seobe naroda.

Međutim ako se kritički osvrnemo u prošlost, ne može se ne primijetiti da u trenutku donošenja i potpisivanja Dublinskog sporazuma nitko nije posumnjao u "iskrene namjere" starijih, "jačih" zapadnih država članica, za koje je bilo malo vjerojatno da će se prve naći na ulazu tražiteljima azila. Dogodilo se, naravno, sasvim suprotno, a to je da su najjačem migrantskom valu bile izložene istočne i južne države članice, što se, uostalom, moglo i očekivati. Problem za te države predstavlja što sukladno Dublinskom sporazumu prva država članica u koju je izbjeglica ušao i u kojoj je evidentiran postaje i ostaje odgovorna za eventualno kasnije rješavanje njegova azilantskog statusa. Drugim riječima, ukoliko osoba i napusti teritorij neke države, utvrdi li se da je prvi put registrirana u njoj, bit će prisilno vraćena u tu državu članicu. S obzirom na to da je postupak utvrđivanja i dodjeljivanja statusa azilanta sam po sebi dugotrajan, razmatramo li ga okolnostima stotina tisuća tražitelja azila koji su preplavili EU, moglo se očekivati da će mnogi od njih biti deportirani nakon što se utvrdi da su ekonomski migranti.

Ne tako davno prostor EU-a zatresla je afera u javnosti poznata pod nazivom Francusko-talijanska afera. Naime u travnju 2011. Francuska je ponovno uvela granične kontrole na granici s Italijom kako bi spriječila kretanje sjevernoafričkih migranata koji su imali privremene boravišne dozvole izdane od strane Italije, a na prostor EU-a ušli su iz Tunisa zbog rata u južnom Mediteranu. To je izazvalo diplomatsku svađu između dviju država, kao i reakcije ostalih država članica. Tadašnji razvoj događaja javnost je okarakterizirala

²⁶ Vasile, S. A., Popescu, O.: *Smart Borders – Initiatives and Perspectives of the Information Flows Management within Schengen Area*, Journal of Criminal Investigation, Bucharest, vol. 5, br. 1, str. 177.

²⁷ Loc. cit.

kao "utrku na dno" europskih načela solidarnosti, odane suradnje i temeljnih ljudskih prava te je pokazala njezine slabe točke i nedorađene elemente u području imigracijske politike. Italija je tada iskazivala zabrinutost ostalim članicama Schengena i Europskoj komisiji zbog nastale situacije moleći za više europske solidarnosti u rješavanju ulaska azilanata na njezin teritorij, osobito na otok Lampedusu. Ali manjak pomoći i izolacija na koju je tada Italija naišla naveli su je na preispitivanje ostanka u EU-u.²⁸ Naime talijansko izdavanje privremenih boravišnih viza pristiglim migrantima protivno odredbama Zakonika o schengenskim granicama omogućilo im je slobodno kretanje schengenskim prostorom, što je kod ostalih država članica izazvalo u najmanju ruku neodobravanje i situaciju koja je prethodila diplomatskom skandalu. Štunja ostatka EU-a nakon toga može se tumačiti i kao reakcija na talijanske postupke, slanje migranata dalje na sjever u druge države članice, uz pozivanje na načelo europske solidarnosti. Takvo ponašanje nikako se ne može tumačiti u svjetlu odane i iskrene suradnje.

Tadašnja situacija bila je pretkazanje onoga što je i nedavno bilo aktualno. Zabrinjavajuća je činjenica da su se reakcija EU-a i mehanizmi nošenja i s ovom zadnjom migrantskom krizom od tada vrlo malo promijenili. Francusko-talijanska afera upozorila je na potrebu preispitivanja dosljednosti nacionalnih migracijskih mjera i radnji sa zajedničkom europskom pravnom legislativom u području granične kontrole propisane u Zakoniku o schengenskim granicama.²⁹

Bez obzira na to što su se uzrok i izvor migrantske krize činili daleko, njegove su posljedice bile tu, u dvorištu EU-a. U državama članicama rastu unutarnji otpori i jačaju nacionalističke stranke koje preispituju postojanje Schengena kao takva te zahtijevaju njegovo redefiniranje, ako ne i potpuno ukidanje. Navedenim istočnim i južnim državama članicama (u koje se pribraja i Hrvatska) predbacivao se nedostatan nadzor vanjskih granica i izbjegavanje evidentiranja svih migranata. To je osobito važno ako uzmemo u obzir da (ne)provođenje granične kontrole izravno posljedično utječe na druge države Schengena. Učinkovite granične kontrole više nisu u isključivom interesu države koja čuva vanjsku granicu, već u interesu svih država EU-a koje su ukinule svoje unutarnje granice.³⁰ Drugo je pitanje koje si možemo postaviti jesu li vanjske države članice uistinu bile svjesne te svoje odgovornosti i spremne na tu ulogu. Ne pomaže ni činjenica da se u dramatičnoj i humanitarnoj katastrofi migrantske krize čini kako su krajnje države prepuštene same sebi, bez konkretne i učinkovite pomoći i dugoročnih mjera na razini EU-a. S druge strane neke države otišle su u drugu krajnost i podigle žičane ograde, što asocira na sve osim na Europu bez granica. Pitamo se zato je li uistinu počeo kraj EU-a i Schengena?³¹ Nije nimalo zanemarivo ni pitanje nacionalne sigurnosti i potencijalne terorističke prijetnje utjelovljene pod krinkom migranata. Činjenica je da cijeli svijet pod povećalom promatra

²⁸ Carrera, S., Guild, E., Merlino, M., Parkin, J.: *A Race against Solidarity - The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, CEPS, Liberty and Security in Europe, Brussels, 2011, str. 1.

²⁹ Ibid, str. 2.

³⁰ Carrera i dr., 2011, op. cit., bilješka 28, str. 4.

³¹ Više o tome Fijnaut, Cyrille: *The Refugee Crisis: The End of Schengen?*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, vol. 23, issue 4, 2015, str. 313-332.

sve što ima predznak islama i da je u ljudima dodatno potencirana fobija od svega što je strano i nepoznato.

Unatoč svim problemima i mogućim prognozama, treba imati na umu da je EU prvotno bio zamišljen kao ekonomska zajednica i da je u pozadini njegova stvaranja financijski prosperitet članica. Svako nazadovanje i ukidanje slobode kretanja ljudi dovelo bi posljedično do ukidanja ili barem nužnog smanjenja slobode protoka roba i usluga diljem EU-a, drugim riječima, do smanjenja financijske dobiti, što je jedina mjerljiva varijabla na makroplanu EU-a. Bilo bi iluzorno očekivati da su se države odrekle dijela svojeg suvereniteta samo zbog želje da svi žive sretno u jednoj velikoj zajednici. Ako Europu bez granica razmotrimo s tog aspekta, nije vjerojatno da možemo očekivati da će doći do ukidanja Schengena. Međutim trenutačna bi situacija mogla otežati ulazak novim državama članicama u Schengen, put koji čeka i Hrvatsku.³²

I na kraju, ne možemo se ne osvrnuti na demografsku situaciju u Europi. Naime dramatično starenje stanovništva i pad nataliteta u državama članicama posljedično utječe na tržište zaposlenosti i mirovinski sustav. Sve to upućuje na paradoks cjelokupne situacije, a to je da su nam imigranti u određenoj mjeri zapravo potrebni.³³

4. SCHENGENSKI PROSTOR I SIS

Jedna od najvažnijih kompenzacijskih mjera za ukidanje unutarnjih graničnih kontrola jest SIS. SIS je zajednička baza podataka za granična i migracijska tijela, kao i za tijela za provedbu zakona država članica. To je vrlo učinkovit, opsežan informacijski sustav, koji daje podršku vanjskoj graničnoj kontroli i policijskoj suradnji u schengenskim državama. SIS omogućuje nadležnim tijelima, kao što su policija i granična policija, unošenje i pretraživanje upozorenja o određenim kategorijama traženih ili nestalih osoba i predmeta. Ideja stvaranja sustava razmjene elektroničkih poruka koji je bez prekida u funkciji u svakoj državi Schengena i njegova povezanost s policijskim bazama podataka svake članice bila je prirodna posljedica stvaranja sustava za unos i pohranu upozorenja unesenih od strane nacionalnih tijela u svrhu uklanjanja unutarnjih graničnih kontrola u državama članicama Schengena.³⁴

Upozorenje u SIS-u ne sadrži samo informacije o određenoj osobi ili predmetu nego i jasnu uputu koju mjeru treba poduzeti kada se osoba ili predmet pronađe. Specijalizirani nacionalni uredi SIRENE služe kao jedinstvena kontaktna točka za razmjenu dodatnih informacija i koordinaciju aktivnosti vezanih za upozorenje u SIS-u.

³² Kao najbolji primjer služe Rumunjska i Bugarska, koje su deset godina članice EU-a i još uvijek nisu dobile „zeleno svjetlo“ za članstvom u Schengenu.

³³ Apap J., Tchorbadjiyska A.: *What about the Neighbours? - The Impact of Schengen along the EU's External Borders*, CEPS Working Document, Brussels, br. 210, 2004, str. 16.

³⁴ Dontu, M.: *Schengen Information System*, Social Science Research Network, New York, 2014, str. 1. Dostupno na internetskoj adresi: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2498006, pristup 28. prosinca 2015.

Njegova je glavna svrha očuvanje unutarnje sigurnosti u državama Schengena zbog odsutnosti kontrola na unutarnjim granicama. Tri pravna instrumenta strogo određuju djelokrug rada SIS-a:

- Uredba Europske komisije 1987/2006³⁵ (suradnja granične policije) – SIS omogućuje graničnim policajcima, tijelima nadležnima za izdavanje viza i tijelima nadležnima za migracije da unose i provjeravaju upozorenja o državljanima trećih zemalja u svrhu odbijanja ulaska ili boravka na schengenskom području.
- Odluka Vijeća 2007/533/PUP³⁶ (policajska suradnja) – SIS podržava policijsku i pravosudnu suradnju omogućujući nadležnim tijelima da unose i provjeravaju upozorenja o nestalim osobama i osobama ili predmetima povezanim s počinjenjem kaznenih djela.
- Uredba Europske komisije 1986/2006³⁷ (suradnja o registraciji vozila) – Službe nadležne za registraciju vozila mogu vršiti provjere u SIS-u kako bi provjerile pravni status vozila za koje se trenutno vrši registracija. Te službe imaju pristup samo upozorenjima o vozilima, uvjerenjima o izvršenoj registraciji i registracijskim oznakama.

SIS je postao funkcionalan 25. ožujka 1995. za sedam država članica EU-a, što je i razumljivo jer su sljedećeg dana 26. ožujka ukinule svoje unutarnje državne granice. U 1997. sustav je nadograđen i postao je SIS 1. Tada su se sustavu pridružile Italija, Austrija i Grčka. Povodom priključenja nordijskih država Danske, Finske, Švedske, Norveške i Islanda 1998. donesena je odluka da se sustav još jednom nadogradi na SIS 1+ s 15 linija za priključenje i 3 rezervne linije.

Nakon donošenja Ugovora iz Nice³⁸ nove države članice trebale su se priključiti sustavu. Zbog toga je donesena odluka da se postojeći sustav više ne nadograđuje, nego da se izgradi novi sustav s novim mogućnostima. U prosincu 2006. Portugal je predložio da se nove države članice priključe na SIS 1+ umjesto da čekaju na SIS II putem portugalskog nacionalnog priključka (N. SIS), koji je nazvan SISone4ALL. SISone4ALL postao je funkcionalan 1. rujna 2007. za devet novih članica: Litvu, Latviju, Estoniju, Češku, Poljsku, Maltu, Slovačku, Mađarsku i Sloveniju.

³⁵ Uredba br. 1987/2006 od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), Službeni list EU-a, br. L 381/4 od 28. 12. 2006.

³⁶ Odluka Vijeća 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), Službeni list EU-a, br. L 205/63 od 7. 8. 2007.

³⁷ Uredba br. 1986/2006 od 20. prosinca 2006. o pristupu drugoj generaciji Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) od strane službi država članica odgovornih za izdavanje potvrda o registraciji vozila, Službeni list EU-a, br. 381/1 od 28. 12. 2006.

³⁸ Ugovor iz Nice usuglašen je na sastanku Europskog vijeća održanom u Nici početkom prosinca 2000., potpisan je 26. veljače 2001., a stupio je na snagu 1. veljače 2003. Ugovor sadrži izmjene Ugovora o EU-u iz Maastrichta, kojim je utemeljen EU, i Rimskih ugovora, kojima su utemeljene Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju.

Švicarska se 2008. priključila na SISone4ALL, slijedile su Rumunjska i Bugarska 2010., a Lihtenštajn 2011. Nova, tehnički poboljšana verzija SIS-a, pod nazivom SIS II, s radom je počela 9. travnja 2013. istodobno u svim državama korisnicama dotadašnjeg sustava.

Nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. u SAD-u i u Madridu, Španjolska, 2004. došlo je do znatnih političkih pritisaka na razini EU-a za potrebom stvaranja novog, naprednijeg sustava SIS II, s novim mogućnostima. Mnoge države, pod dojmom tih velikih tragičnih napada, bespogovorno su pristale na nove mogućnosti koje bi novi SIS II nudio, a koje bi u normalnim okolnostima vjerojatno bile predmetom rasprave između država članica zbog utjecaja na temeljna ljudska prava i vladavinu prava.³⁹

Komisija, dodatno potaknuta ulaskom novih deset članica 2004. godine, željela je što prije u funkciju staviti novi sustav te je počela njegov tehnički razvoj, a da prethodno nije imala odgovarajuću zakonodavnu pozadinu, što je poslije dovelo do tehničkih, političkih i etičkih napetosti.⁴⁰ Naime nekoliko godina prije nego što je Komisija 2006. službeno predstavila zakonodavne prijedloge nove značajke i funkcionalnosti SIS-a već su bile predmetom rasprava te su usvojene od strane nacionalnih stručnjaka (policije, predstavnika unutarnjih poslova i stručnjaka iz područja sigurnosnih tehnologija) u zatvorenim radnim skupinama Vijeća unutar prijašnjeg trećeg stupa. Usvajanje Uredbe i Odluke o sustavu SIS II 2006. godine pružilo je prvu mogućnost za demokratsku debatu, osobito jer je zakonodavni paket o sustavu SIS II bio donesen postupkom suodlučivanja. Međutim do tog je vremena već bilo odlučeno o tehničkim specifikacijama novog sustava u brojnim neobvezujućim dokumentima Vijeća i Komisije, a rad na razvoju takva novog sustava već je bio u tijeku od strane vanjskih izvođača. To je sve ograničilo mogućnosti demokratske debate o dodanoj vrijednosti, nužnosti, opsegu i značajkama sustava SIS II.⁴¹ Zbog navedenog je upitna demokratski postupka usvajanja zakonodavnih rješenja o sustavu SIS II, transparentnost je gotovo u potpunosti izostala, a zbog političkih pritisaka i požurivanja cijele procedure dovedena je u pitanje i vladavina prava. Naime ako pretpostavimo da je poštivanje procedure usvajanja pravnih akata propisano kao nužnost u svim situacijama normiranjima nekog područja, bilo u nacionalnim bilo u europskim okvirima, radi očuvanja modernih načela demokratski te sprečavanja arbitrarnosti pojedinaca ili pojedinih interesnih skupina, onda je navedena situacija koja je prethodila nastanku novog sustava SIS II nedopustiva na današnjem stupnju razvoja vladavine prava EU-a.

Što se tiče temeljnih ljudskih prava koja su dotaknuta uporabom sustava SIS II, osobito problematičan može biti utjecaj na zaštitu osobnih podataka, zabranu diskriminacije i slobodu kretanja. Naime u svjetlu novih oblika kriminalnih aktivnosti i globalnog straha od terorizma zasigurno je važna pojava stranih boraca. Radi se o državljanima EU-a koji su se vratili iz ratom pogođenih područja na Bliskom istoku, gdje su aktivno sudjelovali u

³⁹ Parkin, J.: *The Schengen Information System and the EU Rule of Law*, CEPS, INEX Policy Brief, Brussels, br. 13, 2011, str. 2.

⁴⁰ Loc. cit.

⁴¹ Parkin, 2011, op. cit., bilješka 39, str. 3.

borbenim operacijama. Budući da se radi o državljanima EU-a, *ipso lege* uživaju slobodu kretanja, ali su zbog svojih aktivnosti pod pojačanim policijskim i obavještajnim nadzorom, najčešće diskretnim. Ne može se ne primijetiti da su ti državljani EU-a najčešće drukčijeg etničkog podrijetla, s bitno različitim religijskim uvjerenjima, zbog kojih su, uostalom, i otišli u rat. Takav sustavan, opsežan policijski i obavještajni nadzor kretanja državljana EU-a na osnovi "rizičnih kategorija" problematičan je s više strana. Ne samo što narušava slobodu kretanja već može predstavljati i kršenje prava na nediskriminaciju. Takvo profiliranje osoba neizbježno dovodi do usmjerenja pažnje na državljane EU-a s drugom, stranom nacionalnošću ili sa stranim podrijetlom.⁴² U praksi postupanja policijskih službenika najčešće nije moguće ne diskriminirati takve osobe.

Osobitu pozornost izaziva i pohrana biometrijskih podataka, odnosno dodavanje DNA profila, fotografija i otisaka papilarnih linija osobe za koju se unose podaci u sustav i raspisuje upozorenje. Komisija je u svojoj Strategiji za učinkovitu implementaciju Povelje EU-a o temeljnim pravima⁴³ propisala smjernice kojih se treba držati prilikom normiranja područja koja bi mogla zadirati u neka temeljna ljudska prava. Pitanje je koliko su te preporuke poštivane prilikom usvajanja zakonskog paketa o sustavu SIS II budući da su u trenutku njihova usvajanja izostale kvalitetne rasprave i dubinske analize učinaka koje bi mogao imati na temeljna ljudska prava.⁴⁴

Međutim ni tu nije kraj dvojbenosti oko sustava SIS II. Ukoliko uzmemo sve prije istaknuto i koji su to utjecaji koje bi on mogao imati na temeljna ljudska prava, onda možemo s još većom dozom kritičnosti argumentirati svoj prigovor. Naime u sustav SIS II unose se osobni podaci osobe u slučajevima za koje država unosa upozorenja smatra da su dovoljno važni da bi bili predmetom potraživanja na području cijelog Schengena ili bi barem tako trebalo biti. Naime čl. 21. Odluke o sustavu SIS II propisuje da će država članica prije unosa upozorenja odrediti je li slučaj prikladan, relevantan i dovoljno važan kako bi se naložio unos upozorenja u SIS II. O svakoj državi članici ovisi kako će u praksi tumačiti navedenu odredbu, ali bi njezino tumačenje trebalo biti ujednačeno. U stvarnosti je upitno jesu li zaista sva upozorenja na osobe i predmete u sustavu SIS II dovoljno važna da bi bili predmetom potraživanja na području cijelog Schengena. Postavlja se pitanje je li njegova prikrivena svrha prikaz što većih statističkih pokazatelja, jer broj unesenih podataka sada već raste brzinom koja je nadmašila prvotna predviđanja i mogućnosti tehničke izvedbe samog sustava.

SIS II završen je sa zakašnjenjem od šest godina u odnosu na početno planirano puštanje u funkciju i na kraju je koštao mnogo više nego što je u početku procijenjeno, ali evolucija kriminaliteta pokazuje da je taj sustav od velike pomoći svim policijskim i pravosudnim

⁴² Bigo, D.; Brouwer, E.; Carrera, S.; Guild, E.; Guittet, E.; Jeandesboz, J.; Ragazzi, F.; Scherrer, A.: *The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, br. 81, veljača 2015., str. 12.

⁴³ Europska komisija, COM (2010) 573, 19. 10. 2010, Bruxelles.

⁴⁴ U svom Izveštaju o pametnom uređivanju u EU-u (COM(2010) 543 od 7. 10. 2010. Komisija je naglasila da će, kako bi se naglasio novi položaj Povelje, pojačati procjenu učinaka na temeljna prava i razviti operativne smjernice u tu svrhu.

tijelima u državama Schengena.⁴⁵ Zauzima središnju ulogu u području slobode, sigurnosti i pravosuđa EU-a, predstavlja ključnu mjeru koja podupire slobodu kretanja te tvori kamen temeljac njegove unutarnje sigurnosti i strategije upravljanja migracijama.⁴⁶

Danas je SIS II u funkciji u svim državama EU-a koje su članice schengenskog prostora i u pridruženim državama koje su članice schengenskog područja. Postoje posebni uvjeti za države EU-a koje nisu članice schengenskog prostora. Schengensko područje trenutačno broji 26 zemalja (22 države članice Europske unije i četiri pridružene države) koje u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu. Vanjska granica schengenskog područja duga je više od 50.000 km (80 % morskih granica i 20 % kopnenih granica) te obuhvaća stotine graničnih prijelaza – zračnih, pomorskih i kopnenih. Države članice EU-a koje u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu te imaju pravo glasovanja u Vijeću jesu: Belgija, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska te Baleari, Kanari, Madeira i Azori. Danska u cijelosti primjenjuje schengensku pravnu stečevinu kao međunarodno pravo (bez prava glasovanja u Vijeću), osim mjera kojima se utvrđuju treće zemlje čiji državljani moraju posjedovati vizu za prelazak vanjskih granica država članica i mjera koje se odnose na uvođenje jedinstvenog obrasca za vize, za koje Danska ima pravo glasovanja u Vijeću.

Pridružene države koje nisu članice, ali u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu putem sporazuma o pridruživanju i sudjeluju u izradi akata koje potom donose nadležne institucije EU-a jesu: Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn (članice EFTA-e⁴⁷).

Bugarska i Rumunjska u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu osim dijela koji se odnosi na nepostojanje nadzora na unutarnjim granicama i na vize. Te su države povezane sa Schengenskim informacijskim sustavom (SIS), no nisu dužne odbiti ulazak osobama za koje je izdano upozorenje radi odbijanja ulaska niti same imaju pravo izdati takva upozorenja. One čekaju odluku Vijeća kojom se utvrđuje datum primjene cjelokupne schengenske pravne stečevine (otvaranje unutarnjih granica). Imaju pravo glasovanja u Vijeću o cjelokupnoj schengenskoj pravnoj stečevini.

Cipar i Hrvatska države su članice EU-a koje primjenjuju schengensku pravnu stečevinu, uz iznimku pravne stečevine koja se odnosi na nepostojanje nadzora na unutarnjim granicama i vize. Cipar još nema pristup SIS-u, ali obje države imaju pravo glasovanja u Vijeću o cjelokupnoj schengenskoj pravnoj stečevini.

Ujedinjena Kraljevina, koja je država članica EU-a, ovlaštena je primjenjivati dio schengenske pravne stečevine koji se odnosi na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, s pravom glasovanja u Vijeću o aktima koji se odnose na razvoj te

⁴⁵ Dontu, 2014, op. cit., bilješka 34, str. 5.

⁴⁶ Parkin, 2011, op. cit., bilješka 39, str. 1.

⁴⁷ EFTA, engl. *European Free Trade Association* – Europska slobodna trgovinska zona.

pravne stečevine. Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje u schengenskoj pravnoj stečevini koja se odnosi na nepostojanje nadzora na unutarnjim granicama, vize i vanjske granice. Može pristupiti SIS-u, osim u vezi s upozorenjima radi odbijanja ulaska na schengensko područje. Na Gibraltar se ne primjenjuju sve odredbe schengenske pravne stečevine koje se primjenjuju u Velikoj Britaniji i Sjevernoj Irskoj. Na Kanarske otoke i otok Man ne primjenjuje se trenutačno nijedna odredba schengenske pravne stečevine.

Irska, koja je država članica EU-a, ovlaštena je primjenjivati dio schengenske pravne stečevine koji se odnosi na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, s pravom glasovanja u Vijeću o aktima koji se odnose na razvoj te pravne stečevine. Međutim Irska nije zatražila provedbu schengenske pravne stečevine.

Kretanja prema Ceuti i Melilli, Farskim otocima i Grenlandu te iz njih podliježu specifičnim pravilima koja su, među ostalim, navedena u sporazumima Španjolske i Danske o pristupu Schengenskoj konvenciji. Granice s Andorom, Monakom, San Marinom i Vatikanskim Gradom predmet su posebnih postupaka nadzora u okviru nacionalnog ili međunarodnog prava, primjerice sporazuma o bilateralnoj suradnji sa susjednim državama.

Ako se razmotri zajednička vanjska i sigurnosna politika EU-a, može se uočiti pokušaj da EU održi određeni stupanj otvorenosti prema susjednim državama. No takvi deklaratorni stavovi kontradiktorni su dinamični procesa proširenja, osobito kada je u pitanju stroga primjena schengenske pravne stečevine. Njihova iskazana volja da implementiraju sve stroge granične odredbe ocjenjuje se kao jedan od najvažnijih indikatora njihove spremnosti za članstvo.⁴⁸ Sve to dovodi do paradoksalne situacije. Naime od novih država članica očekuje se da uvedu „tvrde“ vanjske granice, što bi moglo negativno utjecati na njihove odnose sa susjednim trećim državama, dok se istovremeno očekivano uklanjanje graničnih kontrola između starih i novih država članica odgađa još godinama nakon pristupanja u članstvo u EU. Takva situacija ne samo što negativno utječe na susjedne države već i među državama članicama stvara osjećaj manje vrijednosti i drugorazrednog članstva.⁴⁹

Ako se još malo potrudimo i odlučimo razmotriti utjecaj Schengena na međuljudske odnose i običnu prekograničnu suradnju, može se lako zaključiti da će stroga primjena schengenskih pravila najviše utjecati na ljude koji žive u pograničnom području.⁵⁰ Na primjer u takvoj će se situaciji nalaziti stanovnici pograničnih područja između Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore, koji će prvi osjetiti utjecaj pune primjene schengenskih pravila kada Hrvatska uđe u Schengen.

Ironično je da su se nedavno zapadnije države Schengena zgražale nad žicom koja je niknula na nekim vanjskim granicama prizivajući u sjećanje prilično ružne slike nekad podijeljene Europe, a nakon nekog vremena ta se ista žica koristi kao jedino učinkovito

⁴⁸ Apap, Tchorbadjiyska, 2004, op. cit., bilješka 33, str. 1.

⁴⁹ Apap, Tchorbadjiyska, 2004, op. cit., bilješka 33, str. 2.

⁵⁰ Apap, Tchorbadjiyska, 2004, op. cit., bilješka 33, str. 3.

kvazirješenje za spas Schengena. No nije li svaka država dužna ponajprije štititi svoje nacionalne interese? Bez obzira na našu zajedničku nadtvorevinu, u stvarnosti sigurnost vlastitog naroda ipak ostaje primarni interes.

4.1. Upozorenja i podaci u SIS-u

SIS sadrži samo upozorenja o osobama ili predmetima koja se mogu podvesti pod neku od sljedećih kategorija upozorenja:

- zabrana ulaska ili boravka (članak 24. Uredbe 1987/2006) – ova kategorija upozorenja obuhvaća državljane trećih zemalja koji nemaju pravo ulaska ili boravka na području Schengena
- osobe koje se traži radi uhićenja (članak 26. Odluke Vijeća 2007/533/PUP) – ova kategorija upozorenja odnosi se na osobe za koje je izdan europski uhiđbeni nalog ili zamolba za izručenjem (pridružene države)
- nestale osobe (članak 32. Odluke Vijeća 2007/533/PUP) – svrha ove kategorije upozorenja jest pronalazak nestalih osoba, uključujući i djecu, te njihovo stavljanje pod zaštitu i skrb ukoliko je to nužno i u skladu sa zakonom
- osobe koje se traži radi sudjelovanja u sudskom postupku (članak 34. Odluke Vijeća 2007/533/PUP) – svrha ove kategorije upozorenja jest priopćenje boravišta ili prebivališta osoba koje se traže radi sudjelovanja u kaznenim postupcima (npr. svjedoci)
- osobe i predmeti koje se traže radi diskretne ili specifične provjere (članak 36. Odluke Vijeća 2007/533/PUP) – svrha ovog upozorenja jest prikupljanje informacija o osobama ili predmetima u cilju kaznenog progona, kao i za sprječavanje prijetnji javnoj i nacionalnoj sigurnosti
- predmeti koji se oduzimaju ili koriste kao dokaz u kaznenom postupku (članak 38. Odluke Vijeća 2007/533/PUP) – ovo se upozorenje odnosi na predmete (npr. vozila, putne isprave, kreditne kartice, registracijske pločice i industrijsku opremu) koje se traži radi oduzimanja ili korištenja kao dokaza u kaznenom postupku.

Upozorenje u SIS-u sastoji se od tri dijela:

1. podaci za identificiranje osobe ili predmeta,
2. podaci o razlogu potraživanja osobe ili predmeta,
3. podaci o mjeri koju treba poduzeti kada se osoba ili predmet pronađe.

Kvaliteta, točnost i cjelovitost identifikacijskih podataka ključan su uvjet za uspjeh SIS-a. Za upozorenja o osobama minimalni podaci koji trebaju biti uneseni jesu ime, spol, odluka na temelju koje je izdano upozorenje i mjera koju treba poduzeti. Kada su dostupne fotografije i otisci prstiju, moraju biti dodani upozorenju kako bi se olakšala identifikacija i izbjegla pogrešna identifikacije osobe. Upozorenjima se mogu dodati i binarni podaci, i to: otisci prstiju, fotografije, skenirani dokumenti, podaci s radiofrekvencijskih čitača i preslike europskih uhidbenih naloga. Naime u budućnosti se planira unaprijeđenje sustava SIS II s tehničkom mogućnošću automatskog pretraživanja putem otisaka prstiju, odnosno deseteroprstnog sustava pretraživanja.⁵¹

Sustav također nudi mogućnost povezivanja upozorenja (npr. između upozorenja o osobi i vozilu). Jedino ograničenje kod povezivanja upozorenja jest da povezana upozorenja moraju biti vlasništvo iste države članice. Ako se radi o povezanim upozorenjima, stvaranje veze ne utječe na pravo pristupa. Drugim riječima, tijela koja nemaju pravo pristupa određenim kategorijama upozorenja ne smiju imati mogućnost vidjeti vezu s upozorenjima kojima nemaju pristup. Pravo na pristup upozorenjima u SIS-u nemaju treće države ni međunarodne organizacije.

Upozorenja se čuvaju koliko je potrebno za postizanje svrhe radi koje su unesena, a CS-SIS automatski briše upozorenja nakon isteka roka, osim ako država članica ne odluči produžiti vrijeme čuvanja upozorenja, s time da se četiri mjeseca prije isteka roka automatski šalje podsjetnik državi članici. Jedino upozorenje koje može biti trajno jest upozorenje za osobe i predmete koji se traže radi diskretne ili specifične provjere (članak 36. Odluke Vijeća 2007/533/PUP).

Još jedna bitna stvar koju treba istaknuti kod upozorenja u SIS-u jest primjena pravila pisanja. Naime s obzirom na brojnost država članica i jezičnih znakova koji su u uporabi, bilo je potrebno unaprijed definirati njihovo "prevođenje" prilikom unosa podataka u SIS. Zbog toga se koriste transliteracijska pravila⁵² za pretvaranje latiničnih dijakritičkih znakova i ćiriličnih slova, dok se transkripcija⁵³ koristi za pretvaranje grčkih slova.

4.2. Tehnički ustroj SIS-a

SIS se sastoji od tri glavne komponente:

1. središnjeg sustava (Središnji SIS II), koji se sastoji od:

⁵¹ *EU CRIM*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Freiburg, 2014, br. 4/2014, str. 95.

⁵² Transliteracija (lat. *trans + littera*) (preslovljavanje), postupak zamjene znakova jednoga pismovnog sustava znakovima drugoga pismovnog sustava prema načelu »slovo za slovo«, pri čemu se ne vodi računa o izgovoru.

⁵³ Transkripcija (lat. *transcriptio*: prepisivanje; prenošenje), postupak zamjene znakova jednoga pismovnog sustava znakovima drugoga pismovnog sustava, pri čemu se nužno mora voditi računa o izgovoru znakova koje treba transkribirati.

- tehničkoga podupirućeg dijela (CS-SIS), koji sadrži bazu podataka, „baza SIS II“
- jedinstvenoga nacionalnog sučelja (NI-SIS)

2. nacionalnoga sustava (N.SIS II) u svakoj državi članici, koji se sastoji od nacionalnih sustava podataka koji komuniciraju sa središnjim sustavom SIS II. N.SIS II može sadržavati baze podataka („nacionalna kopija“) koje sadrže cjelovitu ili djelomičnu kopiju baze podataka sustava SIS II

3. komunikacijske infrastrukture između CS-SIS i NI-SIS, koja omogućuje šifriranu virtualnu mrežu namijenjenu podacima SIS II i razmjenu podataka između uredâ SIRENE.

Podaci se u sustav SIS II unose, ažuriraju, brišu i pretražuju s pomoću različitih sustava N.SIS II. Upozorenje koje se unese u SIS u jednoj državi u stvarnom se vremenu prenosi u središnji sustav. Ovlašteni korisnici tad mogu pretraživati upozorenja na temelju unesenih podataka. Drugim riječima, uneseno upozorenje može u djeliću sekunde biti vidljivo svim državama članicama, što se krajnjem korisniku koji koristi sustav u stvarnom vremenu označuje u stvarnosti kao „odmah“. Nacionalna kopija dostupna je za potrebe automatiziranoga pretraživanja na teritoriju svake države članice koja se koristi kopijom, ali nije moguće pretraživati baze podataka drugih država članica N.SIS II. Pet država članica izravno koristi središnji sustav bez nacionalne kopije, i to Danska, Finska, Lihtenštajn, Norveška i Slovenija.

CS-SIS, koji obavlja tehnički nadzor i upravljanje, nalazi se u Strasbourgu (Francuska), a sigurnosna kopija CS.SIS, koja osigurava sve funkcije glavnoga CS-SIS u slučaju pada ovoga sustava, nalazi se u Sankt Johann im Pongau (Austrija).⁵⁴ CS-SIS osigurava usluge potrebne za unos i obradu podataka u SIS II, uključujući i pretraživanja u bazi podataka SIS II. Za države članice koje koriste nacionalnu kopiju CS-SIS osigurava:

- a) internetsko ažuriranje nacionalnih kopija,
- b) usklađenost i povezanost nacionalnih kopija i baze podataka SIS II,
- c) postupak za pokretanje i obnavljanje nacionalnih kopija.

Svaka država članica nadležna je za uspostavu, upravljanje i održavanje sustava N.SIS II i povezivanje svoga sustava N.SIS II sa sustavom NI-SIS te uspostavu svog ureda SIRENE. Također određuje tijelo, ured N.SIS II, koje ima središnju nadležnost za svoj N.SIS II. To je tijelo odgovorno za nesmetano djelovanje i sigurnost N.SIS II, ono osigurava pristup nadležnim tijelima u sustav SIS II i, među ostalim, prosljeđuje svoje raspise mjera putem svoga ureda N.SIS II. Država članica osniva ured SIRENE, koji osigurava razmjenu svih dopunskih podataka u skladu s odredbama Priručnika SIRENE. Ti uredi koordiniraju

⁵⁴ U slučaju pada sustava bilo bi potrebno pet do šest sati da se aktivira sigurnosna kopija.

provjeravanje kvalitete podataka unesenih u sustav SIS II te zato imaju pristup podacima obrađenima u SIS-u.

Agencija EU-a za opsežne informacijske sustave eu-LISA⁵⁵ odgovorna je za operativno upravljanje središnjim sustavom i komunikacijskom infrastrukturom. Ona je 9. svibnja 2013. preuzela odgovornost za upravljanjem SIS-om II, a Europska je komisija odgovorna za opći nadzor i evaluaciju sustava te usvajanje provedbenih mjera, kao što su pravila za unos i pretraživanje podataka. SIS II je sustav "hit/no hit" koji se temelji na pretraživanju. Do pogotka dolazi kada krajnji korisnik unese parametre pretraživanja te takvo pretraživanje rezultira postojanjem stranog upozorenja, odnosno dođe do podudarnosti između unesenih podataka pretraživanja i već postojećeg upozorenja.

4.3. Ured SIRENE

SIRENE je akronim definicije strukture na engleskom jeziku "*Supplementary Information Request at the National Entries*", koji u prijevodu na hrvatski jezik znači „Zahtjev za dodatnim informacijama o nacionalnom unosu”. Svaka država koja u funkciji ima SIS uspostavila je svoj nacionalni ured SIRENE, operativan 24 sata na dan, koji je odgovoran za razmjenu svih dodatnih informacija, odnosno dopunskih podataka, i koordinaciju svih aktivnosti vezanih za upozorenja u SIS-u. Uspješna suradnja između uredâ SIRENE ključan je čimbenik za učinkovito funkcioniranje SIS-a. Suradnja između država može se odnositi na dvije ili više država, ali uvijek mora biti vezana za određeno upozorenje u SIS-u. Kako bi se osiguralo brzo, povjerljivo i učinkovito praćenje predmeta, komunikacija se odvija isključivo razmjenom standardiziranih obrazaca putem sigurne komunikacijske mreže.

Zadaće ureda SIRENE uključuju, među ostalim, sljedeće:

- pružanje dodatnih informacija o upozorenjima
- potvrđivanje valjanosti upozorenja o osobama koje se traže radi uhićenja
- kontaktiranje države koja je izdala upozorenje u slučajevima pogotka i u slučajevima poduzimanja tražene mjere
- obavještanje države koja je izdala upozorenje kada se tražena mjera ne može poduzeti
- nadzor kvalitete podataka i kompatibilnosti upozorenja

⁵⁵ Engl. *European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice*. Eu-LISA je zadužena za operativno upravljanje sustavima SIS, VIS i Eurodac. Drugim riječima, zadužena je za upravljanje svim informacijskim sustavima koji su trenutačno najznačajniji alati EU-a za očuvanje njezinih vanjskih granica. Sjedište je u Tallinu, Estonija, dok se operativno upravljanje izvodi u Strasbourgu, Francuska. Više na internetskoj adresi: <http://www.eulisa.europa.eu>.

- koordiniranje prekograničnih aktivnosti vezanih za upozorenje iz SIS-a
- rješavanje zahtjeva za pristupom osobnim podacima.

Dopunski podaci razmjenjuju se u skladu s odredbama Priručnika SIRENE.⁵⁶ Priručnik SIRENE sadrži detaljna pravila i procedure koje treba slijediti prilikom bilateralne ili multilateralne razmjene dodatnih informacija između ureda SIRENE i ostala provedbena pravila za korištenje SIS-a. Popis nacionalnih ureda SIRENE objavljen je u Službenom listu Europske unije.

Kao što je prije već istaknuto, komunikacija između uredâ SIRENE odvija se isključivo putem strukturiranih obrazaca, u kojima postoje brojčano označena polja za unos točno određenih podataka. Postoji ukupno 14 obrazaca označenih slovima abecede (A, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q), od kojih se svaki koristi za strogo definirane svrhe, koje su detaljno razrađene u Priručniku SIRENE. Razmjena obrazaca moguća je isključivo ukoliko je vezana za postojeće upozorenje u SIS-u. Bilo kakva komunikacija koja nije u vezi s upozorenjem u SIS-u strogo je zabranjena.

Kako bi krajnjim korisnicima olakšalo korištenje navedenih obrazaca, Vijeće Europske komisije izdalo je svojevrzne upute za uporabu, tzv. DEBS (engl. *Data Exchange Between SIRENES*, u prijevodu na hrvatski jezik "Razmjena podataka između uredâ SIRENE"). DEBS detaljno razrađuje automatsku elektroničku razmjenu informacija navodeći tehničke specifikacije svakog od obrazaca i njihovih polja, koji se razmjenjuju putem zatvorene elektroničke mreže SIRENEMAIL. U slučaju potrebe razmjene neoperativnih informacija (podaci koji nisu povezani s upozorenjem u SIS-u) postoji posebna adresa elektroničke pošte za slanje takvih poruka.

4.4. Pravo na pristup i zaštita podataka

SIS je vrlo sigurna i zaštićena baza podataka kojoj pristup imaju isključivo ovlašteni korisnici unutar nadležnih tijela, kao što su granična policija, temeljna policija, carinska služba, pravosudna tijela i tijela nadležna za izdavanje viza te tijela koja vrše registraciju vozila. Navedena tijela mogu pristupiti samo podacima iz SIS-a koji su nužni za obavljanje njihovih zadaća. Popis nadležnih nacionalnih tijela koja imaju pristup SIS-u objavljuje se svake godine u Službenom listu EU-a. Europske agencije Europol i Eurojust imaju ograničeni pristup za provođenje određenih provjera o posebnim kategorijama upozorenja.

SIS ima stroge zahtjeve o kvaliteti i zaštiti podataka. Temeljno je načelo da je država koja je unijela upozorenje odgovorna za njegov sadržaj. Nacionalna tijela odgovorna za zaštitu

⁵⁶ Prilog Provedbenoj odluci Komisije o zamjeni Priloga Provedbenoj odluci Komisije 2013/115/EU o usvajanju Priručnika SIRENE i drugih provedbenih mjera za drugu generaciju Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), Europska komisija, Službeni list C(2017) 5893 od 31. 8. 2017.

podataka nadziru primjenu pravila o zaštiti podataka u svojim zemljama,⁵⁷ dok Europsko nadzorno tijelo za zaštitu podataka⁵⁸ prati primjenu pravila o zaštiti podataka za središnji sustav kojim upravlja eu-LISA. Obje razine surađuju kako bi osigurale koordinirani nadzor.

Ukoliko se podaci o osobi nalaze u SIS-u, ta osoba ima pravo zatražiti pristup tim podacima i uvjeriti se da su oni točni i zakonito uneseni. Ako to nije slučaj, osoba ima pravo zatražiti ispravak ili brisanje podataka. Osoba ima pravo tražiti pristup svojim podacima u bilo kojoj državi članici schengenskog prostora, a nadležna tijela moraju u roku od 60 dana donijeti odluku o pravu na pristup podacima, a u roku od tri mjeseca informirati osobu o postupcima koji su poduzeti vezano za njezine podatke (ispravak ili brisanje).

U nekim slučajevima osobe koriste lažne identifikacijske dokumente ili dokumente druge osobe prilikom počinjenja kaznenog djela ili pokušavajući ući na područje Schengena i ostati na njemu. Kako bi se izbjegle negativne posljedice moguće pogrešne identifikacije osobe, u upozorenje u SIS-u mogu se unijeti podaci osobe čiji je identitet zlouporabljen. To je dopušteno jedino uz izričiti pristanak te osobe (pristanak mora biti dan u pisanom obliku). Nadalje, podaci o zlouporabljenom identitetu smiju biti korišteni isključivo u svrhu izbjegavanja pogrešne identifikacije osobe, a podaci moraju biti uklonjeni kada i pripadajuće upozorenje ili ranije ukoliko to žrtva zlouporabe identiteta zatraži.

Ukoliko osoba posumnja da je njezin identitet zlouporabljen ili da osobni podaci trebaju biti izmijenjeni ili izbrisani, može zatražiti pristup tim podacima i njihov ispravak.

4.5. Odnosi ureda SIRENE s drugim organizacijama

Prema točki 1.6. Priručnika SIRENE, Europol ima pravo pristupa i izravnog pretraživanja podataka unesenih u SIS II u skladu s člancima 26., 36. i 38. Odluke o SIS-u II. Europol može zatražiti dodatne informacije od predmetnih država članica u skladu s odredbama Odluke o Europolu.⁵⁹ U skladu s nacionalnim pravom, snažno se preporučuje uspostava suradnje s Nacionalnom jedinicom Europola kako bi se osiguralo da je ured SIRENE obaviješten o svakoj razmjeni dopunskih informacija između Europola i Nacionalne jedinice Europola u vezi s upozorenjima u SIS-u II.

⁵⁷ Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, Službeni list EU-a, br. L 281/31 od 23. 11. 1995.; svaka država članica prenijela ju je u svoje zakonodavstvo.

⁵⁸ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 45/2001 od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka, Službeni list EU-a, br. L 8/1 od 12. 1. 2001.; više na: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/edps/index_hr.htm.

⁵⁹ Odluka Vijeća od 6. travnja 2009. o osnivanju Europskog policijskog ureda Europola, (2009/371/PUP), Službeni list EU-a, br. L 121/37, od 15. 5. 2009.

U iznimnim slučajevima, kad komunikaciju na nacionalnoj razini u vezi s upozorenjima u SIS-u II vrši Nacionalna jedinica Europol, sve strane uključene u komunikaciju, a posebno ured SIRENE, trebale bi biti obaviještene o tome kako bi se izbjegle nejasnoće.

Prema točki 1.7. Priručnika SIRENE Nacionalni članovi Eurojusta i njihovi pomoćnici imaju pravo pristupa i izravnog pretraživanja podataka unesenih u SIS II u skladu s člancima 26., 32., 34. i 38. Odluke o SIS-u II. U skladu s nacionalnim pravom, trebalo bi uspostaviti suradnju s njima kako bi se osigurala uredna razmjena podataka u slučaju pronađenog podatka. Ured SIRENE trebao bi biti kontaktna točka nacionalnim članovima Eurojusta i njihovim pomoćnicima za dopunske informacije vezane za upozorenja u SIS-u.

Uloga SIS-a II nije zamjena ni preslikavanje uloge Interpola. Iako se zadaci mogu preklapati, vodeća načela mjera i suradnje među državama članicama prema Schengenu bitno se razlikuju od onih prema Interpolu. Stoga je potrebno utvrditi pravila suradnje između ureda SIRENE i NCB-a na nacionalnoj razini (točka 1.8. Priručnika SIRENE).

Primjenjuju se sljedeća načela:

1. Prednost upozorenja u SIS-u II pred upozorenjima Interpola

U slučaju upozorenja koja su izdale države članice, upozorenja u SIS-u II i razmjena svih informacija o tim upozorenjima uvijek imaju prednost pred upozorenjima i informacijama razmijenjenima putem Interpola. Ovo je od osobite važnosti ako su upozorenja proturječna.

2. Izbor komunikacijskog kanala

Načelo prednosti schengenskih upozorenja pred upozorenjima Interpola izdanima od država članica poštuje se te se osigurava da ga NCB-i država članica poštuju. Kad je upozorenje uneseno u SIS II, svu komunikaciju povezanu s upozorenjem, svrhom njegova unosa i izvršavanjem mjera koje treba poduzeti osiguravaju uredi SIRENE. Ako država članica želi promijeniti kanale komunikacije, potrebno je unaprijed se savjetovati s drugim strankama. Takva promjena kanala moguća je samo u posebnim slučajevima.

3. Upotreba i distribucija Interpolovih obavijesti u državama Schengena

S obzirom na prednost upozorenja u SIS-u II pred upozorenjima Interpola, upotreba Interpolovih upozorenja ograničena je na iznimne slučajeve (npr. kad nema odredbe, bilo u pravnim instrumentima o SIS-u II ili u tehničkim uvjetima, o unosu upozorenja u SIS II, ili kad nisu dostupne sve potrebne informacije za stvaranje upozorenja u SIS-u II). Usporedna upozorenja u SIS-u II i putem Interpola unutar schengenskog područja trebalo bi izbjegavati. Upozorenja koja se šalju putem Interpolovih kanala te koja pokrivaju i schengensko područje ili njegove dijelove nose sljedeću naznaku: „osim za države Schengena”.

4. Pronađeni podatak i brisanje upozorenja

Da bi se osigurala uloga ureda SIRENE kao koordinatora provjere kvalitete informacija unesenih u SIS II, države članice osiguravaju da se uredi SIRENE i NCB-i međusobno obavještavaju o pronađenim podacima i brisanjima upozorenja.

5. Unapređenje suradnje između ureda SIRENE i Interpolovih NCB-a

U skladu s nacionalnim pravom svaka država članica poduzima sve prikladne mjere kojima se omogućuje učinkovita razmjena informacija na nacionalnoj razini između vlastitog ureda SIRENE i NCB-a.

5. SIRENE I SIS U HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj nacionalni ured SIRENE ustrojen je kao Odjel S.I.Re.N.E.⁶⁰ u Službi za međunarodnu policijsku suradnju Uprave kriminalističke policije Ravnateljstva policije kao središnje tijelo za razmjenu informacija u predmetima potraga za osobama i stvarima u Schengenskom području. Dana 2. ožujka 2011. godine stupila je na snagu Uredba Vlade RH o izmjeni i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova⁶¹ kojom je uspostavljen Odjel S.I.Re.N.E. unutar Službe za međunarodnu policijsku suradnju.

Prema članku 71. Uredbe Odjel S.I.Re.N.E. obavlja poslove raspisivanja, ažuriranja i obustava međunarodnih tjalica i drugih raspisa u Schengenskom informacijskom sustavu, priprema i provodi predaje i/ili izručenja osoba temeljem europskih uhiđenih naloga, postupa po zamolnicama država članica schengenskog prostora i nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj te skrbi, među ostalim, za neometanu, brzu i zakonitu komunikaciju između država članica schengenskog prostora i nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj. Nakon što su stvorene pravne pretpostavke za ustrojavanje nacionalnog ureda S.I.Re.N.E., informacijski sustav Ministarstva unutarnjih poslova nadograđen je za razmjenu informacija putem weba, što je bilo nužno za razmjenu podataka sa SIS-om. Svoju punu funkciju i pravu ulogu u međunarodnoj policijskoj suradnji Odjel S.I.Re.N.E. preuzeo je nakon implementacije SIS-a II u Republici Hrvatskoj.

Prije ulaska u schengenski prostor Hrvatska prolazi zahtjevnu evaluaciju, koja obuhvaća cjelokupni *schengen acquis* i temelji se na pet područja koja se evaluiraju: zaštita podataka, policijska suradnja, vanjske i unutarnje granice, vizna politika i SIS/SIRENE.⁶² Pozitivna ocjena svakog od prethodnih područja uvjet je za nastavak evaluacije, odnosno za sljedeće područje koje će se evaluirati. Odobrenje za ulazak u schengenski prostor

⁶⁰ Uspostava nacionalnog ureda SIRENE bila je jedna od obveza MUP-a tijekom pregovora o Poglavlju 24. *acquis communautaire*.

⁶¹ Narodne novine, br. 26/11 od 2. 3. 2011.

⁶² Rošić, M.: *Policijska suradnja u schengenskom prostoru*, Policijska i sigurnost, Zagreb, godina 21, 2012, br. 1, str. 184.

moguće je dobiti tek nakon provedene evaluacije za sva područja. Na rad kriminalističke policije odnose se područja SIS/SIRENE, međunarodna policijska suradnja i zaštita osobnih podataka, a prije same evaluacije bilo je potrebno popuniti Schengenski upitnik, koji evaluatorima EU-a predstavlja temelj za provođenje evaluacije *in concreto*. Evaluacija za svako od područja traje nekoliko dana, a provodi je najmanje 10 evaluatora – stručnjaka posebno osposobljenih za rad u određenom području, od kojih su dva predstavnika Europske komisije, a osam je predstavnika država članica.⁶³ Nakon provedene evaluacije i usvajanja izvješća na razini EU-a država zaprima mišljenje i preporuke što je potrebno izmijeniti ili unaprijediti. Nakon konačnog odobrenja za ulazak u schengensko područje ukidaju se kontrole na tada već unutarnjim granicama EU-a, a državu periodički svakih pet godina očekuje ponovna evaluacija.⁶⁴

Prema Odluci Vijeća EU-a br. 2017/733 od 25. travnja 2017. godine o primjeni odredaba schengenske stečevine koje se odnose na Schengenski informacijski sustav u Republici Hrvatskoj, objavljenoj 26. travnja 2017. godine u Službenom listu EU-a, potvrđeno je da je s tehničkog gledišta hrvatski nacionalni sustav (N.SIS) spreman za uključivanje u Schengenski informacijski sustav SIS. Naime Schengenska evaluacija u vezi sa zaštitom podataka provedena je u Hrvatskoj u veljači 2016. Komisija je provedbenom odlukom donijela izvješće o evaluaciji, u kojem je potvrđeno da su u Hrvatskoj ispunjeni nužni uvjeti za primjenu schengenske pravne stečevine u vezi sa zaštitom podataka. Budući da je Hrvatska provela potrebne tehničke i pravne pripreme za obradu podataka iz sustava SIS i razmjenu dopunskih informacija, Odlukom su definirani datumi od kojih se schengenska pravna stečevina koja se odnosi na sustav SIS primjenjuje u Hrvatskoj. Od 2. svibnja 2017. godine Hrvatska je počela primati podatke iz SIS-a, a od 27. lipnja 2017. godine Hrvatska može unositi podatke u SIS, odnosno raspisivati upozorenja u SIS-u i razmjenjivati dopunske podatke vezane za njih.

Kad se potvrdi da su u Hrvatskoj ispunjeni nužni uvjeti za primjenu svih dijelova schengenske pravne stečevine, Vijeće će odlučiti o ukidanju kontrola na unutarnjim granicama i donijeti zasebnu odluku kojom se određuje taj datum. Budući da je sljedeći značajan korak koji Hrvatsku očekuje ulazak u punopravno članstvo u Schengenu, pred policijskim i drugim tijelima zaduženima za provođenje zakona stoji još jedan veliki korak, koji nužno zahtijeva eklektičan pristup.

6. ZAKLJUČAK

Stvaranje schengenskog područja jedno je od najvećih postignuća EU-a. Na području na kojem su se ne tako davno vodili najokrutniji ratovi u povijesti ljudske civilizacije i gdje su narodi prolijevali krv kako bi obranili svoj državni teritorij sada granice postoje samo na kartama. Europa bez granica ponajprije bitno doprinosi gospodarstvu i materijalizira

⁶³ Rošić, M.: *Najznačajniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije*, HLJKPP, Zagreb, vol. 21, br. 2/2014, str. 300.

⁶⁴ *Loc. cit.*

se u opipljivoj financijskoj dobiti država članica zbog brzog protoka roba i usluga. Naime za gospodarstvo EU-a važno je poticati kretanje ljudi i turizam, za koje i njezine vanjske granice moraju ostati propusne i poluotvorene.

Kako bi ipak osigurale svoju nacionalnu, a posljedično i zajedničku sigurnost, države članice schengenskog prostora razmjenjuju informacije u cilju borbe protiv prekograničnog kriminala i terorizma. SIS je jedan od najvažnijih alata u toj borbi jer pruža siguran informacijski sustav za raspisivanje upozorenja i brzu razmjenu podataka u slučaju pogotka po tim upozorenjima. Međutim komunikacija putem SIS-a strogo je limitirana na razmjenu podataka koji su vezani za postojeće upozorenje u SIS-u. Naime SIS je zamišljen i koncipiran kao sustav „hit/no hit“, opsežan informacijski sustav koji generira pogotke u slučaju pozitivnog rezultata pretraživanja njegove baze podataka. U slučaju pogotka svojim korisnicima daje jasnu uputu što treba učiniti, odnosno koju policijsku mjeru provesti (uhitati osobu, oduzeti predmet, utvrditi adresu prebivališta, odbiti ulazak trećim državljanima itd.). Ako želimo grubo pojednostavniti ideju njegova nastanka, on je bio nužan kompenzacijski alat u Europi, gdje su uklanjanjem unutarnjih granica uklonjene i sve policijske kontrole. Drugim riječima, bilo je potrebno osigurati postojanje zajedničkog informacijskog sustava kako bi te združene države dijelile podatke o „nepoželjnim“ osobama, traženim osobama i predmetima, a sve u cilju povećanja sigurnosti svojih građana.

S aspekta zaštite temeljnih ljudskih prava pitanje je koliko su u praksi zaista duboki zahvati u neka od njih i hoće li se u budućnosti znanost i struka, ako ne i konkretne odluke Europskog suda za ljudska prava, detaljnije baviti njihovim konkretnim kršenjem. To će biti prostor za nova kritička promišljanja i dodatne analize je li postojeća razina njihove zaštite dovoljna.

**SCHENGEN INFORMATION SYSTEM –
“THE GUARDIAN” OF THE SCHENGEN AREA**

The article shows the history of the creation of the Schengen area in the territory of Europe and the mechanisms necessary for the creation of secure surroundings of the Schengen member states after removing the internal state borders and border controls, primarily by creating a joint, shared information system. The article provides an overview of today's Schengen area in Europe, the Schengen Information System, the alerts and data entered in it, as well as an overview of its technical structure. The article also describes the work of the SIRENE Bureau and its tasks, the method of carrying out communication in the SIS, the right to access the data, data protection, as well as the relations between SIRENE and other organisations. Finally, the paper shows the current situation in the Republic of Croatia and the necessary measures that have been conducted to implement the SIS and to organise the Croatian SIRENE Bureau.

Keywords: Schengen area, borders, border control, Schengen Information System (SIS), SIRENE

Silvija Pejaković-Đipić, univ. spec. crim., Assistant at the Police College, General Police Directorate, Police Academy, Ministry of the Interior