



UPRAVLJANJE VANJSKIM GRANICAMA

Tijekom prošlog desetljeća došlo je do znatnih napredaka u području politike upravljanja granicama, što je vidljivo iz uspostavljanja instrumenata i agencija poput Schengenskog informacijskog sustava, viznog informacijskog sustava i Europske agencije za graničnu i obalnu stražu (postojeća agencija Frontex sa širim zadaćama). Nakon kratkog razdoblja konsolidacije izazovi povezani s priljevom izbjeglica i migranata, kao i povećana zabrinutost oko sigurnosti, potaknuli su novo razdoblje aktivnosti, uz pomak prema izravnijoj operativnoj potpori i europeizaciji politike upravljanja granicama.

PRAVNA OSNOVA

Članci 67. i 77. UFEU-a.

CILJEVI

Za jedinstveno područje bez unutarnjih graničnih kontrola – schengensko područje – potrebna je zajednička politika upravljanja vanjskim granicama. Unija stoga želi ustanoviti zajedničke standarde kontrole na svojim vanjskim granicama i postupno uspostaviti integrirani sustav za upravljanje tim granicama.

POSTIGNUĆA

Prvi korak prema zajedničkoj politici upravljanja vanjskim granicama učinjen je 14. lipnja 1985., kada je pet od tadašnjih deset država članica Europske ekonomske zajednice potpisalo Schengenski sporazum, koji je pet godina kasnije dopunjen Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma. Schengensko područje, područje bez granica stvoreno schengenskom pravnom stečevinom (kako su zajednički nazvani ugovori i sporazumi), trenutačno obuhvaća 26 europskih zemalja (više informacija o schengenskom području možete pronaći u informativnom članku [2.1.3.](#)).

A. Schengenska pravna stečevina za vanjske granice

Pravila od kojih se sastoji današnja schengenska pravna stečevina za vanjske granice, koja se temelji na izvornoj pravnoj stečevini ugrađenoj u pravni poredak EU-a Ugovorom iz Amsterdama, obuhvaćena su širokim spektrom mjera koje se mogu otprilike podijeliti u pet kategorija.

Prva je Zakonik o schengenskim granicama, središnji stup upravljanja vanjskim granicama kojim se utvrđuju pravila o prelasku vanjskih granica i uvjeti kojima se uređuje privremeno ponovno uvođenje unutarnjih graničnih kontrola. Druga kategorija mjera odnosi se na fondove kojima se EU koristi kako bi državama članicama pokušao nadoknaditi jedan dio troškova nastalih na vanjskim granicama, s obzirom na to da nemaju sve države članice vanjske granice koje treba nadzirati te da nemaju sve jednake granične prometne tokove. U razdoblju od 2007. do 2013. taj mehanizam podjele financijskog opterećenja postojao je u obliku Fonda za vanjske

granice. U razdoblju od 2014. do 2020. taj je fond zamijenio Fond za unutarnju sigurnost: Granice i vize. Treća kategorija mjera odnosi se na osnivanje sljedećih centraliziranih baza podataka u svrhe upravljanja migracijom i granicama: Schengenski informacijski sustav (SIS), Vizni informacijski sustav (VIS) i Eurodac, europska baza otisaka prstiju za identificiranje tražitelja azila i jamčenje pravilne provedbe Dublinske uredbe (više informacija o Eurodacu i Dublinskoj uredbi možete pronaći u informativnom članku [5.12.2.](#)). Četvrta je kategorija skup mjera (poznat kao „paket mjera povezanih s posrednicima”^[1]) osmišljenih za sprečavanje i kažnjavanje nezakonitog ulaska, prelaska i boravka. I konačno, postoje mjere usmjerene na operativnu suradnju u upravljanju granicama koje su usredotočene na Europsku agenciju za graničnu i obalnu stražu (sadašnja Europsku agenciju za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (Frontex) sa širim zadaćama).

1. Schengenski informacijski sustav (SIS)

Sada već druga generacija Schengenskog informacijskog sustava pruža infrastrukturu za upravljanje informacijama za potporu graničnoj kontroli i povezanim sigurnosnim zadacima u sklopu policijske i pravosudne suradnje. Države sudionice u bazu podataka unose „upozorenja” o traženim ili nestalim osobama, izgubljenoj ili ukradenoj imovini te bilježe zabrane ulaska, a baza je izravno dostupna svim policijskim službenicima i službenicima nadležnim za provedbu zakona, kao i tijelima kojima su informacije iz baze podataka potrebne za izvršavanje njihovih zadaća. Ako su potrebne dodatne informacije o upozorenjima u Schengenskom informacijskom sustavu, one se razmjenjuju s pomoću nacionalne mreže ureda SIRENE (Zahtjev za dodatne informacije o nacionalnom unosu) uspostavljenih u svim državama schengenskog područja. Zadatak tih ureda je da koordiniraju odgovore na upozorenja u SIS-u te jamče poduzimanje odgovarajućih radnji, na primjer u slučajevima uhićenja osobe za kojom je raspisana tjeratica, pokušaja ponovnog ulaska osobe kojoj je odbijen ulazak u schengensko područje ili oduzimanja ukradenog automobila ili identifikacijskog dokumenta. Uvođenje druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) s novim funkcijama i rješenjima, kao što su uvođenje biometrijskih podataka i međusobno povezivanje upozorenja, odgođeno je na duže vrijeme zbog složenosti sustava. Premda je njegovo pokretanje planirano za 2007., zapravo je započeo s radom 9. travnja 2013. Njime, baš kao i bazama podataka VIS-a i Eurodaca, upravlja eu-LISA, nova agencija za operativno upravljanje velikim sustavima informacijske tehnologije u području slobode, sigurnosti i pravde.

2. Vizni informacijski sustav (VIS)

Cilj je VIS-a poboljšati provedbu zajedničke vizne politike, konzularne suradnje i savjetovanja među središnjim viznim tijelima. VIS je povezan sa svim konzulatima schengenskih država koji izdaju vize i sa svim graničnim prijelazima na vanjskim granicama tih država. Na tim graničnim prijelazima VIS će omogućiti službenicima granične straže da provjere je li osoba koja posjeduje biometrijsku vizu zbilja osoba koja je za nju podnijela zahtjev. To se čini uspoređivanjem otisaka prstiju s biometrijskim zapisom priloženim vizi, odnosno s cjelokupnom bazom podataka VIS-a. Taj sustav karakterizira visoka razina sigurnosti kojom se jamči njegova pouzdanost i stalna dostupnost te da podacima pristupaju isključivo ovlaštene osobe, odnosno da se njima koristi samo za odobrene namjene. Tijela nadležna za provedbu zakona i Europol mogu pristupiti sustavu za potrebe otkrivanja i istraživanja terorističkih kaznenih djela i drugih teških kaznenih djela. VIS je započeo s radom u svim konzulatima schengenskih država koji izdaju vize u sjevernoj Africi u listopadu 2011., a otada se proširio na cijeli svijet.

[1]Vidi Direktivu Vijeća 2002/90/EZ i Okvirnu odluku Vijeća 2002/946/PUP.

3. Europska agencija za graničnu i obalnu stražu (postojeća agencija Frontex s proširenim zadaćama)

Jednako kao što se od zaključaka Europskog vijeća iz Tamperea nadalje europska unutarnja sigurnosna struktura postupno razvijala kombinacijom svakodnevne suradnje, izmjena ugovora i političkih smjernica, i granična sigurnost postupno je napredovala od nacionalno usmjerenih sustava do veće operativne suradnje na vanjskim granicama na razini EU-a. Iako je svakodnevna odgovornost za kontrolu i nadzor vanjskih granica i dalje velikim dijelom u rukama država članica, sigurnosne sustave nacionalnih granica sve više dopunjava niz sveeuropskih alata za upravljanje potencijalnim rizicima na vanjskim granicama.

Jedna od ključnih točaka tog procesa bilo je stvaranje Frontexa. Ta je agencija počela s radom 3. listopada 2005. na temelju Uredbe Vijeća br. (EZ) 2007/2004. Nakon nekoliko uzastopnih povećanja resursa, trenutačno zapošljava više od 300 dužnosnika i oko 80 upućenih nacionalnih stručnjaka. Sjedište joj je u Varšavi.

Frontex promiče integrirani pristup upravljanju granicama. Provodi analize rizika, izrađuje programe osposobljavanja granične straže i provodi istraživanja. Agencija također preuzima aktivniju ulogu u području operativne suradnje koordinacijom zajedničkih operacija upravljanja granicama i organiziranjem operacija vraćanja. Pod obnovljenim mandatom utvrđenim Uredbom br. 1168/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. osnažene su operativne mogućnosti Frontexa te je stavljen veći naglasak na jamčenje poštovanja temeljnih prava u okviru njegovih operacija. Nadalje, povećane su i njegove mogućnosti nadzora stvaranjem Situacijskog centra Frontexa te, nedavno, uspostavljanjem Eurosur, sustava razmjene informacija kojim se predviđa omogućavanje razmjene graničnih podataka između Frontexa i država schengenskog područja u gotovo stvarnom vremenu.

Postojeća agencija Frontex otada je proširena kako bi postala Europska agencija za graničnu i obalnu stražu na temelju Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži^[2] koja je donesena u rujnu 2016. Glavna je uloga Europske agencije za graničnu i obalnu stražu pridonijeti integriranom upravljanju granicama na vanjskim granicama. Time će se osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima i visoka razina sigurnosti za EU. Istodobno će se pridonijeti očuvanju slobodnog kretanja unutar EU-a te poštovanju temeljnih ljudskih prava. Sastojat će se od Europske agencije za graničnu i obalnu stražu i nacionalnih tijela odgovornih za upravljanje granicama. Njezine će glavne aktivnosti biti uspostavljanje operativne strategije za upravljanje granicama i koordinacija pomoći iz svih država članica.

B. Razvoj događaja u području upravljanja vanjskim granicama EU-a

Od osnivanja Frontexa poduzeto je nekoliko praktičnih koraka k postizanju integriranijeg upravljanja vanjskim granicama: veća ažuriranja tehničke infrastrukture; niz zajedničkih operacija upravljanja granicama; te razvoj sposobnosti brzog reagiranja (najprije pomoću brzih graničnih interventnih timova, RABIT, a od 2011. i timova europske granične straže). Promjene su se ubrzale zbog mnogobrojnih izgubljenih života na Sredozemlju proteklih godina te zbog velikog priljeva izbjeglica i migranata. Zajednička operacija „Triton”, pokrenuta krajem 2014. te znatno osnažena 2015. radi obavljanja nadzora nad morskom granicom, u prvom redu između Libije i Italije, obuhvaća osoblje i opremu iz više država članica, a cilj je Italiji pružiti operativnu potporu na granicama. U Grčkoj je postojeća zajednička operacija Poseidon znatno intenzivirana u prosincu 2015. te je postala operacijom za brzo djelovanje, s više osoblja i tehničke opreme raspoređenih tako da radi na rješavanju izazova na području vanjskih granica. Slično tome,

[2]Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ

Frontex ima vodeću ulogu u još jednoj dimenziji odgovora na izazove s kojima se suočavaju države članice koje su pod najvećim pritiskom: u uspostavljanju centara za prihvata i registraciju i raspoređivanju timova za pružanje potpore upravljanju migracijama. U okviru tih timova Europski potporni ured za azil (vidi informativni članak [5.12.2.](#)), Europol (vidi informativni članak [5.12.7.](#)) i Europska agencija za graničnu i obalnu stražu (Frontex) surađuju s nacionalnim vlastima i ostalim agencijama, a cilj je identifikacija, provjera i registracija migranata pri ulasku u EU te organizacija operacija vraćanja onih osoba koje nemaju pravo na ostanak. Europska agencija za graničnu i obalnu stražu (Frontex) vodeća je agencija u regionalnim jedinicama EU-a za posebne namjene, čije se sjedište za centre za prihvat i registraciju u Italiji nalazi u Cataniji, odnosno u Pireju za centre u Grčkoj. Pomorske operacije i izravna potpora državama članicama u centrima za prihvat i registraciju zajedno čine konkretan europski odgovor na humanitarnu krizu koja je ujedno i izazov u području upravljanja granicama.

Trenutačni priljev izbjeglica i migranata umnogome vodi prema europeizaciji upravljanja granicama. Ugovorom iz Lisabona predviđena je zajednička politika upravljanja granicama. Stockholmskim programom pozvalo se na razmatranje mogućnosti stvaranja europskog sustava granične straže, a pet godina kasnije taj je poziv samo ponovljen u zaključcima Europskog vijeća iz lipnja 2014. Nadalje, izbjeglička i migrantska kriza te stalna kritika koju države članice upućuju EU-u u vezi s neuspješnim kontroliranjem njegovih vanjskih granica potaknule su Komisiju na djelovanje. U prosincu 2015. predložila je da se ovlasti Frontexa povećaju, i to posebno omogućivanjem toj agenciji da izravno kupuje opremu, znatnim povećanjem njegovih ljudskih i financijskih resursa te jačanjem njegove uloge u operacijama vraćanja. Među aspektima prijedloga Komisije možda je najviše pozornosti privuklo ono što je u Komisiji nazvano stvaranjem europske granične i obalne straže s „pravom na intervenciju” ako se država članica ne može nositi s pritiskom migracija pa se time ugrožava schengensko područje (vidi također točku A.3.). Ostatak prijedloga trenutačno razmatraju Parlament i Vijeće, a podnesi su zajedno s prijedlozima za uvođenje obveznih provjera građana EU-a koji ulaze u schengensko područje ili iz njega izlaze preko kopnenih, morskih ili zračnih granica, i to ciljanom izmjenom Zakonika o schengenskim granicama, kojoj je svrha postizanje veće sigurnosti s obzirom na povećanu prijetnju terorizma. Prema predloženim izmjenama, putne isprave građana provjeravale bi se u bazi podataka SIS-a i bazi Interpola o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama.

Uz jasan naglasak na rješavanju problema golemog priljeva izbjeglica i migranata, jedan od ključnih novih elemenata u graničnoj politici je paket mjera za pametne granice kojim se želi modernizirati upravljanje granicama s pomoću automatiziranih graničnih kontrola i poboljšanih informacija o izlasku i ulasku. Komisija je u listopadu 2011. predstavila Komunikaciju o pametnim granicama, nakon čega je u veljači 2013. uslijedio zakonodavni prijedlog. Paket se sastoji od dva dijela: od sustava ulaska i izlaska (EES), baze podataka u kojoj su zabilježeni vrijeme i mjesto ulaska te trajanje dozvoljenih kratkih boravaka te programa za registrirane putnike (RTP) kojim se pojednostavljuje i automatizira granična kontrola za određene kategorije putnika, kao što su npr. poslovni ljudi. S obzirom na sumnje u vezi s početnim troškom paketa o pametnim granicama, nejasnoće oko tehničke izvedivosti sustava i dvojbe oko očekivane koristi, Komisija je odlučila naručiti dodatnu tehničku studiju koja je završena u listopadu 2014. Godine 2015. uslijedio je niz praktičnih i operativnih testova pod okriljem agencije eu-LISA. U travnju 2016. Komisija je podnijela novi prijedlog, ovog puta samo za sustav ulaska i izlaska (EES).

Iako je glavni cilj novog sustava ulaska i izlaska ubrzavanje, olakšavanje i jačanje postupaka granične kontrole za putnike iz trećih zemalja, u odnosu na prijedlog iz 2013. uvedene su znatne izmjene. Prvo, smanjena je količina podataka (npr. otisci prstiju) koja će se prikupljati i čuvati te se predlaže znatno smanjenje troškova, s početnih 1,1 milijardi EUR na

408 milijuna EUR. Nadalje, prema prijedlogu Komisije postojala bi interoperabilnost između viznog informacijskog sustava (vidi gore) i sustava ulaska i izlaska te bi im tijela vlasti nadležna za provedbu zakona pod određenim uvjetima mogla pristupiti. Parlament i Vijeće trenutačno ispituju novi prijedlog.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

U Europskom parlamentu došlo je do različitih reakcija na donošenje politike upravljanja vanjskim granicama. Velika potpora dana je poboljšanoj organizacijskoj ulozi Frontexa, a s obzirom na to da se EU bori s migracijskom krizom na Sredozemlju, često se traži i dodatno unapređenje uloge te agencije. Naime, Parlament je 2. travnja 2014. u svojoj Rezoluciji o ocjeni Stockholmskog programa sredinom razdoblja izrazio stav da bi „schengenske vanjske granice ubuduće trebale nadzirati europske pogranične službe”. U svojoj Rezoluciji od 10. rujna 2015. o migraciji i izbjeglicama u Europi, pozdravio je „operativnu potporu koju će Komisija pružiti državama članicama koje su pod najvećim pritiskom (...) preko tzv. žarišta”, ali je i inzistirao na tome da, kako bi bio djelotvoran, taj pristup mora uključivati i pravi sustav premještaja (vidi informativni članak [5.12.2.](#)). Parlament pozdravlja pristup s većim naglaskom na zajedničkom djelovanju u vezi s upravljanjem vanjskim granicama, no ipak je izrazio zabrinutost zbog nedostatka parlamentarnog nadzora nad Frontexom te zbog nepostojanja pouzdanog sustava za jamčenje poštovanja temeljnih prava.

Stajalište Parlamenta u vezi s razvojem Frontexa uglavnom je pozitivno, no mnogo je oprezniji kada je riječ o pametnim granicama. Nakon što je Komisija 2013. donijela svoj prijedlog, izrazio je bojazan zbog sveobuhvatne tehnološke nadogradnje i masovne obrade osobnih podataka, koje su predložene za potrebe upravljanja vanjskim granicama. Nadalje, procijenjeni troškovi tehnologije za pametne granice i sumnje u vezi s njihovom koristi izazvali su zabrinutost Parlamenta. Naime, u svojoj Rezoluciji od 12. rujna 2013. o drugom izvješću o provedbi strategije unutarnje sigurnosti, Parlament je ustvrdio da je „mogući razvoj novih IT sustava na polju migracije i upravljanja granicama, poput inicijative Smart Borders, potrebno detaljno analizirati, posebno u odnosu na načela potrebnosti i proporcionalnosti”. To je nedavno popratio usmenim pitanjem upućenim Komisiji i Vijeću u rujnu 2015. u kojem je zatražio njihovo stajalište o omogućavanju pristupa tom sustavu tijelima vlasti nadležnima za provedbu zakona, kao i njihov stav o važnosti presude Suda Europske unije iz travnja 2014. o Direktivi o zadržavanju podataka (vidi informativni članak [5.12.8.](#)). Parlament ih je također znakovito upitao smatraju li sustav ulazaka i izlazaka te program za registrirane putnike „prikladnim i primjerenim odgovorima na trenutačno i buduće stanje na vanjskoj granici Europske unije”. Tek ćemo doznati kako će Parlament odgovoriti na revidirani prijedlog.

Kristiina Milt
09/2016