

# VI ОДГОВОРИ НА 'СЕОБУ НАРОДА' У ЕВРОПУ

Жаклина НОВИЧИЋ<sup>1</sup>

## ЕВРОПСКЕ ПОГРАНИЧНЕ И ОБАЛСКЕ СНАГЕ (ЕВCG) ИЛИ “ФРОНТЕКС ПЛУС” АРАНЖМАН

*Abstract:* Text deals with creation, development, ambiguities, and possibilities for further activities of Frontex, its transformation into European Border and Coast Guard Agency, by the end of 2016. After introductory summary of institutional development and structure of Frontex, author puts attention on tricky issues as “right to prevent” of Frontex on EU borders, and discernment between competences and responsibilities of EU and single member states. Issue of competencies is particularly highlighted in the context of the human rights of migrants, refugees and asylum seekers. In conclusion author stresses the need to create precise competencies of Frontex and of single member agencies and offers a glimpse into possible development of EU competencies in this area.

*Key words:* management of borders, Schengen area, Frontex, European border and coast guard, right to intervene, human rights.

### Увод

Постојање и имплементација заједничких европских правила контроле и надзора преласка спољних граница било је један од главних

---

<sup>1</sup> Др Жаклина Новичић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународно економски, правни и безбедносни аспекти“, Министарства науке Републике Србије, ев. бр. 179029, за период 2011-2017. године.

услова за укидање провера на унутрашњим границама ЕУ. Правила кодификована тзв. Шенгенским граничним кодексом опширно регулишу начин провере преласка спољних граница држава чланица Шенгенског простора, али надзор и управљање границама ипак остављају државама.<sup>2</sup> Ипак, управљање границама временом се полако пребацивало на Фронтекс, званично европску агенцију за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ.<sup>3</sup>

Од настанка Фронтекса 2004. године његови задаци и средства су се повећавали, тако да је од регулационог тела све више постајао кључни актер оперативне сарадње држава чланица ЕУ на спољним границама, а у последње време све чешће се чују позиви са политичког нивоа да Фронтекс делује у политички осетљивом контексту.

Уз Фронтекс као агенцију у последње време се прикупља резервни састав наоружаних снага задужен за границе и обале (енг. *European Border and Coast Guard, EBCG*). Фронтекс је иницијално био замишљен као тело техничког и аполитичког карактера, независно од политичких интереса (институционалних и националних).<sup>4</sup> Надлежности Фронтекса су прошириване, у крајњем, због широке природе самог европског система интегрисаног управљања границама.<sup>5</sup> Тако су се, суштински, од контроле граница, задаци Фронтекса проширили на

---

<sup>2</sup> *Schengen Borders Code*, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), *Official Journal of the European Union*, L 105, 13.04.2006, pp. 1–32. Кодекс се примењује на сваку особу која прелази спољне границе земаља ЕУ (осим Уједињеног Краљевства и Ирске), као и на унутрашње границе Шенгенског простора (подручја без граничне контроле, које обухвата 26 земаља ЕУ, заједно са Исландом, Лихтенштајном, Норвешком и Швајцарском).

<sup>3</sup> Енг. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders*. Седиште Фронтекса је у Варшави, Пољска. Фронтекс је скраћеница од француских речи за „спољне границе“ (fr. *frontières extérieures*).

<sup>4</sup> *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, European Parliament, Directorate General For Internal Policies, Policy Department, Citizens Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, justice and home affairs, Study for LIBE Committee, 2016, p. 27.

<sup>5</sup> Више о слободи кретања и зачецима интегрисаног управљања границама видети у: Жаклина Новичић, „Слобода кретања људи у праву ЕУ“, *Међународни проблеми*, 2003, Vol. LV, бр. 1, стр. 57-88.

превенцију прекограничног криминала, као и мере унутар области слободе кретања, а шири се и територијални обим његове надлежности на управљање ближим суседством.<sup>6</sup> На преобликовање Фронтекса су утицали и избегличка криза и тероризам, који су Шенгенски простор ставили под додатни притисак због прилива хиљада људи из Африке и са Блиског Истока првенствено на обале Грчке и Италије.

### **Институционални развој Фронтекса**

#### *Оснивачка регулатива из 2004. године*

Фронтекс је успостављен Регулацивом Савета ЕУ из 2004. године као инструмент развоја бољег интегрисаног приступа управљању границама.<sup>7</sup> Правни основ је нађен у надлежности ЕУ да усваја законодавство о „постепеном увођењу система интегрисаног управљања границама”, и у овлашћењу да усваја законодавство о репатријацији држављана трећих држава настањених илегално у земљама ЕУ.<sup>8</sup> Према Оснивачкој регулативи, главни задаци Фронтекса су били да: *a*) координира сарадњу између држава чланица у управљању спољним границама; *b*) помаже државама чланицама у обуци националних граничара, укључујући увођење заједничког стандарда тренинга; *c*) спроводи анализе ризика; *d*) прати развој истраживања релевантних за контролу и надзор спољних граница; *e*) помаже државама чланицама у околностима које траже повећање техничке и оперативне помоћи на спољним границама; *f*) пружа државама чланицама подршку потребну у организовању заједничких операција повратка.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, op. cit., pp. 14-15.

<sup>7</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, *Official Journal of the European Union*, L 349, pp. 1-11.

<sup>8</sup> Видети: члан. 77.2(b) и (d), и Члан 79.2(c) Уговора о функционисању ЕУ (ex чл. 62.2(a) и 66. УфЕУ).

<sup>9</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004, Član 2(1).

Фронтексу је додељено, поред наведеног, да оцењује, одобрава и координира предлоге за заједничке операције и пилот пројекте држава чланица на спољним границама.<sup>10</sup> Зависно од комунитарне политике повратка, Фронтекс је надлежан и за обезбеђење помоћи неопходне за организовање заједничких опарација држава чланица ЕУ на повратку (енг. *joint return operations*) на основу, како је прописано, идентификованих најбољих пракси стицања путних докумената и протеривања илегално присутних држављана трећих држава.<sup>11</sup> Коначно, прописано је и да Фронтекс олакшава оперативну сарадњу између држава чланица ЕУ и трећих земаља, а у оквиру политике спољних односа ЕУ (енг. *external relations policy*).<sup>12</sup>

Управљачку структуру Фронтекса чини Управни одбор (енг. *Management Board*) који представља интересе држава чланица, а састављен је од по једног представника сваке државе чланице и два представника Комисије. Одбор се редовно састаје два пута годишње и одлуке усваја апсолутином већином. Он поставља Извршног директора (на бази заслуга, вештина и искуства у управљању границама), али му не издаје инструкције будући да је он независно тело у оквиру сопствених надлежности.<sup>13</sup>

Може се рећи да је Фронтекс од самог настанка агенција барем двоструког карактера. Као класична регулациона агенција ЕУ он помаже у имплементацији заједничке политике путем мера техничке и информационе помоћи (нпр. размене информација, анализе ризика, техничка истраживања, заједнички програми тренинга граничара, итд). Међутим, те задатке једним делом Фронтекс спроводи као оперативна агенција, тј. тело за координацију заједничких активности националних граничара (пограничних снага) држава чланица ЕУ.

### *Промене из 2007. и 2011. године*

Надлежности Фронтекса су ојачане 2007. и 2011. године сукцесивним променама Оснивачке регулативе из 2004. године. Првим амандманима

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, Члан 3.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Члан 9.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Члан 14.

<sup>13</sup> *Ibid.*, чл. 20-25; Члан 26(2), Члан 25(1).

Оснивачке регулативе Фронтекса 2007. године уведен је механизам брзог одговора на ванредне ситуације, односно тимови за брзе интервенције на границама (енг. *Rapid Border Intervention Teams*). Циљ је био да се обезбеди брза оперативна помоћ на ограничено време држави чланици на њен захтев, када се она суочава са стањем „ургентног и изузетног притиска” и посебно „прилива великог броја држављана трећих земаља који покушавају да илегално уђу на територију државе чланице,” тј. да пређу спољне границе ЕУ.<sup>14</sup> Број граничара стављених на располагање европским тимовима требало је да одреди Управни одбор на предлог Извршног директора. Држава чланица је била дужна да стави националну квоту граничара на располагање Фронтексу „осим ако се не суочава са ванредном ситуацијом која суштински утиче на пражњење националних резерви”. Током ангажовања европских тимова, они инструкције примају од прихватне државе чланице у складу са оперативним планом.<sup>15</sup>

Оперативне надлежности Фронтекса ојачане су поново 2011. године.<sup>16</sup> Тимови за брзе интервенције на границама постали су Европски тимови граничара (енг. *European Border Guard Teams*), који могу бити употребљени у брзим интервенцијама на границама и редовним заједничким оперативним активностима. Државе чланице су дужне да одржавају националне контингенте граничара у складу са укупним бројем и профилом које утврђује Фронтекс.<sup>17</sup> У вези са тим, остао је, међутим, упитан степен обавезности због тога што су доприноси држава чланица

---

<sup>14</sup> Члан 1, Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, *Official Journal of the European Union*, L 199, 31.07.2007, pp. 30-39.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Члан 4(2), Члан 4(3), Члан 5.

<sup>16</sup> Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, *Official Journal of the European Union*, L 304, 22.11.2011, pp. 1-17.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Члан 1(2), Члан 3(b). Тада су одређене и надлежности националних граничара ангажованих изван сопствених земаља у заједничким оперативним активностима (енг. *guest officers*). Оне се извршавају на основу инструкција прихватне државе чланице, али у складу са Шенгенским граничним кодексом.

у крајњем ипак добровољни. То питање је требало да барем донекле буде појашњено најновијим институционалним променама 2015–2016. године.

### *Новине из 2016. године*

Предлог за најновије промене је потекао од Европске комисије која је 15. децембра 2015. објавила нацрт јачања Фронтекса.<sup>18</sup> Европски Савет је подржао предлог 18. децембра 2015. године, а након гласања у ЕП 16. септембра 2016. године усвојена је Регулатива ЕП и Савета о Европским пограничним и обалским снагама.<sup>19</sup> Амандманима је Фронтекс преименован у Агенцију за Европске пограничне и обалске снаге (EBCGA) али, што треба посебно нагласити, нова агенција не представља ново тело и није заменила Фронтекс који је задржао претходну правну личност.

Најновији аранжман значајно учвршћује регулаторне и оперативне задатке Фронтекса, и развија га у агенцију са новим, важним надзорним овлашћењима. Задаци регулације су проширени, а поред стандардних процена ризика, сада се могу оснивати аналитички центри за праћење ризика, а даље се развијају и системи размене информација. Проширени су и оперативни задаци агенције, и то техничким и људским ресурсима. Фронтекс је добио и нову надзорну улогу у политички веома осетљивом контексту.<sup>20</sup>

Појачана политичка страна Фронтекса се огледа најпре у самој управљачкој структури. Најновије промене су направиле корак даље ка

---

<sup>18</sup> COM(2015) 671 final, Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC, *European Commission*, Strasbourg, 15.12.2015.

<sup>19</sup> Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, *Official Journal of the European Union*, L 251, 16.09.2016, pp. 1-76.

<sup>20</sup> *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, op. cit., pp. 27-28.

још више политичком карактеру Управног одбора, којем су у бројним случајевима поверене надлежности одлучивања које су раније биле у рукама Извршног директора. Тиме су дата широка овлашћења одлучивања Управном одбору, заједничком органу који се састаје само два пута годишње. Надлежности између ова два управљачка органа Фронтекса су сада расподељене тако да се резервишу за Управни одбор одлуке које имају политички осетљиву природу, а задаци више техничке и оперативне природе препуштају се Извршном директору.<sup>21</sup>

Фронтекс је добио право да интервенише на спољним границама у ситуацијама које захтевају хитну акцију. Те операције може да обавља у функцији пограничне службе, превенције прекограничног криминала, укључујући борбу против кријумчарења миграната и трговине људима, као и менаџмента миграција, укључујући идентификацију, регистрацију, испитивање и повратак.<sup>22</sup> Фронтекс аранжман тиме, чини се, продубљује своју „интерну контрадикцију”, наиме, озбиљно доводи у питање одредбе чланова 4(2) Уговора о ЕУ и 72. Уговора о функционисању ЕУ, према којима су државе чланице ЕУ ултимативно одговорне за унутрашњу безбедност.<sup>23</sup>

Право на интервенцију било је главна тачка сукоба између Комисије, као предлагача промена, и неких чланица ЕУ, посебно оних чланица чије границе представљају спољне границе ЕУ (као што су Грчка, Мађарска, Италија, Пољска), које су приговарале, у најкраћем, због губитка суверенитета и које су хтеле да обезбеде да интервенција Фронтекса буде могућа само уз сагласност држава чланица. Са друге стране, предлог Комисије је од почетка имао подршку кључних чланица ЕУ, Француске и Немачке.

Као важан додатак регулативној и оперативној функцији Фронтекса и као главна иновација последњих амандмана, Фронтекс је добио и нову независну надзорну улогу (енг. *supervisor*), што имплицира да постоји хијерархија у односу Фронтекса и одговарајућих националних органа. Уз то, Фронтекс је добио задатак да усваја оперативну и техничку стратегију са којом националне стратегије морају бити сагласне, што

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Regulation (EU) 2016/1624, Члан 15(5).

<sup>23</sup> *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, op. cit., pp. 18, 22-23.

опет „импицира одређену хијерархију унутар система”.<sup>24</sup> Та хијерархија у односима Фронтекса и националних органа не би смела, како се са једне стране тврди, да прејудииира уобичајене радне односе Фронтекса у области оперативне сарадње са државама, који би требало да буду засновани на једнакости и узајамном поверењу.<sup>25</sup> Са друге стране тврди се да је у временима кризе солидарност нужна, али да над принципом солидарности превладава ипак „стара логика принципа одговорности“, па се у крајњем чини да државе чланице остају ултимативно одговорне за имплементацију европског интегрисаног управљања границама.<sup>26</sup>

За сада може рећи је да је Фронтекс са надлежним граничним органима држава чланица заједнички одговоран за управљање спољним границама (енг. *shared responsibilities*). Шта то конкретно значи надаље ће посебно бити размотрено у контексту права на интервенцију Фронтекса, као и последица по људска права.

### Право на интервенцију

Надлежности Фронтекса посебно су ојачане контроверзним правом на интервенцију. Наиме, Фронтекс може да покрене заједничке операције, тј. интервенције на спољним границама ЕУ, као и на њиховој периферији у трећим земљама. Ово последње је посебно важно јер се односи и на Републику Србију и нови „радни аранжман“ о коме се управо преговара између Комисије и Србије.<sup>27</sup>

Право на интервенцију је значајно мењано током усвајања последњих промена, јер је оцењивано као правно и политички

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>26</sup> Philippe De Bruycker, “The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic,” *European Papers*, 2016, Vol. 1, No 2, pp. 559-569.

<sup>27</sup> Према нашим сазнањима, преговара се о ангажовању тимова Фронтекса у Србији и Македонији са имунитетом од грађанског и кривичног права ових земаља. Последња верзија преговараног мандата није још увек постала јавна до завршетка овог текста, али је невладина организација Стејтвоч (*Stewatch*) почетком маја 2017. објавила ранију верзију предложеног уговора. Видети: “Deploying armed Frontex teams on the “Balkan Route” agreements with Serbia and Macedonia on the way“, *Stewatch*, 01.05.2017.



непожељно.<sup>28</sup> Ако се држава чланица не повинује одлуци Фронтекса, у крајњем Савет може да нареди Фронтексу да започне израду оперативног плана за брзу интервенцију на граници или другу заједничку операцију. Коначно, Савет може да препоручи поновно инсталирање граничне контроле, и тиме ефективно искључи ту државу чланицу из Шенгенског простора на минимум две године.<sup>29</sup> Посебно је била проблематична могућност да се интервенција покреће чак и ако не постоји захтев за помоћ државе чланице, или ако она сматра да нема потребе за додатном интервенцијом, али Фронтекс процењује да постоји несразмеран притисак на спољну границу у мери која би угрозила функционирање Шенгенског простора. То би и даље требало да буде утемељено на оперативном плану који захтева престанак односне државе чланице, па је Фронтекс, барем због тога, и даље агенција која зависи од активне сарадње држава чланица ЕУ, са којима мора заједно да договара оперативни план.<sup>30</sup>

Остаје питање колико је безусловна обавеза да се обезбеди одређени број граничара за брзе граничне интервенције Фронтекса. Чини се да је сада већи ниво обавезности за државе чланице ЕУ у погледу доприноса у тимовима Фронтекса, одн. за „брзу резерву“, који се практично састоји од неке врсте „стајаћих снага“ са најмање 1500 чланова перманентног особља, тј. националних граничара (пограничних и обалских официра), са техничком опремом, који могу бити ангажовани у року од три дана. Последњи доприноси држава чланица (према Регулативи из 2016), наведени су у доњој табели.<sup>31</sup>

Фронтекс и даље, међутим, нема сопствене, „европске“ пограничне снаге које би биле одговорне за обезбеђење сталне и једноличне примене права ЕУ на свим спољним границама. Фронтекс нема ни оперативно особље, нити може да спроводи сопствене операције повратка или управљања границама без обезбеђеног претходног доприноса држава чланица.

---

<sup>28</sup> *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, op. cit., pp. 17-18.

<sup>29</sup> *Ibid.* То је сличан механизам као у Члану 26. Шенгенског граничног кодекса.

<sup>30</sup> Видети: Члан 15ff, Regulation (EU) 2016/1624.

<sup>31</sup> Regulation (EU) 2016/1624, Annex I, p. 63.

## Табела доприноса које ће обезбедити државе чланице

TABLE OF CONTRIBUTIONS, TO BE PROVIDED BY EACH MEMBER STATE, TO THE MINIMUM TOTAL NUMBER OF 1 500 BORDER GUARDS AND OTHER RELEVANT STAFF, IN ACCORDANCE WITH ARTICLE 20(5)	
Belgium	30
Bulgaria	40
Czech Republic	20
Denmark	29
Germany	225
Estonia	18
Greece	50
Spain	111
France	170
Croatia	65
Italy	125
Cyprus	8
Latvia	30
Lithuania	39
Luxembourg	8
Hungary	65
Malta	6
Netherlands	50
Austria	34
Poland	100
Portugal	47
Romania	75
Slovenia	35
Slovakia	35
Finland	30
Sweden	17
Switzerland	16
Iceland	2
Liechtenstein	(*)
Norway	20
Total	1 500

## Људска права и Фронтекс

Питање поделе одговорности између Фронтекса као европске агенције са описаним надлежностима и држава чланица Шенгенског простора са друге стране, посебно је актуелно у контексту заштите и кршења основних људских права избеглица, миграната и азиланата. Најновијим законским променама уведена су три механизма за ризике везане за људска права: Консултативи форум за основна права и Официр за основна права (који спадају у управљачку структуру

Фронтекса),<sup>32</sup> као и механизам притужбе.<sup>33</sup> Предложени механизми су подређени контроли од стране Официра за људска права и преко њега Извршног директора, за чије одлуке, ипак, не постоји гаранција непристрасности и транспарентности. Остаје питање како ће ови механизми бити надзирани, и то питање је било постављено и пред Европским парламентом.<sup>34</sup>

Фронтекс од настанка прате критике и оптужбе од стране активиста за људска права и про-мигрантских група за повреде људских права на спољним границама ЕУ.<sup>35</sup> Агенција је оптуживана да је у рату против миграната, а чули су се и позиви за отварање „црне кутије” секуритизације азила и миграција у ЕУ.<sup>36</sup> Вреди подсетити да су кључне институције ЕУ направиле јасну везу између тероризма, безбедности, миграција и граница још у одговору на тероризам 11. септембра 2001, и да се сматра да је сам Фронтекс на неки начин производ институционализације процеса секуритизације тј. екстремне политизације миграција и њиховог представљања као безбедносне претње.<sup>37</sup>

У контексту људских права, и посебно операција повратка миграната, питања надлежности и поделе одговорности посебно су

---

<sup>32</sup> Члан 61, Regulation (EU) 2016/1624.

<sup>33</sup> *Ibid.*, čl. 70-72.

<sup>34</sup> Видети: Kostadinka Kuneva et al., *Proposed European Border and Coast Guard (EBCG) and Complaints Mechanism in respect of violation of human rights*, 2016, 11 February, Question for written answer to the Commission Rule 130, 2016-E-001236-16. Видети и: Steve Peers, “Analysis The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees’ Expense?,” Barnard & Peers: chapter 26, *EU Law Analysis*, blog, 16 December 2015.

<sup>35</sup> Sarah Léonard, “FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices,” The Migration Working Group Seminar Paper, *European University Institute, Florence*, 9 February 2011, pp. 1-2. Слоган „Затворите Фронтекс!” (*‘Shut down FRONTEX!’*) појавио се у разним градовима ЕУ, а немачка НВО покренула је петицију пред ЕП 2008. године са захтевом да се заустави опасност на ЕУ границама од активности Фронтекса (*PRO ASYL* 2008).

<sup>36</sup> Sarah Léonard, “FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices,” op. cit., pp. 3-4.

<sup>37</sup> Andrew W. Neal, “Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX,” *Journal of Common Market Studies* JCMS, 2009, Vol 47, Nu 2, pp. 333–356. Prema autoru, Fronteks nije proizvod sekuritizacije već pre njihovog neuspeha.

осетљива у окружењу у којем функционише више актера. Јачање функција Фронтекса и подељених одговорности за европско управљање границама само даље повећава постојеће нејасноће. У вези самог Фронтекса, остаје забринутост у погледу недостатка транспарентности, нејасних одговорности, недостатка демократског надзора и посебно уговора са трећим земљама.<sup>38</sup>

Будући да Фронтекс не замењује власти држава одговорне за заштиту граница, он не може бити одговоран уместо држава, али се поред њих мора сматрати одговорним због улоге координатора сарадње. Сасвим сигурно, Фронтекс не би смео да избегне одговорност према Повељи о фундаменталним правима у ЕУ, према којој је одговоран за неуспех да се заштите појединци од предвидљивих кршења људских права почињених од стране националних гарди које учествују у заједничким операцијама.<sup>39</sup>

Конечно, треба додати и упозорење да постоји могућност да „иновирани и преименовани Фронтекс“ створи „очекивања која ће тешко бити испуњена на терену“ ако остане „слабо поштовање стандарда ЕУ у погледу граница, пријема, азила“.<sup>40</sup>

### Закључак: „Пузајуће надлежности“?

Фронтекс је поселе последњих амандмана, у крајњем, значајно ојачан и не само да има функцију централног чворишта за информације о преласцима спољних граница ЕУ, већ представља *primus inter pares* који треба да усваја оперативну и техничку стратегију за „интегрисано европско управљање границама“ са којим стратегије држава чланица морају бити сагласне.<sup>41</sup> Они са већим амбицијама у погледу Фронтекса,

---

<sup>38</sup> Видети: “Frontex: Human Rights Responsibilities”, *International Journal of Refugee Law*, 2013, 25 (2), pp. 407-434. Parliamentary Assembly, Council of Europe, Doc 13161, 08 April 2013.

У контексту тзв. трећих земаља, јавност Србије посебно треба да обрати пажњу на даље развијање Фронтекса и његових операција „на периферији“ ЕУ.

<sup>39</sup> Члан 52(3), Повеље о основним правима, 2000.

<sup>40</sup> Sergio Carrera and Leonhard den Hertog, “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 88, March 2016.

<sup>41</sup> *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, op. cit., p. 26.

ипак упозоравају да ће, у недостатку стварне моћи команде и контроле у рукама ове „европске агенције“, појам заједничке одговорности остати више правна фикција него реалност.<sup>42</sup> Фронтекс до данас није добио независна извршна овлашћења, тј. нема надлежности спровођења закона (енг. *law enforcement*) независне од држава чланица.<sup>43</sup> Штавише, код многих држава чланица постоје значајна уставна ограничења за трансфер извршних надлежности, а упитно је и да ли садашњи Уговори ЕУ дозвољавају трансфер истинских извршних надлежности на тела ЕУ изван институција ЕУ.<sup>44</sup>

Потреба за прецизним разграничењем не само овлашћења, већ и одговорности између Фронтекса и држава чланица ЕУ, као и за одговарајућом судском контролом преноса и извршења надлежности и одговорности свакако постоји. Тим пре што постоји и повећани ризик да се Фронтекс све више позива да донесе одлуке које, ако саме по себи и нису политичке, оне јесу политички веома осетљиве.

Добар део проблема са поделом надлежности извире из самог карактера „европских агенција“, које се унутар институционалне структуре ЕУ оснивају као независна, техничка и аполитична тела која помажу Комисији и државама чланицама у спровођењу права ЕУ. Занимљива је и Судска пракса Суда правде ЕУ у погледу ових агенција. Наиме, у познатом предмету „Есма“ (*ESMA*) Суд правде ЕУ је заузео став да агенцијама могу бити додељене „надлежности имплементације тражене хармонизације“ када мере које треба усвојити зависе од специфичних професионалних и техничких експертиза и способности таквог тела да одговори брзо и адекватно. Ипак, агенције не могу „бити позване да направе политичке изборе“.<sup>45</sup> Област управљања границама је посебно специфична, јер суштински представља полицијску надлежност која може да значи и употребу силе и принуду, и захтева један ниво дискреције који је тешко унапред регулисати. Ту се онда може створити озбиљан простор за развој нових надлежности на „пузајући“

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>45</sup> V. Case C-270/12, *UK v European Parliament and Council ('ESMA')*, European Court of Justice, Judgment of the Court (Grand Chamber), 22 January 2014, para. 34, 40, 105.

начин – „пузајућих надлежности“ (енг. *competence creep*),<sup>46</sup> као производ демократског дефицита у том процесу.

Чини се да је управо тај процес „пузајућег“ настанка надлежности могао да подстакне и даљи развој очекивања, рецимо, да се овим путем, између осталог, гради и државност ЕУ. Наиме, у анализама Фронтекса се може наћи и надање да ЕУ пролази можда кроз процес изградње државе (енг. *state-building*) преко заштите спољних граница. Неки у овом процесу виде „Ришељеовски моменат“ Европе, будући да је препознато да Фронтекс, као и неке друге операције ЕУ, у суштини, представљају мисију заштите граница ЕУ.<sup>47</sup> Овакве амбиције не чуде будући да је управљање границама историјски једно од кључних дужности и атрибута државе. Тиме је разумљивије и неповерење неких земаља чланица ЕУ које у овом процесу препознају узурпацију суверенитета.<sup>48</sup>

Са друге стране, скептици ипак сумњају да ће Фронтекс довести до истински „европских“ граничних и обалских снага или да ће решити „шљаштеће недостатке“ у одговору ЕУ на мигрантску кризу последњих година.<sup>49</sup> У том смислу, тврди се да нови „дизајн Фронтекса“ тешко да је понудио икакве нове предности, и да он представља мање-више исто што и раније, односно „Фронтекс Плус“ аранжман.<sup>50</sup>

Посматрајући коначне резултате миграционе политике ЕУ до сада, моћи се рећи да земље ЕУ нису адекватно заштитиле своје спољне границе,

---

<sup>46</sup> *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, op. cit., p. 26.

<sup>47</sup> Fiott, Daniel, “Europe’s Richelieu moment? EU border security and the CSDP”, *European Geostrategy*, Vol. 8, No. 3, 17th February 2016. Поред Фронтекса, мисли се првенствено и на поморску операцију заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ – Софија. Више у: Жаклина Новичић, Операција „Софија“: војни одговор ЕУ на мигрантску кризу, у: *Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ: актуелни изазови*, М. Ђурковић и М. Игрутиновић (ур.), Институт за европске студије, 2016, стр. 63-82.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Sergio Carrera and Leonhard den Hertog, “A European Border and Coast Guard: Fit for purpose?,” *Centre for European Policy Studies*, CEPS Commentary, 24 February 2016.

<sup>50</sup> Cf. Sarah Wolff and Adriaan Schout, “FRONTEX as Agency: More of the same?,” *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, Vol 14, Issue 3: Agency Governance in the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice, pp. 305-324.

што је и довело до поновног успостављања контроле на унутрашњим границама неких држава чланица. Оно што је требало да буде централни одговор ЕУ на садашњу избегличку и мигрантску кризу – ефикасно управљање спољним границама са средиштем у Фронтексу, завршило се „кризом управљања”<sup>51</sup> и недостатком заједничке европске стратегије. Треће земље, међу које спада и Србија, посебно треба да буду обазриве према овом процесу, будући да је једна од његових очигледних последица то да државе чланице ЕУ углавном настављају да „измештају“ (енг. *outsourcing*) своје спољне границе на „периферију“, тј. на границе тзв. трећих земаља.

### Литература

- Новичић, Жаклина, „Слобода кретања људи у праву ЕУ“, *Међународни проблеми*, 2003, Vol. LV, бр. 1, стр. 57-88.
- Новичић, Жаклина, „Операција Софија: војни одговор ЕУ на мигрантску кризу, у: *Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ: актуелни изазови*, М. Ђурковић и М. Игрутиновић (ур.), Институт за европске студије, 2016, стр. 63-82.
- Carrera, Sergio and Leonhard den Hertog, “A European Border and Coast Guard: Fit for purpose?,” *Centre for European Policy Studies*, CEPS Commentary, 24 February 2016. Internet: <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-fit-purpose>, 18.02.2017.
- Carrera, Sergio and Leonhard den Hertog, “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?,” *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 88, March 2016. Internet: <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-what%E2%80%99s-name>, 18.02.2017.
- De Bruycker, Philippe, “The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic,” *European Papers*, Vol. 1, 2016, No 2, pp. 559-569. Internet: [http://europeanpapers.eu/es/system/files/pdf\\_version/EP\\_eJ\\_2016\\_2\\_10\\_Agenda\\_Philippe\\_de\\_Bruyckere\\_1.pdf](http://europeanpapers.eu/es/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_1.pdf), 12.02.2017.
- Fiott, Daniel, “Europe’s Richelieu moment? EU border security and the CSDP“, *European Geostrategy*, Vol. 8, No. 3, 17th February 2016. Internet:

---

<sup>51</sup> Проф. *Marcello Di Filippo* назвао је тако ситуацију у: *SIPRI highlights of 2016*, Internet: <https://www.sipri.org/commentary/blog/2017/sipri-highlights-2016>, 20.04.2017.

<http://www.europeangeostrategy.org/2016/02/europes-richelieu-moment-eu-border-security-and-the-csdp/>, 20.02.2016.

- Kuneva, Kostadinka et al., *Proposed European Border and Coast Guard (EBCG) and Complaints Mechanism in respect of violation of human rights*, 2016, 11 February, Question for written answer to the Commission Rule 130, 2016-E-001236-16. Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2016-001236&format=XML&language=EN>, 20.02.2017.
- Léonard, Sarah, "FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices," The Migration Working Group Seminar Paper, *European University Institute, Florence*, 9 February 2011, pp. 1-2. Internet: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardpaper.pdf>, 20.02.2017.
- Neal, Andrew W., "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX," *Journal of Common Market Studies* JCMS, 2009, Vol 47, No 2, pp. 333–356. Internet: <http://www.eui.eu/documents/departmentscentres/academyofeuropeanlaw/coursematerialsul/ul2010/trevisanut/trevisanutreading4.pdf>, 20.02.2017.
- Peers, Steve, "Analysis The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense?," Barnard & Peers: chapter 26, *EU Law Analysis* blog, 16 December 2015. Internet: <http://eulawanalysis.blogspot.rs/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html>, 20.12.2015.
- Wolff, Sarah and Adriaan Schout, "FRONTEX as Agency: More of the same?," *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, Vol 14, Issue 3: Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, pp. 305-324. Internet: [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120126\\_frontex\\_final\\_schout\\_wolff.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120126_frontex_final_schout_wolff.pdf), 20.12.2016.
- "Frontex: Human Rights Responsibilities," *International Journal of Refugee Law*, 2013, 25 (2), pp. 407-434. Parliamentary Assembly, Council of Europe, Doc 13161, 08 April 2013. Internet: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/25/2/407/1510407/Frontex-Human-Rights-Responsibilities>, 20.04.2016.
- Case C-270/12, *UK v European Parliament and Council ('ESMA')*, European Court of Justice, Judgment of the Court (Grand Chamber), 22



January 2014. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0270>, 10.03.2017.

- *COM(2015) 671 final*, Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC, *European Commission*, Strasbourg, 15.12.2015. Internet: [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_310](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_310), 10.03.2017.
- Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, *Official Journal of the European Union*, L 349, pp. 1-11; Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R2007>, 10.03.2012.
- *Deploying armed Frontex teams on the 'Balkan Route': agreements with Serbia and Macedonia on the way*, Statewatch, 01.05.2017, Internet: <http://www.statewatch.org/news/2017/may/eu-frontex-serbia-macedonia1.htm>, 05.05.2017.
- Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, *Official Journal of the European Union*, L 199, 31.07.2007, pp. 30-39. Internet: [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_310](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_310), 05.02.2017.
- Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, *Official Journal of the European Union*, L 251, 16.09.2016, pp. 1-76. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>, 05.02.2017.
- Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States

of the European Union, *Official Journal of the European Union*, L 304, 22.11.2011, pp. 1-17. Internet: [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_amended\\_regulation\\_2011.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_amended_regulation_2011.pdf), 05.02.2017.

- *Schengen Borders Code*, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), *Official Journal of the European Union*, L 105, 13.04.2006, pp. 1–32. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32006R0562>, 05.02.2017.
- *SIPRI highlights of 2016*, Internet: <https://www.sipri.org/commentary/blog/2017/sipri-highlights-2016>, 20.04.2017.
- *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, European Parliament, Directorate General For Internal Policies, Policy Department, Citizens Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, justice and home affairs, Study for LIBE Committee, 2016, p. 27. Internet: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL\\_STU\(2016\)556934\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf), 12.03.2017.

*Анстракт:* Овај текст се бави настанком, развојем, противречностима и даљим изгледима Европске агенције за управљање спољним границама ЕУ – Фронтекса (*FRONTEx*), укључујући његово последње унапређење у тзв. Европске пограничне и обалске снаге (*EBCG*) крајем 2016. године. У уводу се анализирају институционални развој и структура Фронтекса, и посебно његово „право на интервенцију“ на спољним границама ЕУ. Посебна тема је расподела надлежности и одговорности између Фронтекса и држава чланица ЕУ, посебно актуелна у контексту одговорности за кршења људских права миграната, избеглица и азиланата. Закључак је да подела надлежности није сасвим транспарентна, као и да постоји могућност да се даље „пузајући“ развијају осетљиве политичке надлежности ове, наводно, техничке и оперативне европске агенције.

*Кључне речи:* Шенгенски простор, Фронтекс (*FRONTEx*), Европске пограничне и обалске снаге (*European Border and Coast Guard, EBCG*), право на интервенцију, људска права, спољне границе, европске агенције, „пузајуће надлежности“.