

ALENKO VRĐUKA\*

## Suzbijanje nezakonitog boravka stranaca kroz suzbijanje njihovoga nezakonitog rada\*

### *Sažetak*

*U članku se daje prikaz smislenog prikupljanja informacija o nezakonitom boravku stranaca kroz identificiranje mjesta, vremena i okolnosti nezakonitog rada stranaca kao pojave koja je često neposredno povezana s njihovim nezakonitim boravkom. Izrada kalendara radova osnova je usmjerenog postupanja jer se tako vidi koje poslove stranci nezakonito obavljaju te u kojim mjesecima u godini možemo očekivati pojavu takvih radova. Na osnovi kalendara radova izrađuje se teritorijalna raspodjela slučajeva nezakonitog rada iz koje se vidi kako su pojedini poslovi teritorijalno raspoređeni u okviru postajnog područja. U konačnici se definiraju indikatori koji upućuju na nezakoniti rad stranaca da bi policijski službenici imali informaciju kako prepoznati nezakoniti rad stranaca prilikom obilaska postajnog područja.*

**Ključne riječi:** nezakoniti boravak stranaca, nezakoniti rad stranaca, usmjerenost postupanje policije.

### UVOD

Inspeksijski nadzor nad provedbom Zakona o strancima u dijelu koji se odnosi na obavezu prijave boravka stranca provodi Ministarstvo unutarnjih poslova.<sup>1</sup> Problematiku nezakonitog boravka stranaca možemo sagledavati kroz više modaliteta činjenja spomenutog prekršaja, ali ovaj rad se fokusira na nezakoniti boravak stranaca s namjerom dugotrajnijeg boravka u Republici Hrvatskoj koji je, u pravilu, popraćen nezakonitim radom.

Stranac u Republici Hrvatskoj može raditi na temelju izdane radne dozvole za boravak ili potvrde o prijavi rada osim ako Zakonom o strancima nije drugačije propisano<sup>2</sup>, i to samo

---

\* dr. sc. Alenko Vrđuka, voditelj Službe za granicu PU sisačko-moslavačke.

\*\* Autor iznosi svoje stavove.

<sup>1</sup> Čl. 207. st. 2. Zakona o strancima (NN 130/11., 74/13.).

<sup>2</sup> Čl. 73. st. 1. Zakona o strancima (NN 130/11., 74/13.).

na onim poslovima za koje mu je izdana radna dozvola za boravak i rad ili potvrda o prijavi rada<sup>3</sup>. Inspekcijski nadzor na provedbom Zakona o strancima u dijelu koji se odnosi na rad stranaca provode tijela državne uprave u okviru svoje nadležnosti<sup>4</sup>, međutim, ako policijski službenik u okviru svog djelokruga rada utvrdi postojanje nezakonitog rada stranca, podnijet će optužni prijedlog ili donijeti prekršajni nalog i o tome bez odgode obavijestiti tijelo državne uprave nadležno za inspekcijski nadzor rada stranaca<sup>5</sup>.

Dosadašnja je policijska praksa pokazala da za strance koji nezakonito borave u Republici Hrvatskoj s namjerom dugotrajnijeg ostanaka ne postoje pravilnosti u smislu lokacije gdje borave te je njihovo zatjecanje često uvjetovano identificiranjem mjesta njihovog rada.

Analiza nezakonitog rada stranca provodi se radi utvrđivanja:

1. vrste poslova koje stranci nezakonito rade i doba godine kada se takvi poslovi obavljaju
2. lokacije gdje stranci nezakonito rade
3. indikatora koji upućuju na nezakoniti rad stranaca.

## VRSTE POSLOVA KOJE STRANCI NEZAKONITO RADE I DOBA GODINE KADA SE TAKVI POSLOVI OBAVLJAJU

Kako bi se vremenski precizno usmjerili na pojedinu vrstu djelatnosti potrebno je izraditi kalendar radova koje stranci najčešće nezakonito rade (vidi tablicu 1).

Tablica 1: Primjer izrade procjene broja slučajeva nezakonitog rada stranaca

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	prosječni broj	2016 projekcija	PESTELGO korekcija	2016. procjena	broj osoba po slučaju
Sadnja većine poljoprivrednih proizvoda	3	3	5	4	6	4,2	6,3	0	6,3	2,3
Vanjski građevinski radovi	12	10	8	4	6	8	3	+100%	6	2,1
Sječa šume	1	5	4	6	2	3,6	4,5	0	4,5	3
Pojačan rad slastičarnica	1	1	1	3	2	1,6	2,8	+30%	3,64	1,25
Obrezivanje voćaka	0	0	1	0	2	0,6	1,8	0	1,8	1

<sup>3</sup> Čl. 73. st. 5. Zakona o strancima (NN 130/11., 74/13.).

<sup>4</sup> Čl. 207. st. 1. Zakona o strancima (NN 130/11., 74/13.).

<sup>5</sup> Čl. 208. st. 4. Zakona o strancima (NN 130/11., 74/13.).

Berba voća i grožđa	8	7	5	6	4	6	3,5	- 50%	1,75	1,4
Cijepanje drva	2	2	1	3	1	1,8	1,5	0	1,5	1
Pojačan rad pekarnica	1	0	2	1	1	1	1,3	0	1,3	1,2
Berba kukuruza	3	1	4	2	2	2,4	2,1	- 50%	1,05	1,4
Čuvanje stoke	1	3	1	1	1	1,4	0,8	0	0,8	1

Kalendar radova izrađuje se na temelju podataka o broju slučajeva nezakonitog rada u pojedinom ciklusu (ljetnom/zimskom) u posljednjih pet godina. Projekcija broja slučajeva nezakonitog rada za određeni ciklus sljedeće godine radi se na temelju linearnog trenda (Žužul, Branica, 1998).

PESTELGO korekcija (Vrđuka, Šabić, 2013) predstavlja izmjenu dobivene projekcije za sljedeći ciklus na temelju indikatora o vanjskom utjecaju na pojavnost nezakonitog rada u ovoj djelatnosti koji je odraz političkih, ekonomskih, socijalnih, tehnoloških, okolišnih (eng. *environmental*), zakonskih (eng. *legal*), geografskih ili organizacijskih okolnosti. PESTELGO analiza nam omogućava da lokalni sigurnosni problem smjestimo u širi kontekst i tako dobijemo informacije o mogućem vanjskom utjecaju koji će stimulatивно ili destimulatивно djelovati na taj problem (recesija, uvođenje viznog režima<sup>6</sup>, povećanje kvota za radne dozvole<sup>7</sup> i dr.).

Tablica 2: Primjer kalendara radova izrađenog na temelju prosječnog broja slučajeva

	travanj	svibanj	lipanj	srpanj	kolovoz	rujan	prosječni broj	korekcija	ukupno
Sadnja većine poljoprivrednih proizvoda	4,2 (+ 50%)						4,2	+ 50%	6,3
Vanjski građevinski radovi	0,4 (-25%)	1 (-25%)	2 (-25%)	1,6 (-25%)	1,2 (-25%)	1,8 (-25%)	8	- 25%	6
Sječa šume				0,8 (+25%)	1,6 (+25%)	1,2 (+25%)	3,6	+ 25%	4,5
Pojačan rad slastičarnica			0,2 (+127,5%)	0,6 (+127,5%)	0,4 (+127,5%)	0,4 (+127,5%)	1,6	+ 127,5%	3,64
Obrezivanje voćaka	0,6 (+200%)						0,6	+ 200%	1,8

<sup>6</sup> Uredba o viznom sustavu (NN 55/15.).

<sup>7</sup> Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca (NN 151/14.).

Berba voća i grožđa						6 (-70,8%)	6	-70,8%	1,75
Cijepanje drva						1,8 (-16,7%)	1,8	-16,7%	1,5
Pojačan rad pekarnica	1 (+30%)						1	+30%	1,3
Berba kukuruza						2,4 (-56,25%)	2,4	-56,25%	1,05
Čuvanje stoke	0,2 (-42,86%)	0,4 (-42,86%)	0,2 (-42,86%)	0,2 (-42,86%)	0,2 (-42,86%)	0,2 (-42,86%)	1,4	-42,86%	0,8

Ako uzmemo primjer vanjskih građevinskih radova iz prethodne tablice, tada vidimo da je za tu djelatnost izvršena PESTELGO korekcija u iznosu od +100% zbog očekivanog porasta investicija u graditeljstvo za 100% (ekonomski faktor), dok se u drugom primjeru kod berbe voća i grožđa zbog suše očekuje smanjen urod za 50% pa se očekuje i manje radne snage potrebne za berbu za 50%.

Rezultati za dobivenu procjenu se međusobno uspoređuju kako bi se mogli rangirati kroz stupnjeve ugroženosti. Kako bi se dobila informacija o stupnju organiziranosti određene vrste nezakonitog rada, navodi se podatak o prosječnom broju osoba po slučaju.

Nakon što je utvrđen broj slučajeva nezakonitog rada stranaca u posljednjih pet godina, potrebno je utvrditi prosječan broj slučajeva po mjesecima u ciklusu (vidi tablicu 2). Dobi-vene izvorne vrijednosti potrebno je korigirati u skladu s dobivenom razlikom, i to tako da se na svaku vrijednost po mjesecima ravnomjerno raspodjeli (dodjeli ili oduzme) dobivena razlika (razliku predstavlja kolona "korekcija" u tablici 2). Razlika se dobije na temelju odnosa procijenjenog broja slučajeva nezakonitog rada u sljedećoj godini (kolona "procjena" u tablici 1) i prosječnog broja slučajeva nezakonitog rada u posljednjih pet godina (kolona "prosječni broj" u tablici 1).

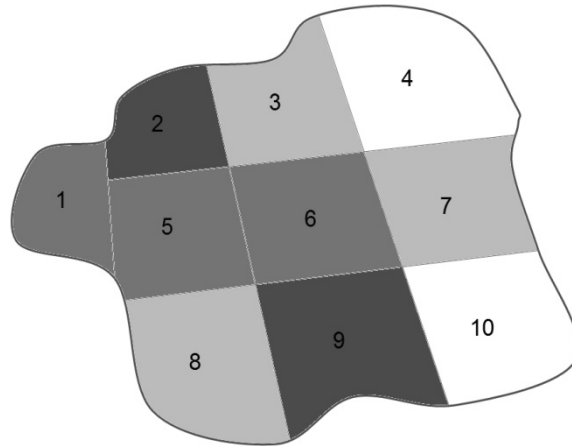
## LOKACIJE GDJE STRANCI NEZAKONITO RADE

U skladu s pokazateljima o broju slučajeva nezakonitog rada stranaca u pojedinom ciklusu u posljednjih pet godina, odnosno prosječnoj vrijednosti za taj ciklus (kolona "prosječni broj" u tablici 3), postajno područje se dijeli na zone te se definira koliko je slučajeva bilo u svakoj pojedinoj zoni (vidi tablicu 3). Odmah u početku potrebno je eliminirati ona područja gdje se takva vrsta poslova ne može obavljati.

U našem primjeru koji se odnosi na vanjske građevinske radove (slika 1) područje policijske postaje podijeljeno je na deset zona od kojih su zone 2 i 9 visoke vjerojatnosti nezakonitog rada stranaca, zone 1, 5 i 6 srednje vjerojatnosti, zone 3 i 8 niske vjerojatnosti, dok u zonama 4 i 10 nezakoniti rad u području građevinarstva nije vjerojatan jer se radi o poljoprivrednom zemljištu i šumi.

Tablica 3: Primjer podjele na zone u slučaju vanjskih građevinskih radova

Zona	prosječni broj	korekcija	Ukupno
1	1,2	-25%	0,9
2	1,6	-25%	1,2
3	0,6	-25%	0,45
4	0	-25%	0
5	1	-25%	0,75
6	1,2	-25%	0,9
7	0,2	-25%	0,15
8	0,4	-25%	0,3
9	1,8	-25%	1,35
10	0	-25%	0
Ukupno	8	-25%	6



Slika 1: Podjela područja na zone

## INDIKATORI KOJI UPUĆUJU NA NEZAKONITI RAD STRANACA

Kada se određeno područje podijeli po zonama, policijski službenik za nezakonite migracije ima smjernicu koliko će akcija provesti u kojoj od navedenih zona rizika, međutim, potrebno je odrediti koji su to indikatori koji mu pokazuju da se u konkretnom slučaju može raditi o nezakonitom radu (Arminen, 2006). Indikatori se mogu odnositi na mjesto nezakonitog rada, pravac dolaska i odlaska s mjesta nezakonitog rada i druga mjesta povezana s nezakonitim radom.

Primjerice, kod građevinskih radova indikatori na mjestu rada mogli bi biti:

- ispred objekta u radu se nalazi vozilo s reg. oznakama države čiji državljani najčešće nezakonito rade u Republici Hrvatskoj
- vrsta vozila ispred objekta u radu (kombi vozila, furgoni i sl.)
- dijalekt govora osoba koje obavljaju građevinske radove
- gradilište bez oznake izvođača i tako dalje.

Indikatori koji se odnose na pravac dolaska i odlaska s mjesta nezakonitog rada mogli bi biti:

- državljanstvo države čiji državljani najčešće nezakonito rade u RH
- više muških osoba u vozilu
- radna odjeća
- alati i oprema
- građevinski materijal
- vrijeme dolaska i odlaska i tako dalje.

Mjesta povezana s nezakonitim radom na kojima također treba obratiti pažnju na spomenute indikatore jer se u pravilu nalaze u blizini mjesta rada:

- trgovine (kupnja pića i hrane)
- kafići (u večernjim satima nakon radnog vremena)
- trgovine građevinskim materijalom i alatom i tako dalje.

## PLANIRANJE MJERA

Planirani broj akcija usmjerenih na otkrivanje stranaca u nezakonitom radu neposredno je ovisan o učinkovitosti tih akcija u prethodnom ciklusu iste vrste. Ako je učinkovitost akcija iznosila, primjerice, 20% ili je svaka peta akcija rezultirala otkrivanjem jednog slučaja, tada bi broj akcija trebao bi biti pet puta veći od prosječnog broja slučajeva po određenoj djelatnosti i mjesecu u ciklusu.

Tablica 4: Izračun broja akcija po djelatnostima i mjesecu u ciklusu

	travanj	svibanj	lipanj	srpanj	kolovoz	rujan	prosjeak	broj akcija
Sadnja većine poljoprivrednih proizvoda	31,5 (32) <sup>8</sup>						6,3	32

<sup>8</sup> Dobiveni brojevi se zaokružuju na cijele brojeve.

Vanjski građevinski radovi	1,5 (2)	3,75 (4)	7,5 (8)	6	4,5 (5)	6,75 (7)	6	32
Sječa šume				5	10	7,5 (8)	4,5	23
Pojačan rad slastičarnica			2,275 (2)	6,825 (7)	4,55 (5)	4,55 (5)	3,64	19
Obrezivanje voćaka	9						1,8	9
Berba voća i grožđa						8,75 (9)	1,75	9
Cijepanje drva						7,5 (8)	1,5	8
Pojačan rad pekarnica	6,5 (7)						1,3	7
Berba kukuruza						5,25 (5)	1,05	5
Čuvanje stoke	0,57 (1)	1,14 (1)	0,57 (1)	0,57 (1)	0,57 (1)	0,57 (1)	0,8	6
<b>UKUPNO</b>	51	5	11	19	21	43	28,64	150

Akcije koje se provode u skladu s tablicom planiraju se na temelju predviđanja sukladno s prethodnim analizama, dok se preostalih 30% uglavnom temelji na operativnim informacijama. Time se omogućava identificiranje novih modaliteta nezakonitog rada stranaca te njihovo uvrštavanje u analize potrebne za naredna razdoblja.

Tablica 5: Izračun broja akcija po zonama

Zona	prosječan broj slučajeva nezakonitog rada	broj akcija
1	0,9	4,5 (5)
2	1,2	6
3	0,45	2,25 (2)
4	0	0
5	0,75	2,5 (3)
6	0,9	4,5 (5)
7	0,15	0,75 (1)

<sup>9</sup> Ukupni planirani broj akcija usmjerenih na određenu zonu trebao bi biti jednak broju akcija planiranih za tu djelatnost, međutim, zbog zaokruživanja izračunatih vrijednosti na cijele brojeve može doći do manjih odstupanja. U ovakvim slučajevima kao važeći se uzima veći broj, a u drugoj tablici se broj akcija povećava po osobnom sudu.

<b>8</b>	0,3	1,5 (2)
<b>9</b>	1,35	6,75 (7)
<b>10</b>	0	0
<b>UKUPNO</b>	<b>6</b>	<b>31<sup>9</sup></b>

## ZAKLJUČAK

Praksu nasumičnog otkrivanja prekršaja nezakonitog boravka i rada stranaca ili otkrivanja takvih prekršaja kao nusproizvod postupanja policije po drugoj osnovi potrebno je zamijeniti s postupanjem policije vođenim kvalitetnim analitičkim materijalima.

Kvaliteta takvih materijala temelji se na ispravnoj identifikaciji varijabla koje se odnose na nezakoniti rad stranaca, prije svega vrsta posla kojim se stranci u Republici Hrvatskoj nezakonito bave, doba u godini kada se takvi poslovi obavljaju (kalendar radova) te područja policijske postaje gdje se takvi radovi mogu obavljati.

Nakon definiranja navedenih varijabli potrebno ih je kvantitativno odrediti, odnosno definirati vjerojatnost da će se određeni radovi obavljati, te kada i gdje će se oni najvjerojatnije obavljati. Za kvantitativno određivanje navedenih varijabli koriste se statistički podaci za prethodno petogodišnje razdoblje te linearni trend koji na temelju statističkih pokazatelja projicira očekivano stanje u sljedećoj godini. Međutim, kako se uvijek može očekivati utjecaj nekog vanjskog čimbenika, potrebno je napraviti kvalitativnu korekciju za koju koristimo PESTELGO metodu.

Kada rukovoditelji u policijskim postajama, na temelju prethodno navedenih analiza, dobiju podatke što, kada i gdje treba tražiti kako bi otkrili strance u nezakonitom radu, oni su svoj posao završili. Naime, na temelju dobivenih pokazatelja vrlo lako se mogu isplanirati mjere za suzbijanje nezakonitog rada. Međutim, kako bi se otvorila mogućnost da se otkriju neki novi modaliteti nezakonitog rada, ne smije se u potpunosti fiksirati uz rezultate dobivene praćenjem samo evidentiranih događaja. Za traženje novih modaliteta nezakonitog rada stranaca, policijskim službenicima treba dati slobodu da mimo napravljenih analiza i planiranih mjera koriste druge izvore informacija. Takvu slobodu treba ograničiti na 30% aktivnosti inače postoji opasnost da se vratimo na lošu praksu nasumičnog otkrivanja slučajeva.

Kada se policijskog službenika šalje na teren da bi pronašao stranaca u nezakonitom radu nije dovoljno dati mu informaciju na koju vrstu rada treba obratiti pažnju te kada i gdje treba tražiti takve osobe. Također mu treba dati informacije kako ih identificirati na taktičkoj razini. Takve informacije su potrebne da bi, primjerice, na lokaciji gdje se nalazi stotinu gradilišta, što se ne može prekontrolirati u kratkom vremenu<sup>10</sup>, mogli lako identificirati gradilišta gdje postoji veća mogućnost da stranci nezakonito rade.

Iako se ovaj rad odnosi na otkrivanje nezakonitog boravka i rada stranaca kao vrlo specifične vrste policijskog posla, cijelo vrijeme provlači se ideja da se policijskim aktivno-

<sup>10</sup> Uobičajeno, kapaciteti koje policija ima za otkrivanje nezakonitog rada stranaca vrlo su mali i nisu dostatni da se u kratkom roku pregleda više mogućih mjesta nezakonitog rada, a ako se akcija previše oduži, postoji realna mogućnost da će informacija o policijskoj akciji doći do drugih lokacija s kojih će poslodavac skloniti strance u nezakonitom radu ili će oni pobjeći.



stima mora pristupati na smisleni i planski način. Kada god to okolnosti dopuštaju, policijski posao se treba temeljiti na prediktivnom radu<sup>11</sup>, odnosno na predviđanju sigurnosnih pojava na temelju kvalitetnih analiza.

## LITERATURA

1. Arminen, M. (2006). *Tactical Risk Analysis*. ADL Course material. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
2. *Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca*. NN 151/14. Zagreb: Narodne novine.
3. *Uredba o viznom sustavu*. (NN 55/15.)
4. Vrduka, A., Šabić, I. (2013). *Primjena analize rizika prilikom kontrole prelaska državne granice*. *Policija i sigurnost*, 22(3), 336-352.
5. *Zakon o strancima*. NN 130/11., 74/13. Zagreb: Narodne novine.
6. Žužul, J., Branica, M. (1998). *Statistika*. Zagreb: Informator.

Summary \_\_\_\_\_

### Alenko Vrduka

#### Combating illegal stay of foreigners with the suppression of their illegal work

The article presents a meaningful gathering of information about the illegal stay of foreigners through the identification of place, time and circumstances of the illegal work of foreigners as a phenomenon that is often directly related to their illegal stay. Making a calendar of work is set as a base of focused activity in such cases because it can show us what kind of illegal work are carried out by foreigners and in which months of the year we can expect the appearance of such works. In addition to the calendar of works, there is a territorial distribution of cases of illegal work, which shows us dispersion of those jobs within territory of a police station. Ultimately we have to define indicators that help police officers in the patrol to identify illegal work of foreigners.

**Key words:** illegal stay of foreigners, illegal work of foreigners, intelligence led police work.

---

<sup>11</sup> Pod prediktivnim radom policije razumijeva se predviđanje (eng. *predict*) u kojim okolnostima, na kojem mjestu i u koje vrijeme će se dogoditi određena kažnjiva radnja te upućivanje policijskih službenika u navedena vremena kako bi uhitili počinitelja kažnjive radnje ili uklonili prijetnju za javnu sigurnost. Okolnosti, mjesta i vremena se ne mogu odrediti s apsolutnom preciznošću, ali se kroz analizu formira okolnosni, prostorni i vremenski okvir u kojem je veća vjerojatnost da će se određena kažnjiva radnja dogoditi.