

NOVI TEKST
10.7.2007



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
MEĐURESORNA RADNA SKUPINA ZA
INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICOM

**IZVJEŠĆE O PROVEDBI
STRATEGIJE INTEGRIRANOG
UPRAVLJANJA GRANICOM
REPUBLIKE HRVATSKE**

Zagreb, svibanj 2007. godine

I.	UVOD	3
II.	INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICOM	4
	1. Integrirano upravljanje granicama u Europskoj uniji	4
	2. Koncept integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske	4
	a) Strategija integriranog upravljanja granicom i Akcijski plan	5
	b) Koordinirajući mehanizmi provedbe Strategije i Akcijskog plana	6
	c) Sporazum o suradnji u integriranom upravljanju granicom	7
III.	SUSTAV PROVEDBE STRATEGIJE I AKCIJSKOG PLANA	7
IV.	REALIZIRANE AKTIVNOSTI U PROVEDBI STRATEGIJE	9
	1. Aktivnosti Međuresorne radne skupine i stručnih radnih timova	9
	2. Važnije aktivnosti pojedinih agencija	11
	a) Granična policija	11
	b) Carina	12
	c) Granična veterinarska inspekcija	14
	d) Fitosanitarna inspekcija	15
	3. Zajedničke međunarodne aktivnosti agencija	16
V.	OCJENA USPJEŠNOSTI PROVEDBE	17
VI.	ZAKLJUČAK	17

I. UVOD

Strategiju integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske usvojila je Vlada Republike Hrvatske, na svojoj sjednici 21. travnja 2005. godine, kao i njezin provedbeni Akcijski plan, koji je u skladu sa potrebama pregovaračkog procesa naknadno revidiran i kao takav usvojen na sjednici održanoj 30. studenog 2006. godine.

Prema Strategiji integriranog upravljanja granicom (u daljnjem tekstu Strategija), Međuresorna radna skupina za integrirano upravljanje granicom dužna je Vladi Republike Hrvatske podnijeti izvješće o tijeku i uspješnosti njene provedbe.

Ovo izvješće o uspješnosti provedbe Strategije, prvo je izvješće od kada je te dokumente usvojila Vlada, te su radi toga u njemu sadržane i informacije o konceptu integriranog upravljanja granicama, iz razloga da se vidi kako je hrvatski koncept kompatibilan sa onim iz Europske unije.

Strategija i provedbeni Akcijski plan izrađeni su u suradnji sa međunarodnim partnerima unutar „Twinning projekta CARDS 2001. – Jačanje međuagencijske suradnje“. Projekt je bio vrijedan 1,8 milijuna € i trajao je od 1. travnja 2004. godine do 31. prosinca 2005. godine. Projekt su proveli Ministarstvo unutarnjih poslova – Uprava za granicu, Ministarstvo financija - Carinska uprava, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva – Uprava poljoprivrede i Uprava za veterinarstvo, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi – Uprava za sanitarnu inspekciju i Državni inspektorat (u daljnjem tekstu agencije) u suradnji sa Agencijom za Europske integracije i ekonomski razvoj (AEI) c/o Saveznog ministarstva financija Republike Austrije, Ministarstvom unutarnjih poslova Republike Austrije i Međunarodnim centrom za razvoj migracijske politike (ICMPD) iz Beča.

Koordinirajuću ulogu u provedbi naprijed navedenog projekta imalo je Ministarstvo unutarnjih poslova. Za realizaciju projekta korišten je pristup, koji se temelji na bliskoj i ravnopravnoj suradnji svih nacionalnih i međunarodnih partnera, uključujući i strane koje su tada bile uključene u provedbu ostalih važnijih Twinning projekta u Republici Hrvatskoj.

Tijekom trajanja projekta izrađena je Strategija integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske, njezin pridruženi Akcijski plan, kao i niz drugih dokumenata. Navedene dokumente, zajedno sa međuagencijskom Provedbenom jedinicom, provodili su međuagencijski stručni radni timovi, sve dok Vlada Republike Hrvatske nije svojom Odlukom osnovala Međuresornu radnu skupinu za integrirano upravljanje granicom i u lipnju iste godine imenovala njene članove. Od tada pa sve do završetka projekta, 31. prosinca 2005.godine, navedene strateške dokumente provodila je Međuresorna radna skupina zajedno sa navedenim stručnim radnim timovima.

Svečanost završetka projekta održana je 3. svibnja 2006. godine i na njoj su čelnici agencija uključenih u provedbu Strategije i Akcijskog plana potpisali Sporazum o suradnji u integriranom upravljanju granicom Republike Hrvatske.

Sve naprijed navedeno, razlogom je da ovo izvještajno razdoblje obuhvaća vremensko razdoblje od dana usvajanja navedenih dokumenata do 31. prosinca 2006.godine.

II. INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICOM

1. Integrirano upravljanje granicama u Europskoj uniji

Prioritetni ciljevi Europske unije su učinkovito upravljanje granicom i djelotvoran sustav zaštite svojih unutarnjih i vanjskih granica. Ove prioritete moguće je ostvariti ukoliko se ojača suradnja i koordinacija unutar i između glavnih agencija s ovlastima na državnoj granici, kao i sa nadležnim tijelima susjednih država.

Radi toga koncept integriranog upravljanja granicama zahtjeva da sve agencije s nadležnošću i ovlastima na granici rade usklađeno i zajedno: na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kako bi na učinkovit način postigli isti cilj, i to ne samo međusobnom suradnjom unutar zemlje, nego i suradnjom preko granice sa susjednim državama, kako bi uspješnije upravljali granicama koje zajednički dijele.

Naprijed navedeni koncept temelji se na suradnji i koordinaciji svih agencija s ovlastima na granici i obuhvaća tri stupa suradnje: suradnju unutar službe, međuagencijsku suradnju i međunarodnu suradnju. U sva tri stupa suradnje obrađena su područja: pravnog i regulativnog okvira, upravljanja i organizacije, procedura, ljudskih potencijala i obuke, komunikacije i razmjene informacija, informacijsko-tehnoloških sustava, te infrastrukture i opreme. U sva tri stupa suradnje naznačeni su strateški ciljevi svake od agencija, u svim područjima suradnje, kao i pojedinačno, te i u stupovima suradnje unutar službe i međunarodnoj suradnji, odnosno zajednički strateški ciljevi u stupu međuagencijske suradnje.

Preduvjet je za postizanje djelotvornog integriranog upravljanja granicom je ispunjavanje zadataka pojedinih službi, u okviru svakog od gore navedenih stupova i područja suradnje.

2. Koncept integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske

Koncept integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske u skladu je sa smjernicama Europske unije. Navedeni koncept provode agencije s ovlastima na granici i to: Uprava za granicu Ministarstva unutarnjih poslova, Carinska uprava Ministarstva financija, Uprava poljoprivrede – Fitosanitarni sektor i Uprava za veterinarstvo Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Odjel granične sanitarne inspekcije Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi i Državni inspektorat.

Glavni cilj ovoga koncepta je davanje učinkovite potpore sigurnosti i ekonomskom razvoju države, na način da se omogući brži i sigurniji protok graničnog prometa, a istodobno poveća sigurnost hrvatskih granica, efikasnije zaštite životi i

zdravlje ljudi i njihova imovina, priroda i okoliš, te djelotvornije suzbija bilo kakav oblik prekograničnog kriminala.

U isto vrijeme, koncept integriranog upravljanja granicom implicira i suradnju s ostalim državnim tijelima i agencijama, koje nisu direktno vezane uz poslove nadzora ili kontrolu na granici: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvo obrane, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo kulture, uredi Vlade Republike Hrvatske, sigurnosne službe, Državni zavod za nuklearnu sigurnost, Državni zavod za zaštitu od zračenja, Hrvatska narodna banka, Hrvatska gospodarska komora, otpremnici i ostali komercijalni partneri.

Temeljni dokumenti koncepta integriranog upravljanja granicom su Strategija integriranog upravljanja granicom, njezin provedbeni Akcijski plan i Sporazum o suradnji u integriranom upravljanju granicom, te ostali strateški dokumenti pojedinih agencija uključenih u njihovu provedbu, kao što je to primjerice slučaj granične policije koja ima vlastitu Strategiju razvoja granične policije.

a) Strategija integriranog upravljanja granicom i Akcijski plan

Strategija i njezin provedbeni Akcijski plan izrađeni su tijekom provedbe projekta CARDS 2001. „Integrirano upravljanje granicama - Jačanje međuagencijske suradnje“ od strane Međuagencijske radne skupine na visokoj razini, sastavljene od hrvatskih i međunarodnih eksperata. Navedeni dokumenti, koje je 21. travnja 2005. godine usvojila Vlada Republike Hrvatske, imaju visoku praktičnu vrijednost i realističan pristup.

Strategijom su određeni srednjoročni i dugoročni ciljevi za poboljšanje suradnje unutar službi, međuagencijske i međunarodne suradnje, u agencijama uključenima u upravljanje granicom, a sve sa ciljem stvaranja efikasnijeg i učinkovitijeg sustava upravljanja granicom, dok su Akcijskim planom ti ciljevi konkretizirani na način da je za svaki od ciljeva određen sadržaj, nositelj i rok provedbe, kao i aproksimativni financijski aspekt njegove implementacije.

Uz navedeno, Strategija i Akcijski plan, posebno omogućavaju permanentnu prilagodbu i sukcesivno uvođenje u proces rada, suradnje i koordinacije strateških smjernica Europske unije, koje su vezane za učinkovit nadzor državne granice. Zato će se Strategija, kao i njezin provedbeni Akcijski plan po potrebi često revidirati, kako bi mogli biti u skladu s vitalnim interesima Republike Hrvatske i prilagođeni promjenama unutar Europske unije.

Slijedom gore navedenog, tijekom 2006. godine obavljeno je prvo revidiranje i nadopuna Akcijskog plana, nakon završetka projekta. Razlog tomu je što je Akcijski plan u pregovaračkom procesu za ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju dobio dodatno značenje i težinu, jer je određen mjerilom za otvaranje Poglavlja 24. Pravda, sloboda sigurnost. Revidirani Akcijski plan usvojila je Vlada 30. studenog 2006. godine.

U skladu sa smjernicama integriranog upravljanja granicom Europske unije, jedan od glavnih ciljeva hrvatske Strategije i njenog Akcijskog plana je ojačati suradnju i koordinaciju unutar i između agencija s ovlastima na državnoj granici, kao i s nadležnim tijelima susjednih i drugih zemalja kako bi se ostvarilo optimalno upravljanje granicom.

Permanentna realizacija spomenutog glavnog cilja na transparentan način podupire sigurnost i ekonomski razvoj države, te konkurencije u njoj, čime se povećava standard života građana, omogućava brži i sigurniji protok graničnog prometa, a u isto vrijeme povećava sigurnost hrvatskih granica, efikasnije štiti ljudi i njihovu imovinu, kao i prirodni okoliš uz granicu, te učinkovitije suzbija bilo kakav oblik prekograničnog kriminala, što u konačnici za rezultat ima i povećanje regionalne sigurnosti, što je jedan od najvažnijih ciljeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

b) Koordinirajući mehanizmi provedbe Strategije i Akcijskog plana

Strategiju i Akcijski plan provodi Međuresorna radna skupina sa stručnim radnim timovima i koordinatorima suradnje za provedbu Sporazuma. Međuresornu radnu skupinu osnovala je svojom Odlukom 21. travnja 2005. godine Vlada Republike Hrvatske i čine ju predstavnici ministarstava na visokoj razini s ovlastima donošenja odluka. Navedenom Odlukom Vlada je odredila da Ministarstvo unutarnjih poslova predsjedava radom Međuresorne radne skupine.

Prvu konstituirajuću sjednicu, Međuresorna radna skupina imala je 13. srpnja 2005. godine, dakle, još u vrijeme trajanja projekta. Strategiju i Akcijski plan do ove sjednice provodio je Međuresorni provedbeni tim na visokoj razini, koji je radio na izradi Strategije i Akcijskog plana.

Rad Međuresorne radne skupine reguliran je Poslovníkom o radu (usvojen 13. prosinca 2005.g.). Do kraja ovog izvještajnog razdoblja održala je ukupno šest sjednica na kojima su razmatrana pitanja od značaja za provedbu Strategije i Akcijskog plana.

Glavni cilj Međuresorne radne skupine je osigurati i poboljšati koordinaciju i suradnju agencija uključenih u upravljanje granicom, kako bi se izbjeglo dupliciranje postupaka prilikom obavljanja poslova vezanih uz graničnu i druge kontrole, smanjilo vrijeme obavljanja određenih postupaka, uklonili prazni hodovi, te bolje uskladio rad svih službi na granici i tako postigli značajni učinci kompatibilnosti i sinergije između agencija.

Zadaci Međuresorne radne skupine odnose se na analiziranje graničnih procedura pojedinih službi i davanje inicijativa za njihove izmjene, davanje preporuka i provedba postupaka koji omogućuju brži prelazak granice, sustavno rješavanje problema vezanih za prelazak ljudi i robe preko granice, suradnja sa središnjim i lokalnim tijelima državne uprave i drugim agencijama, davanje sugestija u slučaju nesporazuma između agencija uključenih u upravljanje granicom, organiziranje zajedničkih akcija, izvješćivanje Vlade o njejoj učinkovitosti, kao i nadzor provedbe Strategije i Akcijskog plana kojega provode međuagencijski stručni radni timovi.

Zbog provedbe pojedinih specifičnih zadaća iz Strategije i točno određenih strateških ciljeva iz Akcijskog plana, Međuresorna radna skupina formirala je tri stručna radna tima: za pravna pitanja, organizaciju i upravljanje, te IT sustave, i ujedno imenovala njihove voditelje, zamjenike i članove, od kojih su većina stručnjaci, koji su radili na stvaranju dokumenata tijekom provedbe projekta.

Prvenstvene zadaće, koje su regulirane Poslovníkom o radu Međuresorne radne skupine i Odlukom o osnivanju, stručnih radnih timova, odnose se na permanentno revidiranje teksta Strategije, praćenje i usklađivanje pravnog i regulativnog okvira s pravnim standardima i praksom Europske unije, pregled graničnih i drugih procedura, izrada standardnih operativnih procedura, analiza podataka primljenih od svih uključenih agencija i izrada zajedničke analize rizika, korištenje infrastrukturnih objekata i tehničke opreme, organiziranje zajedničkih obuka i vježbi, izrada priručnika i svih ostalih zadaća koje proizlaze iz Strategije i Akcijskog plana.

3. Sporazum o suradnji u integriranom upravljanju granicom

Radi se o najvažnijem operativno-strateškom dokumentu Strategije kojim se u praksi obavlja implementacija velikog broja konkretnih strateških ciljeva iz Akcijskog plana.

Sporazum o suradnji u integriranom upravljanju granicom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu Sporazum o međuagencijskoj suradnji), na završnoj svečanosti zatvaranja projekta 3. svibnja 2006. godine, potpisali su ministar unutarnjih poslova, ministar financija, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, ministar zdravstva i socijalne skrbi, te Glavni državni inspektor Državnog inspektorata.

Sporazumom o međuagencijskoj suradnji utvrđena su područja i oblici suradnje koji se odnose na usklađivanje i unaprjeđivanje rada, zajedničku analizu rizika, zajedničke radne skupine, zajedničke akcije, međusobna stručna i tehnička pomoć između agencija, obrazovanje i usavršavanje, suradnju sa drugim tijelima, posebice međuagencijsku razmjenu podataka, zajedničke kontaktne službe, koordinaciju i izvješćivanje, troškove provedbe, kao i na provedbene dodatke Sporazuma (anexe).

Sporazum o međuagencijskoj suradnji operativno provode koordinatori suradnje i njihovi zamjenici, na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini koje su sukladno čl. 11. navedenog Sporazuma imenovale agencije tijekom 2006. godine.

III. SUSTAV PROVEDBE STRATEGIJE I AKCIJSKOG PLANA

Ministarstvo unutarnjih poslova, kao koordinator provedbe Strategije, Akcijskog plana i Sporazuma o međuagencijskoj suradnji, zajedno sa drugim agencijama uspostavilo je sustav provedbe navedenih dokumenata. Taj sustav uključuje, sukladno Poslovníku o radu, organiziranje i održavanje redovnih i

izvanrednih sastanaka, mehanizme koordinacije, nadzora, analize, izvješćivanja i diseminacije informacija o tijeku provedbe svim zainteresiranim stranama.

Administrativnu podršku radu Međuresorne radne skupine daje Ministarstvo unutarnjih poslova. U tu svrhu, a sukladno čl. 28. Poslovnika o radu Međuresorna radna skupina uvela je i drugog zamjenika voditelja Međuresorne radne skupine u čijoj je ingerenciji obavljanje navedenih administrativnih poslova.

Zbog operativne provedbe Akcijskog plana, Međuresorna radna skupina, sukladno čl. 4. Odluke o osnivanju Međuresorne radne skupine, osnovala je međuresorne stručne radne timove za pojedina područja integriranog upravljanja granicom i to: za pravna pitanja, organizaciju i upravljanje i za infrastrukturu, opremu i informatičku tehnologiju.

Međuresorni stručni radni timovi rade u skladu sa dokumentom o vlastitoj nadležnosti, u kojem su naznačeni strateški ciljevi iz Akcijskog plana koji se trebaju realizirati sa svojim očekivanim ishodima, sudionici i raspodjela odgovornosti, metode rada, koordinacija i komunikacija, proces donošenja odluka, postupci praćenja, vremenski okvir realiziranja ciljeva, međusobna suradnja timova, kao i suradnja sa Međuresornom radnom skupinom.

Zadaci međuresornih stručnih radnih timova odnose se na operativnu provedbu i implementaciju strateških ciljeva, rješavanje specifičnih zadataka iz koncepta integriranog upravljanja granicom, među kojima poglavito: prate i usklađuju nacionalni pravni i regulativni okvir s pravnim standardima i najboljom praksom Europske unije, izrađuju pregled graničnih i drugih procedura i predlažu poboljšanja, izrađuju standardne zajedničke operativne procedure, obavljaju analizu podataka primljenih od svih uključenih agencija, izrađuju zajedničke analize rizika, organiziraju i predlažu provođenje zajedničkih akcija, izrađuju zajedničke priručnike, organiziraju zajedničke obuke i vježbe, predlažu izgradnju i zajednički planiraju opremanje i korištenje infrastrukturnih objekata, tehničke opreme i informatičke tehnologije, permanentno revidiraju tekst Strategije i Akcijskog provedbenog plana, te na temelju toga izrađuju radne planove za slijedeću kalendarsku godinu.

Osim navedenog, dio sustava čine i koordinatori suradnje sa svojim zamjenicima, na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, u čijoj su nadležnosti provedba konkretnih zadaća iz Sporazuma o suradnji.

Dosadašnji sustav provedbe pokazao je kako još uvijek postoje razlike u razini administrativne sposobnosti i kadrovske ekipiranosti kod pojedinih agencija koje su potrebne za provođenje aktivnosti vezanih uz provedbu Strategije i njezinog provedbenog Akcijskog plana.

Nakon imenovanja koordinatora suradnje i njihovih zamjenika, veliki broj državnih službenika uključen je u ovaj proces i kroz svakodnevne zadatke, poboljšava se međuagencijska suradnja, uspostavljaju se novi planirani sustavi kanali komunikacije, koordinacije, te provode obrazovni programi o međuagencijskoj suradnji.

S obzirom da su agencije povećale svoje administrativne i institucionalne sposobnosti, Međuresorna radna skupina je, sukladno Sporazumu o suradnji, uspostavila decentralizirani sustav provedbe i praćenja aktivnosti koji će omogućiti agencijama proaktivniji pristup provedbi mjera iz njihovih nadležnosti i učinkovitu međuagencijsku suradnju.

IV. REALIZIRANE AKTIVNOSTI U PROVEDBI STRATEGIJE

Strategiju integriranog upravljanja granicom sa pridruženim Akcijskim planom agencije su provodile zajednički, posebice u onom dijelu koji se odnosi na stup međuagencijske suradnje.

1. Aktivnost Međuresorne radne skupine i stručnih radnih timova

Međuresorna radna skupina, njeni stručni radni timovi i koordinatori suradnje za provedbu Sporazuma o suradnji, do sada su provele niže navedene aktivnosti:

- Međuresorna radna skupina održala je konstituirajuću sjednicu, 13. 07.2005. do 31. prosinca 2006. godine, nakon koje je održala 6 sastanka,
- Izrađen je i prihvaćen Poslovnik o Međuresorne radne skupine (13.12.2005.),
- Permanentno praćenje pravnih stečevina Europske unije na području integriranog upravljanja granicama,
- Usvojen tekst Sporazuma o međuagencijskoj suradnji u integriranom upravljanju granicom Republike Hrvatske (13.12.2005.),
- Usvojena „Idejna verzija prijedloga izmjena i dopuna propisa iz nadležnosti ministarstava (13.12.2005.),
- Usvojen tekst opisa radnih procedura na graničnim prijelazima (13.12.2005.),
- Usvojen tekst za izradu „Priručnika o procedurama na graničnim prijelazima“, (13.12.2005.),
- Usvojen tekst za izradu „Priručnika za planiranje, organiziranje i provedbu zajedničkih akcija te sustava zajedničke mobilne kontrole“, (13.12.2005.),
- Usvojen je tekst Priručnika za organiziranje zajedničkih ureda (13.12.2005.),
- Usvojen dokument o „Razmjeni podataka između službi s naglaskom na zaštitu podataka“ (13.12.2005.),
- Provedena je obuka multiplikatora za međuagencijsku suradnju,
- Izrađen je i usvojen Operativni plan međuagencijske obuke i sukladno navedenom planu provodila se permanentno obuka na lokalnoj i regionalnoj razini,
- Odabrano je dvadeset prioriternih graničnih prijelaza koje je potrebno dograditi, renovirati ili izgraditi, te ih tehničkom i informatičkom opremom opremiti,
- Usvojeno Izvješće o procjenama i potrebama u vezi prostorija i opreme na graničnim prijelazima na temelju zahtjeva i preporuka Europske unije,

- Usvojen tekst Priručnika za zajedničku upotrebu opreme na graničnim prijelazima (13.12.2005.),
 - Usvojeno izvješće o unaprjeđenju koordinacije po pitanju zajedničke nabave opreme za granične prijelaze (13.12.2005.),
 - Usvojen dokument o „Nabavi tehničke opreme za opremanje prioritetnih graničnih prijelaza“. (13.12.2005.),
 - Usvojen dokument o „Opremi i infrastrukturi na graničnim prijelazima“ (13.12.2005),
 - Međuresorna radna skupina, radi administrativne podrške svojem radu, uvela je, sukladno čl. 28 Poslovnika o radu, drugog zamjenika voditelja Međuresorne radne skupine,
 - Usvojen revidirani tekst Akcijskog plana u kojemu su označeni realizirani ciljevi tijekom projekta, (28.4.2006.),
 - Organizirana je i provedena Završna svečanost završetka Projekta,
 - Dana 3. svibnja 2006. godine Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo financija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi i Državni inspektorat potpisali su Sporazum o suradnji u integriranom upravljanju granicom Republike Hrvatske,
 - Izrađen je Nacrt Dodatka Sporazumu o suradnju u integriranom upravljanju granicom o međuagencijskoj razmjeni podataka (lipanj 2006.),
 - Izrađen je „Popis kontrolnih točki u unutrašnjosti“ na kojima će se provoditi zajednička kontrola, policijska i carinska, uz uključivanje po potrebi i drugih agencija (lipanj 2006.g.),
 - Izrađen je popis infrastrukture i opreme za stalnu kontrolnu točku u unutrašnjosti, kao i popis pokretne opreme za stalnu i privremenu kontrolnu točku radi uspostave kontrolnih mjesta u unutrašnjosti zemlje na kojima će se provoditi zajednička međuagencijska kontrola (lipanj 2006.),
 - Izrađen Priručnik o zajedničkom korištenju tehničke opreme na graničnim prijelazima i sa Uputom odaslan na teren,
 - Izrađen je koncept zaštite IT sustava agencija,
 - U skladu sa čl. 11. Sporazuma o suradnji u integriranom upravljanju granicom određeni su koordinatori suradnje i njihovi zamjenici na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, te im radi operativne provedbe dostavljen Sporazum o suradnji,
 - Organizirano revidiranje Akcijskog plana, u skladu sa potrebama pregovaračkog procesa pristupanja Europskoj uniji, kojega je Vlada usvojila na svojoj sjednici 30. studenog 2006. godine,
 - Izrađena Rješenja o osnivanju stručnih radnih timova: za pravna pitanja, organizaciju i upravljanje te infrastrukturu, opremu i informatičku tehnologiju, kao i rješenja o imenovanju voditelja, zamjenika i članova. (14. prosinac 2006).
 - Tijekom izvještajnog razdoblja organizirano je održavanje obuke o međuagencijskoj suradnji u skladu sa Planom obuke.

2. Važnije aktivnosti pojedinih agencija

Strategiju i Akcijski plan agencije su provodile, osim zajednički u stupu međuagencijske suradnje i samostalno, unutar vlastitih nadležnosti, u stupovima suradnje unutar službe i međunarodne suradnje.

a) Granična policija

Glavni strateški ciljevi razvoja hrvatske granične policije odnose se na izgradnju učinkovitog nacionalnog sustava nadzora državne granice i usmjereni su ka permanentnom stvaranju pretpostavki za obavljanje zadaća na budućim vanjskim i unutarnjim granicama Europske unije. Ti se ciljevi nalaze u Strategiji razvoja granične policije i Strategiji integriranog upravljanja granicom, a dijelom su teksta Nacionalnog programa pridruživanju Europskoj uniji za 2006 godinu i Schengenskog Akcijskog plana koji se odnosi na postupak prilagodbe domaćeg zakonodavstva sa schengenskim acquisom.

Radi postizanja navedenih strateških ciljeva provedeno je nekoliko CARDS i PHARE projekata, a u organizaciji Uprave za granicu poduzeto i niz planiranih značajnih mjera koji se odnose na reformu zakonodavstva, preustroj granične policije, kadrovsko popunjavanje, tehničko opremanje, modernizaciju informacijskog sustava i edukaciju ljudskih potencijala, te implementaciju mjera Europske unije koje se odnose na područje azila, čime su postignuti značajni rezultati u stupu suradnje unutar službe i stupu međunarodne suradnje iz Strategije integriranog upravljanja granicom koji se odnosi na graničnu policiju.

U tu svrhu, tijekom izvještajnog razdoblja, provedeni su ili se planiraju provesti niže navedeni projekti:

❖ CARDS PROGRAM 2003./2004.

- „Razvoj nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje granicama – faza I“ (završen 31. siječnja 2007.),
 - «Razvoj Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje granicama-faza II» (projekt u tijeku - počeo 1.6.2006.)
 - «Nastavak podrške i izgradnje kapaciteta Uprave za granicu» (završen u listopadu 2005. godine),
 - «Utemeljenje kompatibilnog zakonskog, pravnog i institucionalnog okvira EU na području azila, migracija i viza», (završen u prosincu 2005.),
 - „Reforma azila I“ (završen u svibnju 2005.)
 - «Izgradnja kapaciteta na području ilegalnih migracija», («Twinning komponenta» završena 13. listopada 2006.g., dok su komponente «Radovi» i «Oprema» još u tijeku),
 - „Reforma azila II“ (očekuje se početak u srpnju 2007.)
 - «Modernizacija nadzora državne granice» (u tijeku, investicijska komponenta).

❖ **PHARE PROGRAM 2005./2006.**

- «Priprema za implementaciju schengenskog acquis-a» (IV. kvartal 2007.godine)
- „Nadzor plave granice“ (u pripremi)

Daljnje usklađivanje hrvatskog zakonodavstva granične policije s pravnim sustavom EU, ustrojavanje djelotvorne i učinkovite službe za obavljanje poslova nadzora državne granice, ostvarivanje pretpostavki za obavljanje zadaća na budućim unutarnjim i vanjskim granicama prema standardima Schengenskog acquisa, moderniziranje Informacijskog sustava MUP-a s ciljem njegovog povezivanja na europske sustave (SIS II, AFIS, Europol, Eurodac, itd.), iniciranje i jačanje institucionalnih i zakonodavnih kapaciteta za borbu protiv svih oblika kriminaliteta, kao i implementiranje mjera Europske unije na području azila provoditi će se većinom kroz naprijed navedene projekte Europske unije i u skladu sa Schengenskim Akcijskom planom.

Od značajnijih reformi na području zakonodavstva u 2007. g. koje se odnosi na sigurnost granice, očekuje se donošenje novog Zakona o azilu i Zakona o strancima, te izmjene i dopune Zakona o nadzoru državne granice koje se odnose na korištenje novog nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje granicom.

Provodeći Strategiju integriranog upravljanja granicom, u stupu međunarodne suradnje, granična policija provodila je i provodi niz međunarodnih govora na bilateralnoj i multilateralnoj razini koji se odnose na prekograničnu policijsku suradnju, zajedničku zaštitu granice, te suzbijanje ilegalnih migracija i svih drugih oblika prekograničnog kriminala.

Uz navedeno, granična policija bila je vrlo aktivna na području bilateralne i multilateralne suradnje koja se provodi pod okriljem Pakta stabilnosti, posebice u onom dijelu koji se odnosi na Ohridski proces o sigurnosti i upravljanju granicama, surađivala je sa Regionalnom inicijativom za migracije, azil i izbjeglice (MARRI inicijativa), Međunarodnim centrom za razvoj migracijske politike (ICMPD), Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Međunarodnom konferencijom graničnih policija u sklopu Budimpeštanskog procesa, Agencijom za suradnju službi na vanjskim granicama Europske unije (FRONTEX), Centrom za informiranje, raspravu i razmjenu informacija o migracijama i prelaženju granice (CIREFI), OEES-om i posebice sa UN-om, jer su dva djelatnika granične policije sudjelovala u 2006.g. u mirovnim operacijama, na Kosovu, odnosno Afganistanu.

b) Carina

Carinska uprava tijekom cijele 2006.godine pratila je promjene u pravnoj regulativi Europske unije, te je donosila Naputke o primjeni postupaka i proceduri kako bi bili što usklađeni sa praksom Europske unije. Slijedom toga:

Izvešće o provedbi Strategije integriranog upravljanja granicom

- Donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Carinskog zakona – daljnje usuglašavanje sa pravnom stečevinom zemalja EU(NN 38/06),
 - Donesena je Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe za provedbu Carinskog zakona (objavljeno u NN 5/07),
 - Započelo se sa izradom prijedloga novog Zakona o carinskoj službi koji će carinskim mobilnim jedinicama omogućiti kvalitetnije izvršavanje zadaća, a isto tako će omogućiti adekvatniju suradnju sa drugim agencijama,
 - Praćeni su protoci ljudi i roba te je Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija ustrojeno nekoliko carinarnica i carinskih ispostava,
 - Stvoreni su temelji za izradu nove sistematizacije koja će omogućiti fleksibilnost donošenja odluka na nižim razinama sukladno preporukama stručnjaka iz EU,
 - donesen je Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija Carinske uprave,
 - Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Odjel za unutarnji nadzor i kontrolu preustrojen je u službu za unutarnji nadzor i kontrolu čime su stvoreni uvjeti za neovisan i kvalitetan nadzor nad zakonitošću postupanja,
 - Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, određene granične carinske ispostave preustrojene su u granično- robne ispostave, što će u budućnosti rezultirati mogućnošću carinjenja roba na granici tijekom 24 sata,
 - Na nekim od prioritetnih graničnih prijelaza završena je rekonstrukcija prijelaza u skladu s EU standardima, te su opskrbljeni opremom i alatima za rastavljanje i sastavljanje vozila koja je smještena u halama za detaljan pregled vozila,
 - Na jednom graničnom prijelazu instaliran fiksni uređaj (YANTAR-2) za mjerenje zračenja,
 - Donesen je Pravilnik o programu i načinu obuke stručnog osposobljavanja službenika Ministarstva financija, Carinske uprave,
 - Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija ustrojen je Odjel za protokol, odnose s javnošću i koordinaciju aktivnosti Carinske uprave,
 - Vlada Republike Hrvatske potpisala je s Vladom Republike Bugarske Sporazum o uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima
 - Proveden je NCTS Twining projekt (Novi kompjuterizirani provozni postupak),

Osim navedenog, Carinska uprava sudjelovala je u nekoliko međunarodnih akcija na području suzbijanja krijumčarenja i carinskih prevara („Conquest“; „Containment V- Harmony“...) i organizirala je 10. kongres Upravljačkog odbora projekta „Olakšavanja međunarodne trgovine i transporta u Jugoistočnoj Europi“.

c) Granična veterinarska inspekcija

Uprava za veterinarstvo je tijekom 2006. godine sudjelovala u postupku screeninga za poglavlje 12. - Sigurnost hrane, veterinarski i fitosanitarni nadzor. Screening je bio održan u dvije faze, multilateralnoj, na kojoj su predstavnici EK upoznali predstavnike izaslanstava dviju zemalja kandidatkinja (RH i Turske) s propisima koji uređuju ovo poglavlje, i bilateralnoj fazi screeninga, na kojoj su sudjelovali predstavnici radnih skupina imenovanih od strane VRH.

Predstavnici radnih skupina održali su tijekom bilateralnog screeninga prezentacije s temama određenim na multilateralnom sastanku, a s ciljem predstavljanja našeg zakonodavstva i njegove usklađenosti s europskim zakonodavstvom.

Sektor granične veterinarske inspekcije i međunarodnog prometa je u sklopu Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje EU (NPPEU) za 2006. godinu predložio usklađivanje 4 podzakonska akta s pravnom stečevinom EU. Navedeni podzakonski akti doneseni su i to redom:

- Pravilnik o dokumentu za prijavljivanje veterinarsko-zdravstvenog pregleda životinja koje ulaze u Republiku Hrvatsku (NN br. 82/06 od 21.07.06.),
- Pravilnik o dokumentu za prijavljivanje veterinarsko-zdravstvenog pregleda pošiljaka životinjskog podrijetla koje ulaze u Republiku Hrvatsku (NN br. 129/06 od 28.11.06.),
- Pravilnik o smanjenoj učestalosti fizičkih pregleda pošiljaka određenih proizvoda koje podliježu veterinarskom pregledu i kontroli, a koje se uvoze u Republiku Hrvatsku iz država koje nisu članice Europske unije (NN br. 133/06 od 11.12.06.),
- Pravilnik o detaljnom načinu obavljanja veterinarsko-zdravstvenih pregleda i kontrola živih životinja u prometu preko granice Republike Hrvatske (NN br. 02/07 od 04.01.07.)

U sklopu NPPEU –a za 2007. godinu Sektor granične veterinarske inspekcije i međunarodnog prometa predložio je donošenje dvaju podzakonskih akata čime se nastavlja usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa pravnom stečevinom Europske unije. Područje koje će oni obuhvaćati biti će promet kućnih ljubimaca te uvjeti prometa i uvoza životinja, sjemena, jajnih stanica i embrija .

Vezano uz međunarodne projekte trenutno su u tijeku natječajne procedure za projekte CARDS 2004 „Jačanje kapaciteta veterinarske granične inspekcije“ i CARDS 2004 „Jačanje kapaciteta veterinarske granične inspekcije – oprema“ kojima se planira jačanje kapaciteta hrvatske granične veterinarske inspekcije: detaljna analiza graničnih postaja, usklađivanje zakonodavstva, edukacija i nabavka preostale opreme za granične veterinarske prijelaze. Također je od strane Sektora predložen i projekt izgradnje trajnih graničnih veterinarskih prijelaza u sklopu IPA projekta na koji se čeka suglasnost Europske Komisije.

d) Fitosanitarna inspekcija

U okviru pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, a u sklopu dubinske analize (screeninga) usklađenosti hrvatskoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije, djelatnici fitosanitarne inspekcije su tijekom 2006. godine sudjelovali u pregovorima unutar poglavlja 12. – Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, te upoznali Europsku komisiju sa stupnjem spremnosti Republike Hrvatske za preuzimanje i implementaciju tog dijela pravne stečevine, kao i sa hrvatskim planovima na području fitosanitarne politike.

U 2006. godini, tijekom provedbe CARDS 2002. projekta "Jačanje sustava fitosanitarne inspekcije", započela je primjena Zakona o biljnom zdravlju, a sukladno planu Nacionalnog programa Republike Hrvatske objavljeni su sljedeći provedbeni propisi iz područja biljnog zdravlja (štetni organizmi):

- Pravilnik o mjerama za sprječavanje unošenja i širenja organizama štetnih za bilje, biljne proizvode i druge nadzirane predmete i mjerama suzbijanja tih organizama (NN 74/06),
- Pravilnik o mjerama za sprječavanje širenja i mjerama suzbijanja krumpirova raka, koji prouzrokuje gljiva *Synchytrium endobioticum* (Schilb.) Per. (NN 72/06),
- Naredba o poduzimanju mjera za sprječavanje širenja i suzbijanje zlatne krumpirove cistolike nematode – *Globodera rostochiensis* Woll, i sprječavanje pojave blijedožute krumpirove cistolike nematode – *Globodera pallida* Stone (NN 82/06),
- Pravilnik o razmjeni informacija o zadržavanju pošiljaka bilja, biljnih proizvoda i drugih nadziranih predmeta ili štetnih organizama u izoliranom stanju, koji se unose iz trećih zemalja (NN 73/06),
- Pravilnik o provođenju službenog sustavnog istraživanja i mjera za sprječavanje širenja i mjerama suzbijanja smeđe truleži gomolja krumpira, koju prouzrokuje bakterija *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi *et al.* (NN 119/06), i
- Pravilnik o provođenju službenog sustavnog istraživanja i mjera za sprječavanje širenja i mjerama suzbijanja prstenaste truleži gomolja krumpira, koju prouzrokuje bakterija *Clavibacter michiganensis* (Smith) Davis *et al.* ssp. *sepedonicus* (Spieckermann *et* Kotthoff) Davis *et al.* (NN 119/06).

Ostvaren je također značajan napredak u pogledu ustroja fitosanitarne službe. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva (NN 51/06), ustrojen je Fitosanitarni sektor sa tri Odjela, kao podjedinica Uprave poljoprivrede u MPŠVG, zadužen između ostalog, za koordinaciju poslova u biljnom zdravlju. Jedan od tri Odjela unutar Fitosanitarnog sektora je Odjel fitosanitarne inspekcije sa pet područnih jedinica unutar kojih se nalazi više graničnih prijelaza.

Da bi se omogućio rad u skladu sa standardima koji se očekuju od zemalja članica Europske unije, tijekom 2006. godine, u okviru CARDS 2002. projekta, intenzivno su se održavali, uz pomoć domaćih i stranih stručnjaka, treninzi za fitosanitarne inspektore, u vidu stručnih radionica i seminara.

U okviru istog projekta kreirana je web – stranica fitosanitarne inspekcije.

U cilju ujednačavanja rada fitosanitarnih inspektora izrađen je prvi dio priručnika o radnim postupcima pri unosu pošiljaka biljnog podrijetla u republiku Hrvatsku, u vidu detaljnih uputa.

Pored dijela već nabavljene opreme iz sredstava pomoći u okviru CARDS 2002. projekta „Jačanje sustava fitosanitarne inspekcije – isporuka opreme za fitosanitarnu inspekciju“, nabavljena je dodatna informatička, laboratorijska i uredska, te optička, navigacijska i inspeksijska oprema. Dio opreme za potrebe fitosanitarne inspekcije, nabavljen je također i iz sredstava Državnog proračuna (inspeksijska i uredska oprema, stručna literatura).

Iz odobrenih sredstava u okviru CARDS 2003. projekta nabavljeno je i šest službenih vozila za potrebe fitosanitarne inspekcije.

Pored navedenog, iz sredstava pomoći iz programa CARDS 2001. projekta IBM, te dijelom iz sredstava Državnog proračuna, izgrađena su i puštena u rad 2006. godine dva granična prijelaza, Bregana i Bajakovo, na kojima se nalazi i novi radni prostor za potrebe fitosanitarne inspekcije.

Krajem 2006. godine započeo je CARDS 2003. Twinning light projekt „Nastavak podrške fitosanitarnoj inspekciji“ i odvija se prema predviđenom planu. Aktivnosti u okviru ovog projekta usmjerene su na uspostavu Fitosanitarnog upisnika i pripreme plana za uvođenje pilot sustava biljne putovnice, te jačanje sustava nadzora štetnih organizama i praćenja zdravstvenog stanja bilja u skladu sa zahtjevima Europske unije.

3. Zajedničke međunarodne aktivnosti agencija

Granična policija, carina, granična veterinarska i fitosanitarna inspekcija zajednički su provodile dio Strategije koji se odnosi na stup međunarodne suradnje kroz Regionalni CARDS 2002/2003 „Podrška strategijama integriranog upravljanja granicama. Projekt je proveo konzorcij kojega je predvodio Odjel za tehničku međunarodnu suradnju policije Francuske. Partneri konzorcija bili su: Francuska međunarodna suradnja Ministarstva vanjskih poslova Francuske, Agencija za europske integracije i ekonomski razvoj (AEI) Federalnog Ministarstva financija Republike Austrije, Međunarodni centar za razvoj politike migracija (ICMPD) i Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE).

Navedenim projektom, koji je bio vrijedan dva milijuna Eura, bile su obuhvaćene Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija i UNMIK, kao promatrač. Koordinacijska jedinica bila je u Zagrebu, a nacionalni

koordinator iz Ministarstva unutarnjih poslova. Projekt je trajao 24 mjeseca i završen je 31. prosinca 2006.g.

Tijekom provedbe projekta održavane su regionalne radionice i organizirane misije na kojima su sudjelovali eksperti iz naprijed navedenih službi. Važno je napomenuti kako je u ovom projektu Republika Hrvatska, s jedne strane, od država članica Europske unije stjecala spoznaje o suvremenim standardima koji se odnose na integrirano upravljanje granicama, a sa druge strane, državama u regiji bila u znatnoj mjeri davateljica znanja i praktičnih iskustava, s obzirom da je jedina imala izrađenu Strategiju i Akcijski plan sukladno smjernicama Europske unije, a njeni eksperti potrebna znanja i praktična iskustva.

Iskustva iz ovog projekta potvrđuju činjenicu kako je u interesu Republike Hrvatske da se u budućim regionalnim projektima hrvatski stručnjaci angažiraju u svojstvu pridruženih članova eksperata Europske unije, s obzirom da raspolažu stručnim sposobnostima i iskustvima koja su znatno veća od eksperata iz država regije.

V. OCJENA USPJEŠNOSTI PROVEDBE STRATEGIJE

Analiza tijeka provedbe Strategije i Akcijskog plana, kao i postignuti rezultati pokazuju kako je na području integriranog upravljanja granicom Republika Hrvatska u ovom izvještajnom razdoblju učinila značajna postignuća.

No treba naglasiti, kako to ne znači kašnjenje s obzirom na provedbu Strategije, jer Akcijski plan u 2007. godini predviđa ubranu dinamiku izvršenja obveza, te će se tako i većina ciljeva o kojima je riječ, a čija je realizacija u velikoj mjeri pripremljena za provedbu, provesti u prvoj polovini ove godine.

Bitan, pomak u provedbi Strategije i Akcijskog plana, učinjen je potpisivanjem Sporazuma o međuagencijskoj suradnji i imenovanjem koordinadora suradnje i njihovih zamjenika na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, koji operativno i neposredno provode konkretne zadaće iz Sporazuma, a time i najvažnije ciljeve Strategije i Akcijskog plana.

Kada se uzme u obzir naprijed navedeno, kao i činjenica da su agencije ojačale svoje administrativne sposobnosti i tehničke kapacitete, treba očekivati kako će se trend uspješnosti zadržati.

VI. ZAKLJUČAK

Vidljivi rezultati dosadašnjih postignuća na području integriranog upravljanja granicom, od same ideje pa do realizacije kroz konkretne aktivnosti, garantiraju kako će se provedba Strategije i Akcijskog plana, uključujući i Sporazum o međuagencijskoj suradnji planiranom dinamikom provoditi i u 2007. godini.

Među glavnim postignućima treba istaknuti izradu Strategije i Akcijskog plana, potpisivanje Sporazuma o integriranom upravljanju granicom i njegovu implementaciju, osnivanje Međuresorne radne skupine i stručnih radnih timova, izradu i usvajanje Poslovnika o radu, opći napredak u uspostavi i jačanju međuagencijske suradnje, nastavak na harmonizaciji zakonodavstva sa Europskom unijom, provođenje međuagencijske obuke i davanje doprinosa regionalnoj suradnji, jer se naša iskustva s ovog područja prenose u zemlje regije, kao i revidiranje Akcijskog plana, kojega je Vlada usvojila 30. studenog 2006. godine. Budući je Akcijski plan za integrirano upravljanje granicom bio benchmark za Poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost, njegovim ažuriranjem i usvajanjem ispunjen je benchmark, što je prvi slučaj do sada u pregovorima u svim poglavljima.

S obzirom na činjenicu da je započeo proces pregovaranja za Poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost, neki od planiranih ciljeva i mjera, koji se odnose na područje međuagencijske razmjene informacija nisu se uspjeli provesti u 2006.g., nego je njihova realizacija prebačena kao prioritetan zadatak u 2007. godini.

Nastavak institucionalne izgradnje, ljudskih potencijala i tehničke opremljenosti na području integriranog upravljanja granicama i prilagodba europskim standardima, agencije nastavljaju provoditi i kroz niz projekata Europske unije kroz CARDS, PHARE i IPA program. Naime, implementiranjem Schengenskog Acquis-a u nacionalno zakonodavstvo, što je i uvjet za ulazak u Europsku uniju, te preuzimanjem odgovornosti za buduću kontrolu vanjske granice Europske unije, naša ministarstva i druga nadležna državna tijela žele dokazati kako su spremna ispuniti sve zahtjeve koji proizlaze iz preuzetih obveza do punopravnog članstva u Europskoj uniji.

Izvešće o provedbi Strategije pokazuje kako je na području integriranog upravljanja granicom poduzeto niz aktivnosti usmjerenih na jačanje administrativne sposobnosti nadležnih institucija i njihove odgovarajuće primjene, koje su praćene kroz primjenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i njegov institucionalni okvir (posebice Pododbor za pravosuđe i unutarnje poslove), nacionalne programe za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, kao i kroz provedbu različitih projekata financiranih iz programa Europske unije.

IZVJEŠĆE PODNOSI

Nikola Milina,
voditelj Međuresorne radne skupine

