

UDK: 351.746.1(4-672EU)  
351.862/.863(4-672EU)

*Pregledni naučni rad*

## ULOGA FRONTEX-A U OSTVARIVANJU BEZBEDNOSTI EVROPSKE UNIJE

**MSc Samra Dečković\***

*Apstrakt:*

*Autor se u radu bavi analiziranjem uloge Frontex-a u ostvarivanju bezbednosti Evropske unije. Naime, s obzirom da svake godine, oko 700 miliona ljudi prelazi evropske spoljne granice, jedan od najvećih izazova je otkrivanje nelegalnih aktivnosti. Iz tog razloga je 2004. godine osnovan Uredbom Veća(EZ) 2007/20004, Frontex, Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije. Reč je o agenciji Evropske unije koja pomaže državama članicama u obuci nacionalnih pripadnika granične bezbednosti, uključujući uvođenje zajedničkih standarda obuke. Kako između zemalja Šengena ne postoje stalne granične kontrole, one postaju posebno značajne. Iz tog razloga Frontex sprovodi analizu rizika, prati istraživanja važna za kontrolu i nadzor spoljnih granica. Pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na spoljnim granicama te pruža državama članicama potporu u organizaciji zajedničkih operacija. S obzirom da Frontex nema sopstvenu opremu ili granične bezbednosne službe, prilikom koordinacije zajedničke operacije oslanja se na zemlje EU da obezbedi neophodne resurse. U svim svojim oblastima delovanja – operacije, analize rizika, obuku, istraživanje i razvoj, Frontex, deluje kao koordinator osnivanja specijalizovanih mreža između pograničnih vlasti. Frontex je tako postala centralna tačka kontakta koja postavlja standard za sve evropske graničare, jer između ostalog, borba protiv prekograničnog kriminala je moguća samo ako informacije od posebnog značaja budu dostupne svim graničnim vlastima.*

*Ključne riječi: Evropska unija, bezbednost, spoljne granice,*

### **Uvodna razmatranja**

Pedesetih godina prošlog veka jedan od ciljeva evropskih integracija bio je podsticanje slobodnog kretanja ljudi. Iz tog razloga je u Rimskom ugovoru 1957. godine kao osnova Zajednice identifikovano slobodno kretanje roba, lica, usluga i kapitala. Tako su i osamdesetih godina pet država članica (Belgija, Francuska,

---

\* Asistent na Departmanu za pravne nauke, Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: s.kucevic@uninp.edu.rs.

Nemačka, Luksemburg i Holandija) odlučile da naprave teritoriju bez unutrašnjih granica. U tom cilju su potpisale Šengenski sporazum, koji je pet godina kasnije dopunjen Konvencijom o sprovođenju Šengenskog sporazuma. Stupanjem na snagu ove konvencije ukinute su kontrole na unutrašnjim granicama i stvorena jedinstvena spoljna granica, što je zahtevalo i vođenje zajedničke politike upravljanja spoljnim granicama. Naime, raspad Sovjetskog Saveza, etnički sukobi i ratovi na Balkanu, ukazali su na potrebu da evropska bezbednosna politika postane deo procesa integracije, odnosno da države članice EU formiraju sopstvene snage za rešavanje kriznih situacija. Iz tog razloga su se zemlje EU na Međuvladinoj konferenciji u Matrihtu 1991. godine saglasile sa uvođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Član J.4 Ugovora određuje da zajednička spoljna i bezbednosna politika obuhvata sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući dugoročno definisanje zajedničke odbrambene politike koja bi u odgovarajućem trenutku, mogla da dovede do zajedničke odbrane. (Lapandić, Janjević, 1995.) Ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike su:

- Zaštita zajedničkih vrednosti, interesa i nezavisnosti Unije;
- Jačanje bezbednosti Unije i njenih država članica;
- Održavanje mira i jačanje međunarodne bezbednosti u skladu sa Poveljom UN i načelima Završnog akta iz Helsinkija i ciljevima Pariske povelje;
- Unapređenje međunarodne saradnje;
- Razvoj i jačanje demokratije i pravne države;
- Poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda. (Dapčević-Marković, 2012)

U cilju jačanja sposobnosti ujedinjene Evrope za spoljnopolitičko delovanje odredbe o ovoj politici su razrađene u Ugovoru iz Amsterdama 1997. godine i Ugovoru potpisanim u Nici 2000. godine.

Kada se govori Šengenskim pravilima upravljanja spoljnim granicama neophodno je istaći da ona obuhvataju širok spektar mera koje se mogu svrstati u pet grupa. Prva se odnosi na središnji stub upravljanja spoljnim granicama kojima se utvrđuju pravila o prelasku spoljnih granica i uslovi kojima se uređuje privremeno ponovno uvođenje unutrašnjih graničnih kontrola, odnosno Zakonik o šengenskim granicama. S obzirom da sve države članice nemaju spoljne granice koje treba nadzirati, kao ni jednake granične prometne tokove, druga grupa mera se odnosi na fondove<sup>1</sup> kojima se EU koristi kako bi državama članicama nadoknadili troškove nastale na spoljnim granicama.

U cilju upravljanja migracijama i granicama, treća grupa mera odnosi se na osnivanje sledećih centralizovanih baza podataka: Šengenskog informacionog sistema (SIS), Viznog informacionog sistema (VIS) i Eurodaca, evropske baze otisaka prstiju za identifikaciju tražitelja azila i garancije pravilnog sprovođenja Dublinske uredbe. Četvrta grupa mera predviđena je za sprečavanje i kažnjavanje nezakonitog ulaska, prelaska i boravka. I na kraju, postoje mere koje su usmerene na operativnu

<sup>1</sup>U periodu od 2007. do 2013. taj mehanizam podele finansijskog opterećenja postojao je u obliku Fonda za spoljne granice. U periodu od 2014. do 2020. taj fond zamenjuje Fond za unutrašnju sigurnost: granice i vize.

saradnju i upravljanje granicama. Nosioc tih mera je Agencija za evropsku graničnu i obalsku stražu (nekadašnja Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (Frontex) sa proširenim zadacima).

### **Nastanak Frontex-a**

S obzirom da evropske spoljne granice prelazi oko 700 miliona ljudi svaki godine, jedan od najvećih izazova je otkrivanje nelegalnih aktivnosti bez stvaranja kašnjenja za druge putnike. Naime, Evropska unija se poslednjih nekoliko godina suočava sa neviđenim porastom broja migranata i izbeglica koji žele da uđu u EU. Zemlje koje imaju spoljnu granicu imaju isključivu odgovornost za granične kontrole. Međutim, kako između zemalja Šengena ne postoje stalne granične kontrole, Šengen članovi se oslanjaju na kvalitet granične kontrole i nadzora koje sprovode druge zemlje EU. Iz tog razloga je Evropska unija razvila niz pravnih instrumenata, agencija i institucija usmeren na efikasan nadzor spoljnih granica i sprečavanje ilegalnih ulazaka na teritoriju država članica.<sup>2</sup>

Od 1999. godine Evropski savet za pravosuđe i unutrašnje poslove preduzeo je nekoliko koraka ka jačanju saradnje u oblasti migracija, azila i sigurnosti. U oblasti upravljanja granicama to je dovelo do stvaranja zajedničke jedinice za spoljne granice -grupe sastavljene od članova Strateškog odbora za imigraciju, granice i azil (SCIFA) i šefova službi za kontrolu državne granice. Zajednička jedinica je koordinirala nacionalne projekte ad-hoc centara za kontrolu granica, čiji je zadatak bio da nadgleda pilot projekte širom EU i zajedničke operacije vezane za upravljanje granicom. Postojalo je šest ad-hoc centara:

- Centar za analizu rizika (Helsinki, Finska)
- Centar za kopnene granice (Berlin, Nemačka)
- Centar za vazdušne granice (Rim, Italija)
- Centar za granice Zapadnog mora (Madrid, Španija)
- Ad-hoc centar za obuku (Austrija)
- Centar za granice Istočnog mora (Grčka)<sup>3</sup>

U cilju poboljšanja procedura i načina rada Zajedničke jedinice, Evropski savet je otišao korak dalje tako što je 26. oktobra 2004. godine osnovana Uredbom Saveta (EZ) 2007/2004 Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (Frontex).<sup>4</sup> Međutim, ova Uredba je ukinuta Uredbom (EU) 2016/1624 o osnivanju Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu, 14. septembra 2016. godine. Iako je Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu zamenila Evropsku agenciju za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije, zadržala je isti pravni subjektivitet i isti nadimak-FRONTEX. Sedište Frontex-a je u Varšavi, Poljska.

<sup>2</sup>[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_5.12.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.12.4.pdf)

<sup>3</sup><http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>, zvanična stranica Frontex-a, pristupljeno jula, 2017.

<sup>4</sup><http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>, zvanična stranica Frontex-a, pristupljeno jula, 2017.

Frontex zapošljava više od 300 ljudi u svom sedištu u Varšavi. Oni rade u sledećim područjima:

- analiza rizika
- operacije (kopnene, pomorske i vazdušne)
- Centar Frontexa za analizu situacije
- Povratak
- objedinjavanje resursa
- međunarodna saradnja i saradnja unutar EU-a
- pravna pitanja, ured za temeljna prava
- korporativno upravljanje.<sup>5</sup>

### Zadaci Frontex-a

Kao Agencija odgovorna za koordinaciju aktivnosti nacionalnih graničnih službi u nadzoru granice EU s državama nečlanicama, Frontex pruža pomoć državama članicama u obuci pripadnika nacionalnih bezbednosnih službi, uključujući uvođenje zajedničkih standarda obuke. Sprovodi analizu rizika, prati istraživanja važna za kontrolu i nadzor spoljnih granica. Pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na spoljnim granicama te pruža državama članicama podršku u organizovanju operacija zajedničkog povratka. To znači da Frontex ima sledeće zadatke:

- planira, koordinira, sprovodi i ocenjuje zajedničke operacije država članica na spoljnim granicama EU;
- sprovodi treninge osnovnog i specijalističkog nivoa;
- analizira obaveštajne podatke o stanju na spoljnim granicama;
- sprovodi istraživanja i nastoji da premosti tehničko-tehnološke razlike na spoljnim granicama;
- obezbeđuje timove za reagovanje u kriznim situacijama (*European border Guard Teams*) i za brze intervencije (*Rapid Border Intervention Teams*);
- pomaže zemljama članicama u operacijama vraćanja stranaca koji ilegalno borave u nekoj od zemalja članica, sa ciljem unapređenja efikasnosti, ekonomičnosti i poštovanja ljudskih prava pri tim operacijama;
- upozorava na moguće rizične situacije, a na bazi analize rizika- *An Early Warning System-EWS*. (Dapčević Marković, 2012)

Aktivnosti Frontexa temelje se uglavnom na analizama rizika, koje se mogu svrstati u tri kategorije: strateške analize, operativne analize i analitike. Naime, Frontex procenjuje rizike za sigurnost granica EU-a: stvara sliku uzoraka i kretanja u području nezakonite migracije i prekograničnih kriminalnih aktivnosti na spoljnim granicama, uključujući trgovinu ljudima te deli svoje rezultate sa zemljama EU-a i Komisijom, a i sam se njima koristi za planiranje svojih aktivnosti. Osim toga, Frontex

<sup>5</sup><https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex>, zvanična stranica EU, pristupljeno juna, 2017.

takođe posvećuje veliku pažnju dnevnim dešavanjima u oblastima svojih zajedničkih operacija na spoljnim granicama. Sa pristizanjem velikog broja državljana zemalja izvan EU, često pretil opasnost po neku članicu EU na spoljnoj granici, što zahteva reakciju Frontex-a u smislu raspoređivanja timova Evropske granične straže. U sklopu mobilnih timova nalaze se i prevodioci, ekipe za pružanje hitne medicinske pomoći i identifikaciju ljudi. Nose svoje vlastite uniforme sa zastavom EU, s tim što su pod kontrolom države članice u kojoj deluju. Koriste helikoptere i brze patrolne čamce, a misije se šalju u krizna područja u roku 10 dana od prijema zahteva.

Uzimajući u obzir postavljene zadatke može se reći da je Frontex postao centralna tačka kontakta, koja postavlja standarde za sve evropske granične bezbednosne službe. Razvojem zajedničkih standarda nastoje se osigurati jedinstveni standardi granične kontrole bez obzira na to gde putnici prelaze spoljne granice EU. Time se postiže saradnja službenika granične straže iz različitih zemalja tokom njihovog raspoređivanja u zajedničke operacije koje koordinira Frontex.

### Način rada Frontex-a

Dok je redovna kontrola granica isključiva odgovornost država članica, uloga Frontex-a se fokusira na koordinaciju raspoređivanja dodatnih stručnjaka i tehničke opreme u graničnim oblastima koje se suočavaju sa posebnim problemima. Međutim, Frontex nema vlastitu opremu ili graničnu stražu, već mu zemlje EU-e stavljaju na raspolaganje neophodne resurse, s tim što Frontex nadoknađuje sve troškove.<sup>6</sup> Naime, Frontex zajedno sa zemljom domaćinom vrši procenu broja posebno obučених izvršilaca, kao i količine i vrste tehničke opreme koja je potrebna. U skladu sa tim, Frontex usmerava zahtev svim državama članicama koje će zatim odlučiti o nivou doprinosa zajedničkoj operaciji.

Njeni kapaciteti su u osnaženom obliku bili angažovani u borbi protiv „krijumčara migranata” u operacijama Posejdon (Operation Poseidon Sea, kontrola morske rute od Turske do Grčke-raspoređeno oko 800 oficira za vezu<sup>7</sup>), Indalo (Operation Indalo, put iz Alžira i Maroka ka Španiji), Hermes (Joint Operation Hermes, kretanja iz centralnog Mediterana prema Italiji), Enej (Operation Aeneas, sprečavanje ilegalnih imigracija iz Turske, Albanije i Egipta ka obalama Italije) i Triton, pokrenuta krajem 2014. te znatno osnažena 2015., zadužena je za nadzor morske granice, prvenstveno između Libije i Italije, te je u nju uključeno osoblje i oprema iz više država članica s ciljem pružanja operativne potpore Italiji.<sup>8</sup> U saradnji s ostalim nadležnim agencijama EU-e, Frontex ima važnu ulogu u uspostavljanju centara za prihvatanje i registraciju i raspoređivanje timova za pružanje pomoći u upravljanju migracijama. Osnovni cilj je identifikacija, provera i registracija migranata pri ulasku u EU, kao i organizacija operacija vraćanja osoba koje nemaju

<sup>6</sup><https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex>, Zvanična stranica EU, pristupljeno avgusta, 2017.

<sup>7</sup>( <http://www.startbih.info/Aktuelnost.aspx?id=90415>), pristupljeno avgusta, 2017.

<sup>8</sup>[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_5.12.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.12.4.pdf)), pristupljeno avgusta, 2017.

pravo na ostanak. Agencija za evropsku graničnu i obalnu stražu vodeća je agencija u regionalnim jedinicama EU-e za posebne namene, čije se sedište za centre za prihvata i registraciju u Italiji nalazi u Cataniji, odnosno u Pireju za centre u Grčkoj. Zbog pojačane opasnosti od terorističkih napada usvojen je predlog za uvođenje obveznih provera građana EU-a koji ulaze u šengensko područje ili iz njega izlaze preko kopnenih, morskih ili vazdušnih granica. To znači da bi se putne isprave građana proveravale u bazi podataka Šengenskog informacionog sistema (SIS) i bazi Interpola o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama. Međutim, prema podacima međunarodne mreže MIGREURO, broj žrtava kontinuirano se povećavao iz godine u godinu te se podudara s početkom rada agencije *Frontex* i uvođenjem niza novih represivnih mehanizama kontrole i promenama zakonodavstva, koje su rezultirale time da su migranti zbog sve teže mogućnosti legalnog ulaska u EU prisiljeni posegnuti za nesigurnim aranžmanima prelaska granice koje pružaju razni kriminalci i krijumčari ljudima. Upravo su promene zakonodavstva jasno pokazale kako izgradnja kapaciteta za efikasno upravljanje granicama i sigurnost teritorija imaju prioritet nad delovanjem u smeru izgradnje mira, doslednog poštovanja ljudskih prava i ljudske sigurnosti te spašavanja izbeglica od utapanja. (Centar za mirovne studije, 2013.)

U skladu sa Uredbom 45/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 18. decembra 2000. godine, *Frontex*, kao agencija EU, prikuplja i obrađuje lične podatke, s tim što je imenovan službenik za zaštitu podataka, sa osnovnim zadatkom da obezbedi, na nezavisan način, zakonitost i poštovanje odredbi o zaštiti podataka. Međutim, Agencija samo obrađuje lične podatke lica koja su osumnjičena za prekogranične zločine, kao što je omogućavanje ilegalne migracije i trgovine ljudima, prosleđuje ih Europolu ili drugim organizacijama koje se staraju za sprovođenje zakona EU. *Frontex* nije ovlašćen da sprovede istragu i ima obavezu da izbriše lične podatke posle tri meseca.

## **Zaključak**

Sklapanjem Šengenskog sporazuma i uklanjanjem unutrašnjih granica u Uniji, uvedena je sloboda kretanja, odnosno režim kontrole spoljnih granica postao je mehanizam od interesa za celu Uniju. Ulascima stranih državljana od tada se pridaje mnogo veća pažnja, a implementiran je i niz javnih programa radi smanjenja ilegalnih imigracija. Za nadzor spoljnih vazdušnih, vodenih i kopnenih granica EU zaduženo je više agencija koje pomažu državama članicama u readmisiji stranih državljana. Radi odvratanja potencijalnih migranata od useljenja u Evropu finansiraju se granične infrastrukture trećih država, pokreću propagandne kampanje, ali se i ulaže u lokalne kapacitete tranzitnih zemalja za prihvata većeg broja izbeglica. Uspostavljanjem instrumenata i agencija poput Šengenskog informacionog sistema, Viznog informacionog sistema i Agencije za evropsku graničnu i obalnu stražu sasvim je jasno da je politika upravljanja granicama znatno napredovala. Uloga *Frontex*-a u obuci pripadnika nacionalnih bezbednosnih službi, uključujući uvođenje

zajedničkih standarda obuke, od posebne je važnosti. Pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na spoljnim granicama te pruža državama članicama pomoć u organizaciji zajedničkih operacija. Frontex u svim svojim oblastima delovanja – operacije, analize rizika, obuka, istraživanje i razvoj, deluje kao koordinator osnivanja specijalizovanih mreža između pograničnih vlasti. Tako je postala centralna tačka kontakta koja postavlja standard za sve evropske bezbednosne službe, jer između ostalog, borba protiv prekograničnog kriminala je moguća samo ako informacije od posebnog značaja budu dostupne svim graničnim vlastima.

## LITERATURA

- 1) Dapčević-Marković, Lj.(2012). Bezbednost Evropske Unije, Beograd.
- 2) Lapandić, D., Janjević, M.(1995). Ugovor o Evropskoj Uniji:od Rima do Mاستrihta, Beograd.
- 3) Centar mirovnih studija, izjava za javnost, (2013) Štitimo ljude a ne granice, Zagreb.
- 4) Zvanična stranica Evropske unije, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_5.12.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.12.4.pdf)), pristupljeno avgusta, 2017.
- 5) Zvanična stranica Frontex-a<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>„ pristupljeno jula, 2017.
- 6) <http://www.startbih.info/Aktuelnost.aspx?id=90415>), pristupljeno avgusta, 2107.

## ROLE OF FRONTEX A SECURITY IN EXERCISING THE EUROPEAN UNION

Msc Samra Deckovic

### Abstract:

The author is concerned with analyzing the role of Frontex in achieving security of the European Union. In fact, considering that every year, about 700 million people crossing EU external borders, one of the biggest challenges is to detect illegal activities. For this reason, in 2004, established under the Higher (EC) 2007/20004, Frontex, the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. It is an agency of the European Union to assist Member States in training of national border guards, including the establishment of common training standards. As between the Schengen countries there are no permanent border control, they become particularly significant. For this reason, Frontex conducts risk analysis, monitor research relevant for the control and surveillance of external borders. Assists Member States in circumstances requiring increased technical and



operational assistance at external borders and provides support to member states in the organization of joint operations. As Frontex does not have its own equipment or border guards during joint operations coordination relies on EU countries to provide border guards, boats, airplanes and other necessary resources. In all its areas of operation - operations, risk analysis, training, research and development, Frontex, acting as coordinator of the establishment of specialized networks between border authorities. Frontex has become a central point of contact, which sets the standard for all European border guards, because among other things, the fight against cross-border crime is only possible if the information is of particular interest are available to all border authorities.

**Keywords (5 words):** The European Union, security, external borders.

*Article history:*

*Received: 28. 6. 2017.*

*Accepted: 4. 9. 2017.*