

UDK: 341.222
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 192–200
Изворни научни рад

Владимир ТРАПАРА¹
Милан ЛИПОВАЦ²

ЕВРОПСКА АГЕНЦИЈА ЗА УПРАВЉАЊЕ ОПЕРАТИВНОМ САРАДЊОМ НА СПОЉНИМ ГРАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (FRONTEX) – МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ

ABSTRACT

In this article, the authors analyze the importance, role and perspectives of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX). Emphasis is put on the West Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN) and Rapid Border Intervention Teams (RABIT) role in the Western Balkans. In the third part, we discuss the level and prospects of cooperation between Frontex and the Republic of Serbia, as a potential candidate for EU membership.

Key words: European Union, Schengen Agreement, border control and surveillance, illegal immigrations, FRONTEX, Rapid Border Intervention Teams, significance for the Republic of Serbia.

I) САДРЖАЈ

Осамдесетих година 20. века почела је расправа о идеји „слободног кретања људи” на територији данашње Европске уније. Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург су у јулу 1985. године потписале тзв. Шенгенски споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама.³ Споразуму се касније прикључио већи број земаља које су подржале краткорочне и дугорочне мере чије је циљ био хармонизација и

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

² Факултет безбедности, Београд.

³ Име је добио по Луксембуршком градићу Шенгену у којем је овај споразум и потписан 14. јула 1985.

укидање међусобних граница и појачавање контроле граничних прелаза са државама које нису потписнице овог споразума.⁴ Конвенција о примени Шенгенског споразума потписана је 19. јуна 1990. године, а ступила је на снагу 1995. године чиме су унутрашње границе престале да постоје и створена јединствена спољна граница „шенгенског подручја”. Иако је овај споразум настао ван правног система Европске уније (тада Европске економске заједнице), данас он представља његов саставни део и обавезујући је за све новопридошле чланице ЕУ. Ипак, нису све државе чланице ЕУ истовремено и државе јединственог шенгенског подручја. Бугарска и Румунија су потписале Шенгенски споразум 2007. године, али у овим земљама још увек није почео процес примене овог споразума тако да се ове две државе још увек налазе ван шенгенског подручја. Такође, Велика Британија и Република Ирска (које су чланице ЕУ) нису потписнице овог споразума због специфичног односа са осталим чланицама Комонвелта, чији држављани могу ући на територију Велике Британије без виза. Са друге стране, споразум су потписале и Норвешка, Исланд и Швајцарска које нису чланице ЕУ. Све ово заједно шенгенско подручје чини простором површине 4.312.099 км², са преко 400.000 становника, уз 300 милиона прелазака спољних граница на годишњем нивоу (2009. година). Оно је јединствено подручје 25 земаља са спољном морском границом у дужини од 42672 км и копненом од 8826 км.⁵ Постојање „меких” граница између чланица ЕУ (Шенген подручја) и „тврдох” спољних граница Европске уније, олакшале су и убрзале проток људи, новца, робе и услуга, али и повећале ризик од прекограничног криминала и илегалних имиграција. Дobar животни стандард, висок друштвени бруто производ, развијене демократске процедуре, као и широко развијена и поштована људска права и слободе, између осталог, чине ЕУ веома привлачном средином за живот, како за легалне тако и за нелегалне имигранте.⁶ Број имиграната који немају

⁴ 19. јуна 1990. Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург су као оснивачи потписали Шенгенски споразум; 27. новембра 1990. уговор потписује Италија; 25. јуна 1992. Португалија и Шпанија; 6. новембра 1992. уговор потписује Грчка; 28. априла 1995. Аустрија; 19. децембара 1996. Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска; 1. маја 2004. Шенген споразуму приступају Пољска, Чешка Република, Словачка, Мађарска, Летонија, Литванија, Естонија, Малта, Кипар и Словенија; 16. октобра 2004. Швајцарска, а 2007. године Румунија и Бугарска потписују споразум, али још увек нису почела да га примењују.

⁵ Интернет: <http://www.axa-schengen.com/en/schengen-countries>, 27.03.2011.

⁶ Друштвени бруто производ „*per capita*” просечног грађанина ЕУ износио је 33.900 америчких долара (2007. год.); 34.100\$ (2008. год.); 32.600\$ (2010. год.), а највећи

формалну дозволу за боравак у земљама Европске уније готово да је немогуће тачно одредити (због високе „тамне бројке“), међутим процена ЕУРОПОЛ-а је више од 500.000 нелегалних имиграната годишње.⁷ Зато се јавила потреба за јединственим институционалним одговором на ову безбедносну претњу.

Савет Европске уније је 26. октобра 2004. године Уредбом 2007/2004 формирао FRONTEX – специјализовану и независну агенцију Европске уније задужену за безбедност спољних граница.⁸ Агенција је одговорна за координацију деловања националних граничара у осигурању безбедности граница ЕУ према државама нечланицама. Оснивање овакве агенције је у складу са Уговором о оснивању ЕУ (Мастрихтски уговор).⁹ Седиште Агенције је у Варшави.¹⁰ FRONTEX има статус правног лица. Њиме управља Управни одбор који је састављен од свих оперативних шефова националних граничних служби држава чланица (представници Велике Британије и Републике Ирске присуствују седницама Управног одбора Агенције, али немају право гласа) и представника Комисије ЕУ, одлуке се доносе апсолутном већином. Управни одбор одређује начин и правце деловања Агенције у складу са правним актима и бира Извршног директора, између осталог задуженог за представљање Агенције (тренутно на тој функцији Илка Лаитинен).

Прикупљање финансијских средстава за рад Агенције одређено је Уредбом бр. 2007/2004 у члану 29:

- дотацијом из Општег буџета Европске уније (највећи део)
- прилозима земаља укључених у примену одредаба Шенгенског споразума

национални доходак по глави становника је у Луксембургу, Ирској, Данској, Аустрији, Финској. Видети Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html> (приступљено 27.03.2011. год).

⁷ Интернет: <http://eoduo.belspo.be/en/profs/vgt-europe-immigration.asp>, Интернет, European community on protection, Germany ESPENAU, 27.03.2011.

⁸ Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније.

⁹ Уговор о Европској унији (Мастрихтски уговор) из 1992. године дефинисао је Заједничку спољну и безбедносну политику као други од три стуба ЕУ. У том смислу, ова наднационална и међувладина организација постала је и форум за решавање безбедносних претњи са којима се суочавају све државе чланице Европске уније, тако да ефикасна контрола спољних граница и јединствена стратегија сузбијања нелегалних миграција представљају важан део безбедносне политике ЕУ.

¹⁰ Одлука Савета ЕУ бр.358/2005 члан 1.

- хонорарима за услуге које пружа Агенција
- добровољним прилозима држава чланица

Појектовани буџет за 2006. годину износио је 19 166 300 €. ¹¹ Буџет за 2011. годину износи 86 384 000 €. ¹² Ово увећање буџета од преко четири пута за пет година довољно говори о све већем значају који *FRONTEX* има у заштити спољних граница ЕУ, као и у ширењу домена активности Агенције, првенствено кроз здружене *ad hoc* интервенције, о којима ће касније бити више речи. Основна идеја *FRONTEX*-а је да границе учини пропусним за *bona fide* путнике, а да оне у исто време буду ефикасна баријера за прекогранични криминал и нелегалну имиграцију.

Уредба Савета бр. 2007/2004 у члану 2. одређује задатке Агенције:

- а) координација оперативне сарадње између држава чланица у сфери управљања спољним границама;
- б) помоћ државама чланицама у обуци националних граничних служби, укључујући и постављање стандарда обуке. Агенција спроводи тренинге, курсеве и семинаре како би националне граничне службе повећале контролу и надзор спољних граница Европске уније и зато је 2007. године успоставила заједничке стандарде у обуци припадника националних граничних служби – *CCC (Common Core Curriculum)*;
- в) анализа ризика, подразумева развијање и примену заједничког интегралног модела анализе ризика, како општег – за комплетну спољну границу ЕУ, тако и прилагођеног модела анализе конкретним претњама, изазовима и ризицима за део спољне границе. Овај задатак подразумева праћење информација везаних за спољне границе на дневном нивоу, како би се ограничени ресурси користили на најоптималнији начин. Систем који се користи за анализу ризика, тј. података прикупљених за ту сврху је *CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model)*. Анализе ризика достављају се Савету и Комисији Европске уније;

¹¹ Интернет: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/amending_budget_2006_nov_2006_-_adopted.pdf. Интернет, Frontex – Warsaw, 28.03.2011.

* Буџет *FRONTEX*-а за 2005. годину од 4 147 502 € није узет као компарабилан, јер је то била прва година функционисања ове агенције. Интернет: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/2005_budget_mb_decision_of_30_jun_2005.pdf Интернет, Frontex - Warsaw, 28.03.2011.

¹² Интернет: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/budget/budgets/budget_2011.pdf, Интернет, Frontex – Warsaw, 28.03.2011.

- г) праћење истраживачког развоја значајног за контролу и надзор спољних граница;
- д) пружање техничке и оперативне помоћи државама чланицама у случају потребе, а у вези са заштитом спољних граница;
- ђ) пружање неопходне помоћи у организацији заједничких операција.

У складу са овом Уредбом државе чланице могу наставити сарадњу у заштити спољних граница на оперативном нивоу са другим државама чланицама и/или трећим земљама, уколико таква сарадња употпуњује активности и циљеве Агенције. Међутим, како овакав оквир деловања *FRONTEX*-а није био довољан да оперативна сарадња држава чланица да конкретније резултате, Европски парламент и Савет Европске уније су 11. јула 2007. године створили правне и институционалне предуслове како би се сарадња у овој области подигла на виши ниво у оперативном и тактичком смислу. Уговор бр. 863/2007 успоставља механизам ТБГИ – Тимови за брзе граничне интервенције (*RABIT - Rapid Border Intervention Teams*). Наиме, уколико је угрожена безбедност спољашње границе државе чланице ЕУ, поготово уколико ту границу покушава да пређе велики број нелегалних имиграната из трећих земаља, та држава чланица може да затражи помоћ *FRONTEX*-а у виду Тимова за брзе граничне интервенције за одређени временски период.¹³ Чланови ТБГИ носе униформе граничне службе своје матичне државе, али и плаву траку са ознаком Европске уније и Агенције. Држава домаћин може забранити ношење и употребу ватреног оружја и других средстава принуде, уколико је тако одређено њеном легислативом. Дакле, ТБГИ представљају само подршку националних граничних служби држава чланица које траже помоћ од *FRONTEX*-а на одређени временски период и њихов циљ је одређен конкретном мисијом. Припадници Тима за брзе граничне интервенције у потпуности делују под надзором и у складу са правним актима државе домаћина, а са заједничким циљем – боља контрола и надзор спољних граница ЕУ. Припаднике ТБГИ док су у мисији, а у складу са Уговором бр. 863/2007 финансирају матичне државе.

Општа анализа ризика спољних граница ЕУ идентификовала је кључне руте нелегалних имиграната: Западна Африка – Канарска острва – Шпанија; Турска – Грчка – Балкан/Италија; Рог Африке – Либија – Италија и Русија – Украјина – Источна Европа.¹⁴ У том смислу *FRONTEX* преко ТБГИ спроводи заједничке операције сузбијања нелегалних имиграција у

¹³ У складу са чланом 1. Уговора бр. 863/2007.

¹⁴ Интернет: http://frontexplode.eu/files/2010/01/prasentation_frontex_eng.pdf, 01.04.2011.

копненом, морском и ваздушном саобраћају. Значајније операције ТБГИ на копну су Посејдон (Грчка и Турска), Хераклес (Западни Балкан), Марс (Источна Европа) и Јупитер (Русија и Украјина). Најзначајније операције у поморском саобраћају су: Посејдон (Грчка, Турска, Бугарска и Албанија), Хера, Хермес, Хронос. Заједничка операција Метеор може се спроводити на свим аеродромима држава чланица ЕУ. Једна од најуспешнијих ТБГИ операција, HERA I покренута је на захтев Шпаније, јула 2006. да би асистирала шпанској полицији у идентификацији илегалних имиграната без исправа. Од 18987 миграната, само код њих стотинак је утврђена земља порекла, до окончања операције у децембру. Операција HERA II покренута је у августу исте године, ради пресретања кајукоса (сенегалских чамаца који превозе имигранте) на обали или у територијалним водама обалних афричких држава. Подаци показују да је ова операција била релативно ефикасна, јер је у последњим месецима њеног спровођења дошло до значајног пада у броју имиграната на Канарским острвима. Операција HERA III објединила је задатке претходних двеју операција и има за циљ „да заустави мигранте који би да напусте обале и крену на дуго поморско путовање”. Из овога произилази да спољне границе ЕУ нису само на граничним линијама, већ свуда тамо где се врши контрола кретања људи у Европу и у оквиру ње.¹⁵ Овакво екстензивно схватање заштите спољних граница ЕУ нарочито је значајно у погледу сарадње коју Агенција развија са државама нечланицама и трећим државама.¹⁶

FRONTEX, са друге стране, и поред аутономије у погледу буџета и особља, нема сопствена техничка средства неопходна за извођење ових здружених операција, већ му их на располагање стављају државе чланице. У операцијама до 2011. године ТБГИ је користио 25 хеликоптера, 21 авион и 113 бродова, као и радаре и сензоре – *SIVE* и сателитско осматрање.¹⁷

¹⁵ Carrera, Sergio, *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document, No. 261/March 2007.

¹⁶ До фебруара 2011. године Frontex је закључио уговоре о сарадњи са више држава нечланица: Руска Федерација, Украјина, Хрватска, Молдавија, Грузија, БЈР Македонија, Србија, Албанија, Босна и Херцеговина, САД, Црна Гора, Белорусија, Канада и Кејп Верде. У перспективи је планирана сарадња са Труском, Либијом, Мароком, Сенегалом, Мауританијом, Египтом, Бразилом и Нигеријом. Интернет: http://www.frontex.europa.eu/external_relations/ Интернет, Frontex - Warsaw (приступљено 02.04.2011.год).

¹⁷ Интернет: http://frontexplode.eu/files/2010/01/prasentation_frontex_eng.pdf. Интернет, Frontex - Warsaw (приступљено 02.04.2011.год.).

Употреба ове технике базира се на билатералном споразуму Агенције и државе чланице/треће земље. Ови споразуми, најчешће немају правно обавезујући карактер, већ представљају меморандуме о споразумевању између министара спољних послова.¹⁸ Али ово свакако није кључна замерка коју критичари упућују на рачун Агенције. *FRONTEX* нема јасан правни оквир, као ни прецизно утврђене надлежности, због немогућности постизања консензуса међу државама чланицама. Оснивање *FRONTEX*-а, као агенције која би координирала рад националних граничних служби, било је компромисно решење између потпуне комунитаризације контроле и надзора спољних граница (увођење јединствене Европске граничне службе) и чисто националног приступа. Зато Агенција у пресретању нелегалних имиграната и даље има скроман учинак у односу на државе чланице. Тимови за брзу граничну интервенцију се суочавају са проблемима кратког трајања њихових мисија, као и *ad hoc* природе операција, али првенствено неједнаке заинтересованости држава чланица за учешће у заједничким операцијама. Експериментална природа и непрецизан правни оквир агенције условљавају мању одговорност.¹⁹

FRONTEX представља експериментални покушај држава чланица да успоставе заједничко управљање границама, али и поред ових критика, Агенција даје позитиван допринос у погледу стандардизације, обуке граничних службеника и пружању помоћи где год је то потребно. Правац даљег развоја ове агенција зависиће првенствено од политичких представника ЕУ, али и држава чланица. Увећање буџета и ширење домена активности Агенције (првенствено ТБГИ) охрабрују у смислу могућности за постизање договора између држава чланица око прецизног правног оквира и јасне надлежности Агенције, који би у исто време значили и већу оперативну аутономију, али и већи степен одговорности у заштити спољних граница ЕУ.

II) ИЗВОРИ

- “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004”, *Official Journal of the European Union* (OJ) L 349.

¹⁸ Rijpma, Jorrit J, “Frontex: Successful blame shifting of the member states?” *Area: Demography, Population & International Migrations* ARI 69/2010, Madrid.

¹⁹ Pollak, Johannes, Slominski, Peter, “Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the Eu's External Borders”, *West European Politics*, Vol. 32, No. 5, 904-924, September 2009.

- “Council Decision (EC) No 358/2005 of 26 April 2005”, OJ L 114.
- “Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007”; OJ L 199.

III) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Акциони план Владе Републике Србије за испуњавање препорука из Годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину, ради убрзања стицања статуса кандидата, као и Одговори на Упитник Европске комисије из јануара 2011. године, недвосмислено указују на жељу за пријемом у Европску унију. У том смислу сарадња Републике Србије са институцијама и агенцијама ЕУ заузима централно место.

FRONTEX, са друге стране, у погледу сарадње са трећим државама посебну пажњу поклања кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство, како би те државе ускладиле контролу својих граница са ЕУ стандардима. Учвршћивање односа ових држава и Агенције употпуњује се потписивањем протокола о сарадњи, првенствено у сфери размене информација граничних служби. Имајући ово у виду Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама Европске уније (*FRONTEX*) потписали су у фебруару 2009. године радни аранжман о сарадњи.²⁰ Исто су учиниле и све државе Западног Балкана што је омогућило стварање Мреже за анализу ризика за Западни Балкан (*West Balkans Risk Analysis Network*) која подразумева системску размену информација о нелегалним миграцијама.²¹ Три су закључка ове анализе: 1) масовна нелегална имиграција Албанаца (из Албаније и са Косова) у земље ЕУ; 2) транзит нелегалних имиграната из Јужне Азије, Блиског Истока и Африке, који са грчко-турске границе прелазе преко територије Западног Балкана (посебно изражено након визне либерализације Републике Србије, БЈР Македоније и Републике Црне Горе након 2009. године); 3) ризик који је најмањи, а односи се на турске држављане који легално долазе у земље Западног Балкана, а затим нелегално прелазе границу ЕУ. Обим и динамика сарадње са *FRONTEX*-ом зависиће од привржености циљевима приближавања Европској унији, али и

²⁰ Интернет: <http://www.smedia.rs/vesti/vest/8085/dacic-FRONTExKS-MUP-i-potpisali-sporazum-o-saradnji.html>, 03.04.2011.

²¹ Интернет: http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art19.html
Интернет, Frontex – Warsaw, 03.04.2011.

кандидатури за чланство. Како се Република Србија буде приближавала том циљу, сарадња са Агенцијом добијаће на значају. Међутим, како *FRONTEX* делује у непрецизном правном оквиру, без јасних надлежности и одговорности, спроводећи *ad hoc* операције, перспектива и улога ове агенције у оквиру ЕУ нису унапред одређени и она ће зависити највише од договора политичких представника држава чланица. Ипак, имајући у виду драстично увећање буџета из године у годину, као и број мисија које спроводи, можемо очекивати да ће *FRONTEX* у будућности имати одређеније надлежности и већу аутономију у оквиру контроле и надзора спољних граница ЕУ, чиме ће и сарадња Републике Србије (као потенцијалног кандидата) добијати на значају.