



Univerza v Mariboru

Fakulteta za varnostne vede

DIPLOMSKO DELO

FRONTEX – agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na
zunanjih mejah držav članic

Februar, 2011

Lobnikar

Zlatko Fišer

Mentor: doc. dr. Branko

Somentor: Branko Celar

1	UVOD	7
2	AGENCIJA ZA UPRAVLJANJE IN OPERATIVNO SODELOVANJE NA ZUNANJIH MEJAH	8
2.1	SKUPNE ENOTE STROKOVNJAKOV ZA ZUNANJE MEJE	8
2.2	ZAKAJ POTREBA PO AGENCIJI FRONTEX	9
2.3	SEDEŽ AGENCIJE FRONTEX	9
2.4	STRUKTURA AGENCIJE FRONTEX	10
2.5	UPRAVNI ODBOR	10
2.6	OSEBJE	11
2.7	FINANCIRANJE AGENCIJE	11
2.8	STROŠKI AGENCIJE	12
3	GLAVNE NALOGE AGENCIJE FRONTEX	13
3.1	USKLAJEVANJE OPERATIVNEGA SODELOVANJA MED DRŽAVAMI ČLANICAMI NA PODROČJU UPRAVLJANJA ZUNANJIH MEJA	13
3.2	POMOČ PRI USPOSABLJANJU NACIONALNIH MEJNIH STRAŽ S POSTAVITVIJO SKUPNIH STANDARDOV USPOSABLJANJA	13
3.3	IZVAJANJE ANALIZE TVEGANJA	14
3.4	UPOŠTEVANJE RAZISKAV, KI SO POTREBNE ZA KONTROLO IN NADZOR ZUNANJIH MEJA	15
3.4.1	<i>Raziskave in razvoj</i>	16
3.4.2	<i>Projekt EUROSUR</i>	17
3.5	NUDENJE POMOČI DRŽAVAM ČLANICAM PRI ORGANIZACIJI SKUPNIH OPERACIJ VRNITVE	17
3.5.1	<i>Vračanje oseb v Republiki Sloveniji</i>	19
4	SKUPINE ZA HITRO POSREDOVANJE NA MEJAH (RABIT)	20
4.1	NAČIN AKTIVIRANJA SKUPINE ZA HITRO POSREDOVANJE NA MEJAH	20
4.2	PRISTOJNOSTI ČLANOV SKUPIN ZA HITRO POSREDOVANJE NA ZUNANJIH MEJAH	21
4.3	URADNIK ZA USKLAJEVANJE	22
4.4	OPREMLJENOST GOSTUJOČIH ČLANOV SKUPIN ZA HITRO POSREDOVANJE TER POGLAVJE FINANCIRANJA	23
4.5	TEŽAVE SKUPIN ZA HITRO POSREDOVANJE V PRAKSI	23
4.6	DOSEŽEK SKUPINE ZA HITRO POSREDOVANJE NA MEJI (RABIT)	24
5	USTANOVITEV NACIONALNEGA NABORA SKUPIN EVROPSKIH MEJNIH POLICISTOV (EBGT)	26
5.1	VLOGA SLOVENIJE PRI SPREMEMBI UREDBE (FRONTEX)	27
6	SKUPNE OPERACIJE (JO)	28
6.1	NAČIN IZVEDBE SKUPNE OPERACIJE V PRAKSI	28

6.2	SKUPNE OPERACIJE NA OZEMLJU R SLOVENIJE	29
6.3	IZKUŠNJE IN POGLEDI NA IZVAJANJE SKUPNIH OPERACIJ	30
6.4	VLOGA FRONTEX-A	30
6.5	UDELEŽBA OPAZOVALCEV IZ TRETJIH DRŽAV V SKUPNIH OPERACIJAH NA KOPENSKI MEJI	31
7	SKUPNE KONTAKTNE TOČKE (FP)	33
7.1	NALOGA URADNIKA NA KONTAKTNI TOČKI	33
7.2	NAMEN DELOVANJA TUJEGA URADNIKA	33
7.3	NASTOP DELA GOSTUJOČEGA URADNIKA V PRAKSI	34
7.4	OPREMA IN OBOROŽITEV GOSTUJOČEGA URADNIKA	34
7.5	METODA DELA IN POBLASTILA GOSTUJOČEGA URADNIKA	34
7.6	PROSTI ČAS GOSTUJOČEGA OFICIRJA	35
	ZAKLJUČEK	36
8	UPORABLJENA LITERATURA	38
8.1	VIRI	38

POVZETEK

Z diplomsko nalogo bom poskušal predstaviti cilje in namen vzpostavitve Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic, oblike policijskega sodelovanja za doseg te ciljev, praktične izkušnje, ki jih ima Republika Slovenija pri sodelovanju z agencijo FRONTEX, morebitne predloge za odpravo težav in nove oblike sodelovanja. Slovenska policija od samega začetka delovanja agencije FRONTEX in pred tem aktivno sodeluje z različnimi centri, ki so delovali kot predhodnica agencije, si je v tem času nabrala kar nekaj izkušenj. Tako imamo na sami agenciji od leta 2007 permanentno napotene mejne policijske strokovnjake, aktivno sodelujemo pri izdelavi priročnikov, ki so namenjeni mejnim policistom, na meji z Republiko Hrvaško delujejo trije FP uradi, Slovenski policisti sodelujejo v skupnih operacijah v državah članicah, skupne operacije potekajo tudi na območju Republike Slovenije. Slovenska policija sodeluje skupaj z italijanskimi varnostnimi organi v evropski mreži patroljiranja na Jadranskem morju. Prav tako slovenski policijski strokovnjaki aktivno sodelujejo pri pripravi programa za odkrivanje zlorab listin.

Z diplomsko nalogo bom prav tako poskušal skozi pregled delovanja in oceno doseženega poskušal odgovoriti na vprašanje, ali agencija Frontex svoje aktivnosti izvaja v skladu s svojo ustanovitvijo, ali je pri tem dovolj uspešna, ali njeno delovanje pomeni tudi boljši nadzor in večjo varnost na zunanji meji Evropske unije.

Ključne besede:

Agencija FRONTEX, policijsko sodelovanje, zunanja meja, skupne operacije, hitro posredovanje.

ABSTRACT

The diploma thesis tries to introduce the goals and purpose of implementation of European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States, forms of police cooperation to achieve these goals, practical experience the Republic of Slovenia has gained in cooperation with the Frontex agency. Furthermore, the thesis presents some suggestions in order to eliminate problems and some new forms of participation. The Slovenian National Police has been involved with the Frontex agency since the very beginning but it had also been involved with various centres active before the agency was established. Since 2007 we have had some permanent border police experts and have helped in preparing manuals that are meant for police officers on borders. We have three FD offices on the boarder with Croatia. Slovenian police officers take part in joint operations in member states but some of them are also carried out on our territory. The Slovenian National Police cooperates with Italian security authorities in patrolling along the Adriatic Sea. The Slovenian police experts are active in preparing programmes for detection and abuse of documents.

The purpose of the thesis is also to answer some of the following questions: has the agency Frontex been implementing all its activities in accordance with its establishment, has it been successful and do its operations lead to a better control and bigger security at the external borders of the European Union.

Key words: FRONTEX agency, police cooperation, external border, joint operations, rapid reaction

Uporabljene kratice

EU – Evropska unija

FRONTEX – Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic

EUROPOL – Evropski policijski urad

CEPOL – Evropska policijska Akademija

FSC – Situacijski center Agencije Frontex

FP – Kontaktna točka

RABIT – Skupina za hitro posredovanje na zunanjih mejah

EBGT – European Border Guard Teams

ACT – Center za usposabljanje

CLB – Center za kopenske meje

ABC – Center za zračne meje

SBC – Center za morske meje

FRAN – Mreža za analizo tveganja

CIRM – Skupni model analize tveganja

SCIFA – Strateško odbor za migracije, meje in azil

EMSA – Evropska agencija za varnost na morju

ICMPD – Mednarodni center za razvoj migracijske politike

IOM – Mednarodna organizacija za migracije

FADO – Sistem za izmenjavo ponarejenih in originalnih dokumentov po internetu

EUROSUR – Evropski sistem nadzora meje

EPN – Evropska mreža patrolj

NCC – Nacionalna kontaktna točka

FJST – Enota za skupno podporo

CRATE – Centralizirana evidenca tehnične opreme

1 Uvod

Od samega začetka je bil cilj združene Evrope zagotoviti štiri temeljne svoboščine, in sicer prost pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi. Leta 1985 se med državami Beneluksa, Nemčijo in Francijo sklene dogovor za odpravo kontrole na notranjih mejah, kar pomeni tudi začetek schengna. Glede na dejstvo, da je območje Evropske Unije in vzporedno s tem območje schengna vedno večje, je treba temu ustrezno spodbujati solidarnost in enotnost med državami članicami na področju upravljanja zunanjih meja.

Cilj politike skupnosti je integrirano upravljanje meja, ki zagotavlja enotno in visoko raven nadzora in mejne kontrole, saj je to nujen predpogoj za uveljavitev prostega gibanja oseb znotraj Evropske unije. Ta naloga je zaupana vsaki državi članici, sama koordinacija dela pa agenciji FRONTEX, ter je kot takšna ključni element pri implementaciji politike Evropske unije glede skupnih standardov na področju zunanjih meja.

Konkretno pa ima agencija FRONTEX naslednje naloge: koordiniranje operativnega sodelovanja med članicami na področju upravljanja zunanjih meja, pomoč državam članicam pri usposabljanju mejnih policij, postavljanje skupnih standardov usposabljanja, izdelava analize tveganja, spremljanje razvoja na področju raziskovanja, ki je pomembno za nadzor zunanje meje, pomoč državam članicam v situacijah, ki zahtevajo povečano tehnično in operativno pomoč na zunanjih mejah ter podpora pri organiziranju skupnih operacij in izročitvah.

Vloga agencije FRONTEX tako ni upravljanje, ampak samo olajšava izvajanja trenutnih in bodočih ukrepov držav članic v zvezi z upravljanjem zunanjih meja in usklajevanjem dela. Sama beseda upravljanje se je pojavila pri prevodu temeljne uredbe, na kar je Sektor mejne policije, Uprave uniformirane Policije, Generalne policijske uprave opozarjal vrsto let. Tako je šele leta 2012 prišlo do ustreznega prevoda, in sicer: Evropska agencija za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije.

2 Agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah

Začetki zdajšnje agencije segajo v leto 2005, ko so se je s peto¹ razširitvijo Evropske unije leta 2004 in razširitvijo schengenskega² prostora ukinile notranje meje in so nekatere od držav članic morale prevzeti nadzor na zunanjih mejah Evropske unije. Na podlagi izkušenj Skupne enote strokovnjakov za zunanje meje (Common Unit), ki so sodelovali v okviru Sveta Evropske unije, in s ciljem integriranega upravljanja zunanjih meja je bila 26. oktobra 2004 z Uredbo Sveta št. 2007/2004 ustanovljena agencija FRONTEX s sedežem v Varšavi na Poljskem. Takrat je v schengenski prostor spadalo 13 držav članic, Norveška in Islandija. Pri tem je nastajala vse večja potreba za koordinirano zaščito zunanjih meja.

2.1 Skupne enote strokovnjakov za zunanje meje

Za predhodnico agencije Frontex lahko štejemo začasne centre Skupne enote strokovnjakov za zunanje meje. Začasni centri so bili razpršeni po celotnem območju Evropske unije, in sicer so bili to: Center za kopenske meje Berlin (CLB) – Nemčija, Center za zračne meje (ABC) Rim – Italija, Center za morske meje (WSBC) v Španiji in Grčiji (ESBC), Center za analizo tveganja (RAC) v Helsinkih – Finska, Center za tehnični razvoj (DTC) – Velika Britanija in Center za usposabljanje (ACT)

¹ 1. 5. 2004 peta razširitev – v EU so sprejete Ciper, Češka, Estonija, Litva, Latvija, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

² S Schengenskim sporazumom, ki je bil podpisan leta 1985, je bila vzpostavljena zveza med določenimi članicami EU (Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska in Nemčija). Te države so ukinile vse mejne kontrole na kopnem, morju in letališčih, tako pospešile svobodo gibanja in uvedle skupno vizno politiko. Schengen je ime luksemburškega mesta kjer je bil podpisan sporazum.

Traiskirchen – Avstrija. Centre je povezoval skupni organ, ki so ga sestavljali vodje nacionalnih mejnih policijskih sil.

Z ustanovitvijo Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (Frontex) je Evropska unija pridobila pomembno orodje za spodbujanje izvrševanja politike o integriranem upravljanju meja skupaj z državami članicami in tretjimi državami.

2.2 Zakaj potreba po agenciji Frontex

Učinkovita kontrola in nadzor zunanjih meja sta za države članice izjemnega pomena kljub temu da je treba priseljevanje priznati kot vir kulturne in socialne obogatitve, prav tako pa ima priseljevanje tudi velik gospodarski vpliv na zaposlovanje in rast.

Glede na to, da za države članice veljajo skupna pravila glede kontrole in nadzora na zunanjih mejah, je samoumevno, da obstaja potreba po usklajenem operativnem sodelovanju med državami članicami. Tako agencija Frontex olajšuje izvajanje obstoječih in bodočih ukrepov Skupnosti v zvezi z upravljanjem zunanjih meja, in sicer s pomočjo usklajevanja dejavnosti držav članic pri izvajanju navedenih ukrepov.

2.3 Sedež agencije Frontex

Na začetku delovanja je poljsko ministrstvo za notranje zadeve najelo prostore za potrebe agencije Frontex (velikosti 800 m²) s pripadajočim pohištvo in opremo za komunikacijo in informacijsko tehnologijo. Za organizacijo fizičnega varovanja in prevoz je poskrbela poljska mejna straža, vendar se je glede na pričakovanja in potrebe same agencije pokazalo, da so sami prostori in varnost zgradbe, ki jo je ponudila poljska vlada, pod pričakovanji, zato je bila v sredini leta 2006 odrejena nova lokacija na naslovu Rondo ONZ1 v samem središču Varšave. Sam objekt je poslovne narave, modernega videza, v steklu, v katerem agencija zaseda dva nadstropja.

2.4 Struktura agencije Frontex

Agencija je organ Skupnosti in je pravna oseba. V vseh državah članicah ima pravno in poslovno sposobnost. Je subjekt evropskega javnega prava. Ustanovljena je z aktom sekundarne zakonodaje za izpolnjevanje posebnih tehničnih, znanstvenih ali upravljaljskih nalog v okviru prvega stebra Evropske unije.

Agencija ima lahko tudi specializirane podružnice, o ustanovitvi le-teh pa odloča upravni odbor agencije. K ustanovitvi takšne podružnice pa mora soglašati tudi država članica, na ozemlju katere naj bi se podružnica nahajala.

Vodi jo izvršni direktor³, kateremu mandat traja pet let. Izvršni direktor je pri izvrševanju svojih dolžnosti in pooblastil, danih s strani komisije ali upravnega odbora, popolnoma samostojen in ni dolžan iskati ali sprejemati navodil niti ene vlade ali katerega drugega organa.

Izvršnega direktorja imenuje upravni odbor⁴ na podlagi zaslug ter na podlagi vodilnih in upravnih sposobnosti, kakor tudi na podlagi izkušenj na področju upravljanja zunanjih meja. Upravni odbor o imenovanju odloča z dvotretjinsko večino vseh članov s pravim glasovanjem.

2.5 Upravni odbor

Upravni odbor, katerega vodi predsedujoči, izglasovan med člani, sestavlja po en predstavnik vsake države članice Evropske unije, Švice in Liechtensteina, Norveške in Islandije in dva predstavnika Evropske komisije. Upravni odbor odloča z absolutno večino svojih članov. Mandat članov upravnega odbora je štiri leta, a se lahko enkrat podaljša.

Člani upravnega odbora se sestajajo najmanj dvakrat letno. Sestanek skliče predsednik. Dodatno se sestanek lahko skliče tudi na zahtevo najmanj tretjine članov, na istem sestanku mora biti prisoten tudi izvršni direktor.

³ Trenutni izvršni direktor agencije Frontex je brigadni general Ilkka Pertti Juhani Laitinen iz Finske, kateremu je to drugi mandat

⁴

(http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/lexdocuments/frontex_regulation_en.pdf)

V dejavnosti agencije polnopravno sodeluje 25 držav članic. Velika Britanija in Irska, ki sta članici Evropske unije, ampak ne izvajata schengenskega prava, sodelujeta na sestankih upravnega odbora kot gosti in glasujeta v predmetih v skladu s posebnim dogovorom samo v zadevah, ki se nanašajo nanju. Upravni odbor lahko na sestanke vabi tudi druge osebe kot opazovalce, ki predstavljajo korist ali pa članom upravnega odbora nudijo pomoč kot svetovalci in strokovnjaki na posebnih področjih.

Upravni odbor vsako leto pripravi načrt programa za delo agencije Frontex v skladu z letnim proračunom, ki je namenjen za usklajevanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic, ter ga pošlje Evropski komisiji na proučitev. Po pridobitvi mnenja komisije sprejme delovni program za naslednje leto, ki ga pošlje Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Evropski komisiji.

Vsako leto upravni odbor pripravi poročilo za preteklo leto in ga do 15. junija pošlje Evropskemu parlamentu, Evropski komisiji, Ekonomsko-socialnemu odboru in Revizijskemu sodišču.

2.6 Osebj

Ob ustanovitvi agencije Frontex je bilo zaposlenih 45 uslužbencev, od tega 17 pomožnih uslužbencev, en začasni uslužbenec in 27 nacionalnih strokovnjakov. Število zaposlenih je v teh letih naraslo na 294 oseb, od tega je 139 začasnih uslužbencev, 79 pogodbenih uslužbencev in 76 nacionalnih ekspertov, napotenih s strani držav članic.

2.7 Financiranje agencije

Da bi agencija lahko nemoteno delovala, so potrebna finančna sredstva. Proračun agencije je sestavljen iz sredstev, subvencioniranih s strani Skupnosti, doprinosov držav, ki so se pridružile pri uvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, nadomestil za izvršene usluge in prostovoljnih prispevkov držav članic Evropske skupnosti.

Primerjava končnih proračunov od leta 2006 do leta 2009 pokaže, da se je proračun povečal za 360 %. Tako je letni proračun agencije leta 2006 znašal 12,4 milijona EUR, leta 2010 dosegel že, 92,8 milijona EUR, v letu 2011 pa padel na 86,3 milijona EUR.

S samo rastjo proračuna pa narašča tudi število zaposlenih. Tako je bilo leta 2006 na Agenciji zaposlenih 70 ljudi, leta 2010 pa 294 ljudi.

2.8 Stroški agencije

Vsako leto agencija FRONTEX več finančnih sredstev nameni za izvedbo zastavljenih ciljev in nalog. Glede na dejstvo, da so pri vsaki dejavnosti načrtani pomembni cilji, temeljni načrtovanja in izvedbe obstajajo, pri tem tri načela:

- skladnost s kriteriji kvalitete in standardi agencije,
- uspešna in učinkovita izvedba,
- pravočasna izvedba v okviru proračuna.

Glede na to, da agencija največ pozornosti posveča povečanju svojih operativnih zmožnosti, je tudi največ proračunskih sredstev namenjenih za skupne operacije in eksperimentalne projekte na zunanji meji. Tako je bilo v letu 2010 46 % proračuna oz. 64,6 milijona EUR namenjenih za operacije na morju. Vzrok za to je uporaba opreme z visokimi tekočimi stroški, na primer plovil za plovbo na odprtem morju ali patroljnih letal. Drugi največji del operativnega proračuna za leto 2010 je bil dodeljen dejavnostim sodelovanja pri skupnem vračanju (14 % proračuna), temu so sledile kopenske meje in usposabljanja (vsaka po 10 %).

3 Glavne naloge agencije Frontex

Prednostna naloga agencije Frontex je vsekakor doseči učinkovito izvajanje evropske politike pri upravljanju z zunanjimi mejami in boljšo uskladitev operativnega sodelovanja med državami članicami.

3.1 Usklajevanje operativnega sodelovanja med državami članicami na področju upravljanja zunanjih meja

Kar zadeva operativno sodelovanje med državami članicami na področju upravljanja zunanjih meja kakor tudi poskusne projekte na zunanjih mejah, agencija ocenjuje, potrjuje in usklajuje predloge držav članic. Agencija lahko tudi in v soglasju z zadevnimi državami članicami daje pobude za skupne operacije in poskusne projekte.

3.2 Pomoč pri usposabljanju nacionalnih mejnih straž s postavitvijo skupnih standardov usposabljanja

Določeni rezultati analiz se odražajo pri oblikovanju skupnega osnovnega učnega načrta kot podlage za usposabljanje mejnih policij. Istočasno omogoča inštruktorjem nacionalnih mejnih policij usposabljanje na evropski ravni, ki lahko poteka tudi v državi članici. Z usposabljanjem agencija pospešuje uveljavitev in harmonizacijo skupnih pravil v zvezi z upravljanjem zunanjih meja. V prihodnosti je cilj agencije cilj z računalniško mrežo povezati vse centre, kjer se izvajajo usposabljanja mejnih policij.

Agencija aktivno sodeluje pri izobraževanju mejnih policij tretjih držav, ki se jih udeležuje tako s svojimi strokovnjaki kakor tudi z inštruktorji držav članic.

Za potrebe usposabljanja je bil razvit enotni učni plan, katerega cilj je standardizacija usposabljanja vseh mejnih policij v državah EU. Tako je agencija Frontex vsako članico zaprosila, da imenuje koordinatorje. Njihova glavna naloga je,

da v okviru agencije Frontex izvajajo usposabljanja. Koordinatorji držav članic se večkrat letno sestajajo, kjer si izmenjujejo novosti in izkušnje.

Agencija Frontex je v letu 2005 na temelju ponudb držav članic začela razvijati in vzpostavljati sistem »partnerske akademije«. Akademije so bile ustanovljene z namenom, da se osredotočijo na posebne naloge usposabljanja, povezane z zračnimi, kopenskimi in morskimi mejami. Največji projekt na področju usposabljanja je bilo ažuriranje skupnega osnovnega načrta usposabljanja. Njegov namen je bil standardizirati usposabljanje pripadnikov mejnih policij po Evropi. Sestavljen je iz splošnega dela, ki pokriva široko področje znanja, katerega usvoji vsak pripadnik mejne policije tekom svojega usposabljanja.

V okviru enote za usposabljanje so bili pripravljene standardi za usposabljanja skupine za hitro posredovanje, usposabljanje za odkrivanje ponarejenih dokumentov in ukradenih vozil, usposabljanje za skupne operacije izročitev in usposabljanje pilotov helikopterjev za skupne taktične zračne patrole. Izdelanih je bilo tudi več priročnikov: tako Priročnik za vodnike službenih psov, s katerim bi se uskladilo usposabljanje psov mejnih policij za boljšo uporabo slednjih pri skupnih operacijah in Priročnik za opravljanje mejne kontrole na vlakih, pri izdelavi katerega sem aktivno sodeloval tudi sam.

3.3 Izvajanje analize tveganja

Vse aktivnosti agencije temeljijo na celovitem modelu analiz tveganj. Analize tveganja se ne opravljajo le od ustanovitve agencije, temveč je bila tem aktivnostim posvečena velika pozornost tudi v času obstoja Skupne enote strokovnjakov za zunanje meje. Analiza tveganja pomeni oceno grožnje oz. ogrožanja. Grožnja kot takšna pomeni grožnjo od zunaj, samo ogrožanje pa je pokazatelj, kje so naše šibke točke. Na analizi tveganja pa bazirajo tudi skupne operacije. Med ostalim se rezultati analiz tveganj odražajo kot podpora pri oblikovanju skupnega osnovnega učnega načrta za podlago pri usposabljanju mejnih policij. Analiza tveganja je ena od glavnih nalog agencije, saj se z njo omogoča tako usklajeno upravljanje zunanjih meja v normalnih razmerah kakor tudi učinkovitejše preprečevanje in obvladovanje kriznih razmer. Da bi bila analiza tveganja celovita, natančna in koristna, pa bi morala imeti agencija dostop do vseh pomembnih virov informacij.

Glavna naloga enote za analizo tveganja je priprava ustreznega, natančnega in pravočasnega analitičnega programa, ki je osnova za planiranje in operativno delovanje agencije.

Da bi agencija Frontex lahko izvajala svoje naloge, je morala poskrbeti, da strokovnjaki držav članic nudijo redno podporo enoti za analizo tveganja. V ta namen je bila ustanovljena mreža za analizo tveganja Frontex FRAN⁵.

V delovnih programih agencije Frontex so natančneje opisane naloge, ki vključujejo pripravo analize tveganja za operativne dejavnosti. Enota tako izdeluje naslednje analize:

- prilagojena ocena tveganja, ki je namenjena konkretni problematiki (primer: izdelava analize tveganja z definicijo ogroženosti in tveganja nezakonitih migrantov iz Afrike),
- splošna ocena tveganja, ki se izdeluje za letno in polletno oceno tveganja,
- bilteni, izdelani o situacijah na zunanjih mejah EU ali pa za konkretni dogodek,
- podpora za operativne dejavnosti (primer: skupna ocena tveganja pri organizaciji svetovnega nogometnega prvenstva »Fifa 2006«).

Rezultate enote za izdelavo analize tveganja lahko uporabljajo vse države članice, vključujoč schengenski pridruženi članici Norveško in Islandijo. Dostop do analize tveganj imata tudi Svet Evrope in Evropska komisija.

3.4 Upoštevanje raziskav, ki so potrebne za kontrolo in nadzor zunanjih meja

Agencija aktivno spremlja razvoj na področju tehničnih raziskav, ki so pomembne za mejno kontrolo in nadzor zunanjih meja. O vseh izsledkih raziskav obvešča Evropsko komisijo in države članice. Ta naloga je zaupana enoti za raziskovanje in razvoj. Dejavnost te enote je usmerjena k izboljšanju možnosti za nadzor meje v državah članicah.

⁵ FRAN, mreža za analizo tveganja Frontex, v kateri delujejo strokovnjaki za analizo tveganja iz držav članic

Interesna sfera enote za raziskovanje in razvoj pokriva različna področja, in sicer:

- sistem za pomorski nadzor, vključujoč radarje, elektro-optične senzorje na morju, kopnu in zraku, kakor tudi sistem za spremljanje ladij
- senzorske sisteme za odkrivanje oseb in predmetov znotraj zaprtih prostorov
- sisteme za odčitavanje biometrijskih podatkov in elektronskih identifikacijskih dokumentov
- sisteme za upravljanje in nadzor komunikacij, računalniške opreme in obveščevalnih podatkov
- študije za raziskovanje in ocenjevanje

Da bi enota olajšala delo pri izmenjavi informacij med organi mejnih policij, raziskovalnimi inštituti, univerzami in industrijo, je bil razvit internetni forum za izmenjavo idej »BorderTechNet« mreža. Zraven oblikovanja mreže predstavniki agencije sodelujejo neposredno z nosilci tehnologije z namenom spremljanja dejavnosti v raziskovanju in razvoju tudi v privatnem sektorju.⁶

3.4.1 Raziskave in razvoj

Eno od glavnih področij agencije Frontex so sistemi samodejnega mejnega nadzora z biometrično tehnologijo, ki omogoča potnikom z elektronskimi potnimi listi, da brez težav prehajajo skozi izhode, ki so posebej elektronsko opremljeni. Sistem elektronskega mejnega nadzora je tudi prvo področje, na katerem je agencija Frontex razvila najboljše prakse in smernice za uskladitev po vsej EU, ki zajema tehnične in operativne vidike ter vidike potnikovih izkušenj.

Države članice, ki že imajo polno delujoče ali poskusne sisteme samodejnega nadzora meje, so sodelovale v delovni skupini pod vodstvom agencije Frontex. Pri tem so bile sodelujoče članice vključene v izjemno plodno analizo in razpravo, ki je potekala v skladu z načelom »eno schengensko območje – ena meja«. Takšno pripravljeno poročilo ni le trdna referenca za sedanje in prihodnje upravljanje sistemov za samodejni nadzor prehajanja meje, temveč je tudi pomoč za nosilce odločanja in

6

(http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/research_development
)

industrijske dobavitelje, ki bodo imeli enoten pogled na dejanske prednosti, izzive in priložnosti, ki jih lahko ti sistemi prinesejo za upravljanje meja EU.

3.4.2 Projekt EUROSUR

Evropska unija se zadnjih nekaj let sooča s povečanjem pritiska nedovoljenih migracij na njene zunanje meje. Najbolj problematični so tokovi nedovoljenih migracij, ki potekajo iz Severne Afrike preko morja, saj pogosto prihaja do nesreč, v katerih je življenje izgubilo že veliko število ilegalnih migrantov. Za boljše odkrivanje nedovoljenih migracij je Evropska komisija predlagala agenciji Frontex uvedbo EUROSUR⁷. Tako je agencija Frontex za izboljšanje razmer glede ilegalnih migracij na morskih mejah v letu 2007 izdelala dve študiji, ki sta osnovi za projekt EUROSUR (Revija Varnost, št. 4/2011, stran 21).

Tako je agencija Frontex konec leta 2009 s predstavniki držav članic in Evropske komisije oblikovala delovno skupino, da bi vzpostavila to osrednjo mrežo EUROSUR. Delovna skupina je v letu 2010 dosegla tri pomembne cilje: opredelitev pilotnega projekta EUROSUR in sklenitev pogodbe s postopki javnega naročanja, dogovor o začetnem podatkovnem modelu EUROSUR in politiki opazovanja, ki se bo uporabljala v mreži EUROSUR, ter dogovor o memorandumu, s katerim se sodelujočim članicam dodelijo naloge.

Frontex bo predvidoma v začetku leta 2012 državam članicam dobavil strežnike, računalniško strojno in programsko opremo ter video steno za nacionalne kontaktne točke – NCC. Paket bo omogočal povezavo med NCC in Frontex - om. Sistem bo možno povezati z nacionalnimi bazami podatkov, vendar je takšna odločitev v domeni vsake države, saj morajo same kriti stroške za takšno povezavo.

3.5 Nudenje pomoči državam članicam pri organizaciji skupnih operacij vrnitve

Eden od temeljev za zagotavljanje učinkovitosti dela na področju mejne in tujske problematike je tudi učinkovito vračanje državljanov tretjih držav, ki iz kakršnega

⁷ Evropski sistem za varovanje meje.

koli razloga na območju Skupnosti niso zaželeni. Glavni namen pri tem je zagotovitev pomoči državam članicam, potrebne za organizacijo skupnih operacij vrnitve (Joint Return Operations), priprava najboljše prakse pri pridobivanju potnih listin in odstranitev državljanov tretjih držav, ki se nezakonito nahajajo na območju držav članic⁸.

Povezanost med državami članicami glede njihovih načrtovanih izročitev in odstranitev oseb se izvaja na varovani spletni informacijski povezavi, t. i. »ICONet«⁹, ki je namenjen službam držav članic za migracije za poročanje o skupnih operacijah.

Prav tako agencija izvaja programe usposabljanja za vodje skupin za odstranjevanje oseb. To usposabljanje vključuje najboljše prakse pri pridobivanju potnih listin za osebe, ki so predmet odstranitve, in poenoten postopek pri pripravi in izvedbi skupnih letov, saj vsaka individualna odstranitev državljana tretje države predstavlja določen rizik, tako za osebo, ki se vrača, kakor tudi za spremljevalno osebje.

Agencija Frontex je 28. septembra 2010 v sodelovanju s Poljsko in Gruzijo uspešno izvedla skupno operacijo vračanja. Operacija je bila prvič izvedena z letalom, ki ga je po dolgem postopku naročanja najela neposredno agencija. Skupno operacijo vračanja so spremljale še tri udeležene države članice: Avstrija, Francija in Nemčija. Med skupno operacijo je bilo vrnjenih 59 gruzijskih državljanov, pri čemer ni bilo nobenih težav.

Skupno je bila leta 2008 v skupnih operacijah vračanja vrnjena 801 oseba v 15 skupnih letih, da bi bilo leta 2009 izvedenih 20 in v letu 2010 že 44 skupnih letov. Vse stroške nastale z vračanjem oseb je krila agencija Frontex. Ti stroški niso majhni, zato se že razmišlja o določenih manjših spremembah, ki se nanašajo na stroške vračanja saj naj bi se stroški članic pri tem povečali. Tako je pri skupni operaciji, v kateri je sodelovalo 8 držav članic, za odstranitev 85 državljanov Nigerije v februarju 2011 nastal strošek v višini 543.000 EUR.

⁸ Odločba št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007 o ustanovitvi Evropskega sklada za vračanje 2008-2013 v okviru splošnega programa »Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov«

⁹ Odločbe št. 2005/267/ES Sveta z dne 16. marca 2005 o vzpostavitvi varnega spletno podprtega informacijskega in usklajevalnega omrežja, namenjenega službam držav članic za migracije

V skladu s pravom Unije in mednarodnim pravom se nobene osebe ne izkrca ali kako drugače preda organom države, ki krši načelo nevračanja ali v kateri obstaja tveganje izгона ali vrnitve v drugo državo, ki krši navedeno načelo. Za posebne potrebe otrok, žrtve trgovine z ljudmi, oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito in drugih ranljivih oseb se poskrbi v skladu s pravom Unije in mednarodnim pravom¹⁰.

3.5.1 Vračanje oseb v Republiki Sloveniji

Organizacija individualnih letov v Sloveniji je precej redka. Tako je bil prvi individualni polet organiziran leta 1993 na Šrilanko, zadnji pa leta 2003, ko je bilo v Istanbul vrnjeno večje število državljanov Turčije.

V Republiki Sloveniji je Center za tujce, ki ima sedež v Postojni in je zadolžen kot nacionalna kontaktna točka za sodelovanje z agencijo Frontex. Glede na dejstvo, da je Frontex organiziral prve skupne lete (Joint Flights) že leta 2006, so potekali tečajji za vodje spremstev na letalih od leta 2007, katerih so se udeležili tudi slovenski policisti. Ker na skupnih letih sodeluje več držav članic, je glavni namen tečajev poenotiti postopke na skupnih letih.

Center za tujce se je prvič vključil v skupne operacije vračanja tujcev v letu 2008. V tem času je bilo opravljeno uspešno vračanje tujcev v Pakistan, Kolumbijo, Ekvador, Kamerun, Nigerijo in druge države. Pri vseh skupnih operacijah je slovenska policija sodelovala z dvema policistoma. Tudi sicer je pri izvedbi skupnih operacij vračanja pravilo, da sta na eno spremljano osebo vedno dva policista. Usposabljanja policistov za spremstva se izvajajo pod okriljem Centra za tujce, na samem usposabljanju pa sodelujejo tudi zunanji izvajalci.

Glede na državo izvora ilegalnih pribežnikov v Sloveniji v zadnjih letih je značilno, da so tujci v večini iz držav območja nekdanje Jugoslavije, tako da se pri samem vračanju v izvorno državo uporabljajo redni poleti, ki so tudi cenejši. Se pa struktura pribežnikov predvsem po arabski pomladi bistveno spreminja, tako da analize zadnjega leta kažejo, da vodilno vlogo prevzemajo migranti iz Afganistana, Pakistana, Sirije in držav Severne Afrike.

¹⁰ Uredba (EU) št. 1168/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011

4 Skupine za hitro posredovanje na mejah (RABIT)

Praktične izkušnje z usklajevanjem operativnega sodelovanja držav članic na njihovih zunanjih mejah pod okriljem agencije Frontex kažejo, da obstaja resna potreba po določitvi skupnih pravil glede nalog, ki jih lahko opravljajo mejni policisti ene države članice, čeprav delujejo na ozemlju druge države članice v okviru skupne operacije. Ker se je pravni položaj gostujočih mejnih policistov ene države članice, ki delujejo v drugi državi članici, močno razlikoval, je bila leta 2007 sprejeta Uredbe Sveta (ES) št. 863/2007 o vzpostavitvi mehanizma za ustanovitev skupin za hitro posredovanje na mejah ter ureditvi nalog in pooblastil gostujočih mejnih policistov.

Skupne operacije in poskusni projekti se praviloma načrtujejo za eno leto vnaprej in kot takšni niso primerni za reševanje kriznih razmer. Skupine za hitro posredovanje na mejah pa so nasprotno ustanovljene samo za namen pomoči državam članicam, ki se spopadajo s posebnimi razmerami, zlasti s prehodom velikega števila državljanov tretjih držav, ki poskušajo nezakonito vstopati na območje Evropske unije.

4.1 Način aktiviranja skupine za hitro posredovanje na mejah

Vsaka država članica se mora sama odločiti, ali želi aktivno sodelovati v skupinah za hitro posredovanje na mejah. Poleg tega se lahko skupine za hitro posredovanje na mejah razporedi samo, če država članica to zahteva.

Pred odločanjem o sami zahtevi države članice agencija oceni položaj. V ta namen lahko agencija organizira ocenjevalno misijo, pri ocenjevanju pa uporabi tudi lastne analize tveganja. V primeru, da izvršni direktor odloči, da se zahtevi članice ugodi, se pripravi operativni načrt, ki vsebuje:

- točen čas trajanja razporeditve skupin za hitro posredovanje,
- natančne geografske lokacije, kjer bodo skupine razporejene,

- naloge skupin, njihove sestave, število, njihovo mesto v liniji poveljevanja, imena in čine njihovih poveljnikov iz nacionalnih mejnih policij države prosilke.

Dejanska sestava skupin pa se razlikuje od primera do primera, odvisno od razmer in potreb na terenu. O vseh spremembah operativnega načrta se morata strinjati izvršni direktor in država članica prosilka – gostiteljica¹¹. Treba je poudariti, da država članica prosilka poveljuje skupinam za hitro posredovanje na mejah, člani le-teh pa v času razporeditve ne sprejemajo nobenih ukazov od svojih držav.

4.2 Pristojnosti članov skupin za hitro posredovanje na zunanjih mejah

Pristojnosti oz. pooblastila, ki jih imajo člani skupin za hitro posredovanje na mejah, kakor tudi za namen skupnih operacij, ki jih usklajuje agencija Frontex pri opravljanju nalog v državi članici prosilki, so naslednja:

Kontrola oseb na zunanjih mejah:

- kontrola potnih listin katere koli osebe, ki prečka mejo, da se ugotovi veljavnost in pristnost takšnih listin ter identiteta oseb,
- uporaba tehničnih pripomočkov za preverjanje pristnosti potnih listin,
- zaslišanje katere koli osebe, ki prečka mejo, da se preverijo namen in pogoji potovanja ter ali ima oseba zadostna sredstva za preživetje in zahtevane listine,
- kontrola, ali je za osebo razpisan ukrep zavrnitve vstopa v schengenskem informacijskem sistemu (SIS),
- žigosanje potnih listin v skladu s členom 10 Zakonika o schengenskih mejah,
- preiskava prevoznih sredstev in stvari v posesti oseb, ki prečkajo mejo, v skladu z nacionalnim pravom države članice gostiteljice.

¹¹ »Država članica gostiteljica« pomeni državo članico, na ozemlju katere poteka ali od koder se začne skupna operacija, poskusni projekt ali hitro posredovanje, »Država članica prosilka« pomeni državo članico, katere pristojni organi zaprosijo agencijo za skupine za hitra posredovanju na njenem ozemlju (Uredba EU št. 1168/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. 10. 2011).

Nadzor zunanjih meja:

- uporaba tehničnih sredstev za nadzorovanje območja zunanjih meja,
- sodelovanje v patroljah, ki peš ali v prevoznih sredstvih nadzorujejo območje zunanjih meja države članice gostiteljice,
- preprečevanje nezakonitega prečkanja zunanje meje države članice gostiteljice v skladu z nacionalnim pravom te države.

Pristojnosti in pooblastila temeljijo na skupnih pravilih o kontroli oseb na zunanjih mejah in nadzoru teh meja, kakor so določene v Zakoniku o schengenskih mejah.

Zraven vseh naštetih nalog in pooblastil pa lahko gostujoči člani uporabijo silo, vključno s službenim orožjem, strelivom in opremo, v primerih zakonite samoobrambe, ter zakonite obrambe gostujočih članov ali drugih oseb. Člani skupin so tisti pripadniki mejnih straž, ki so iz držav članic in sodelujejo v skupinah Evropskih mejnih policistov, a niso iz države gostiteljice.

4.3 Uradnik za usklajevanje

Enega ali več uradnikov za usklajevanje v članici gostiteljici imenuje izvršni direktor agencije. Izbere ga izmed članov osebja. Izvršni direktor mora o imenovanju obvestiti državo članico gostiteljico. Uradnik deluje kot opazovalec in poroča agenciji o vseh vidikih razporeditve sami Agenciji. Glavne naloge uradnika za zvezo so:

- deluje kot posrednik med agencijo Frontex in državo članico gostiteljico,
- deluje kot posrednik med agencijo in člani skupin, zagotavlja pomoč v njenem imenu v zvezi z vsemi zadevami, povezanimi s pogoji za njihovo razporeditev,
- spremlja pravilno izvajanje operativnega načrta, poroča agenciji o vseh vidikih razporeditve skupin

Uradnik za usklajevanje pri izpolnjevanju svojih dolžnosti sprejema navodila samo od agencije Frontex.

4.4 Opremljenost gostujočih članov skupin za hitro posredovanje ter poglavje financiranja

Gostujoči člani med opravljanjem nalog v državi članici gostiteljici nosijo svoje uniforme. Na rokavu uniforme nosijo moder trak z oznako Evropske unije in agencije Frontex. Pri sebi imajo tudi akreditacijsko listino, ki je tudi dokaz o njihovi pravici izvrševanja nalog in pooblasti, med opravljanjem svojih nalog in izvajanjem pooblastil nosijo tudi službeno orožje, strelivo in opremo, ki jih dovoljuje nacionalno pravo matične države.

4.5 Težave skupin za hitro posredovanje v praksi

Težave, ki so se pojavljale ob sami ustanovitvi skupin za hitro posredovanje na zunanjih mejah, so predvsem posledica togosti same agencije FRONTEX. Tako so se začeli zapleti že z določitvijo časa trajanja same operacije, saj so predstavniki agencije Frontex operacijo postavili v časovni okvir in predvideli njeno trajanje štiri tedne. Splošno znano pa je, da policijsko-vojaške operacije v praksi, najsi gre za humanitarne, mirovne, opazovalne ali pa izvršilne operacije, trajajo tako dolgo, da se razmere uredijo.

Sam izbor pripadnikov RABIT skupin bi moral bazirati na mejnih strokovnjakih, katerih usposabljanje bi potekalo izključno kot specialistično, ne kot je predlagala agencija, da bi se pripadniki usposabljali na področju Schengenskega zakonika, Evropskega pravnega reda itd., saj so to področja, ki bi jih moral obvladati vsak mejni policist.

Ker je načrtovano delovanje RABIT skupin na celotni zunanji meji, bi bilo treba profiliranje pripadnikov prilagoditi tudi temu segmentu, saj je opravljanje mejne kontrole na letališčih, železnici, pristaniščih ali cesti zelo specifično, kakor tudi nadziranje kopenske ali morske meje. Za pripadnike RABIT skupine bi bilo potrebno pripraviti tudi slovar strokovnih izrazov na področju varovanja meje in mejne kontrole v angleškem jeziku in jeziku vseh držav članic EU. Hkrati je potrebno jasno

opredeliti angleški jezik, kot enotni delovni jezik, tako pri usposabljanju kot med samimi RABIT operacijami¹².

Kakor je razvidno iz poročil sestankovanja pod okriljem agencije, kjer sodelujejo predstavniki držav članic, še vedno obstajajo posamezniki, ki ne razlikujejo namena in delovanja skupine za hitro posredovanje na zunanjih mejah (RABIT) od skupne operacije (JO).

4.6 Dosežek skupine za hitro posredovanje na meji (RABIT)

Agencija je konec oktobra 2010 prejela prvo prošnjo Grčije za razporeditev skupin za hitro posredovanje na meji s Turčijo. Čeprav je bil mehanizem razporeditve že nekajkrat poskusno preverjen in izboljššan, postopki še niso bili preskušeni v realni situaciji. Eden od največjih dosežkov agencije v letu 2010 je bila izrazita hitrost in prizadevnost vseh sodelujočih. Prvi gostujoči člani skupin so začeli prihajati že štiri dni po prejemu prošnje grške vlade. Posledica operacije, ki je sledila, so bili vidni rezultati v obliki zmanjšanja nezakonitih migracij na grško-tuški kopenski meji.

Tako je bilo od prvih razporeditev novembra 2010 do konca operacije marca 2011 zabeleženo zmanjšanje dnevnega povprečja nezakonitih migrantov, ki prečkajo mejo, za 76 %. Poleg tega so bili pridobljeni dragoceni podatki o načinu delovanja tihotapcev ljudi v regiji in omogočena je bila vrsta aretacij. Tako je mogoče prvo razporeditev skupin RABIT označiti kot uspeh. Prvič je bilo preizkušeno v praksi tudi sodelovanje med agencijami, ki se je izkazalo kot zgledno.

Tokratna prva razporeditev operativnih virov mejnega nadzora je v velikem obsegu vključevala vrsto nalog, kot je usklajevanje potovanj vsakega sodelujočega člana z avtomobilom, patroljnim avtomobilom, policijskim avtobusom, vladnim ali javnim letalskim prevozom, usklajevanje njihovih prihodov na operativno območje.

Med trajanjem operacije je bilo poskrbljeno za razporeditev 337 članov RABIT skupine, pri čemer je bilo v okviru operacije opravljeno 11.971 delovnih dni, uporabljeni pa so bili 1 letalo, 1 helikopter, 9 avtobusov, 27 patroljnih avtomobilov, 10 vozil – termovizij in dva t. i. schengen busa za operativno uporabo.

¹² R. Juh (osebni razgovor dne 6. 1. 2012)

Tako so od prvih razporeditev novembra 2010 do marca 2011 ugotovili zmanjšanje dnevnega povprečja nezakonitih migrantov, ki prečkajo mejo za 76 %. Zraven navedenega so z operativnim delom prišli do dragocenih obveščevalnih podatkov na terenu o načinu delovanja tihotapcev ljudi, grški organi pa so v tem času opravili vrsto preiskav in aretacij.

5 Ustanovitev nacionalnega nabora skupin Evropskih mejnih policistov (EBGT)

Konec leta 2011 stopi v veljavo sprememba Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah članic Evropske unije.

Spremembe:

- dodatno krepijo vlogo agencije v okviru koncepta skladnega upravljanja zunanjih meja,
- krepijo operativne zmogljivosti agencije (napotitev kadrov in tehnične opreme),
- krepijo on lajšajo sodelovanje agencije s tretjimi državami,
- omogočajo obdelavo osebnih podatkov,
- uvajajo kodeks ravnanja in strategijo zaščite človekovih pravic,
- podrobneje oblikujejo: model analiz tveganja, skupne operacije in poskusne projekte ter njihov organizacijski vidik, sodelovanje na področju vračanja ter izmenjave in varstva podatkov.

Z vidika vodenja operativnih aktivnosti je novost in sprememba ustanovitev enotnega nabora Evropskih mejnih policistov EBGT in sprememba koncepta hitrega posredovanja RABIT. Obstoječa sta dva nabora ekspertov: formalni – RABIT in neformalni – FJST (Frontex Joint Support Teams). Vsi uradno nominirani strokovnjaki iz obeh naborov bodo preneseni v nov skupni nabor. Tako glede na navedeno poseben nabor za hitro posredovanje RABIT ne bo več obstajal, temveč bo znotraj novega nabora EBGT vzpostavljen mehanizem hitrega posredovanja¹³.

Glede na nove določbe te uredbe je tudi bolj natančno opredeljeno sodelovanje v naboru in upravljanje s slednjim, in sicer:

¹³ Interni razpis za nabor kandidatov, Sektor mejne policije UUP GPU z dne 5. 1. 2012

- bolj natančno so določene definicije posameznih profilov ekspertov z zahtevanimi pogoji, znanji in veščinami,
- sprejete so usmeritve s postopki izbora posameznika,
- določen je potek nominacij,
- navedena je obveznost osnovnega in specifičnega usposabljanja glede na profil, pretekle izkušnje v skupnih operacijah in že prejeta usposabljanja,
- določeno je sodelovanje v skupnih operacijah in na usposabljanjih le za pripadnike nabora,
- določen je organizacijski vidik in pravila napotitve.

5.1 Vloga Slovenije pri spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 o ustanovitvi agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije

Republika Slovenija je aktivno sodelovala v vseh fazah priprave in sprejetja nove uredbe, prav tako v vseh ostalih spremljajočih projektih in aktivnostih agencije (priročniki, navodila, usmeritve itd.) na mednarodni ravni, sedaj pa mora sprejeta določila implementirati tudi na nacionalni ravni. V ta namen na Sektorju mejne policije UUP GPU že potekajo določene aktivnosti za formalno vzpostavitev slovenskega nacionalnega nabora Evropskih mejnih policistov, v katerega bodo vključene s svojim prispevkom vse enote policije.

Pripadniki nabora bodo izvajali naloge varovanja meje (mejna kontrola in nadzor meje), preprečevanja ilegalnih migracij (prijetje, opravljanje razgovorov itd.) in čezmejne kriminalitete (odkrivanje ponarejenih dokumentov, ukradenih vozil, tihotapstvo itd.) na zunanji meji EU. Slednji bodo sodelovali tudi pri usposabljanjih, ki so potrebna za opravljanje njihovih nalog oziroma za izvajanje njihovih pooblastil ter pri rednih vajah, katere bo organizirala agencija Frontex. Med samim izvajanjem nalog in usposabljanjem ostanejo policisti še naprej pripadniki policij svojih matičnih držav¹⁴.

¹⁴ M. Močnik (osebni pogovor dne 5. 2. 2012)

6 Skupne operacije (JO)

Od leta 2005, ko je agencija Frontex pričela z delom, je izvedla nekaj odmevnejših operacij na zunanjih mejah skupaj z državami članicami. Med večje operacije sodijo EPN-HERA 2010, ki se ukvarja s problematiko ilegalnih prebežnikov na Kanarskih otokih, POSEIDON 2009, ki poteka na vzhodnem Sredozemskem morju na območju Grčije, operacija NAUTILUS na območju centralnega Sredozemskega morja ob obalah južne Italije in Malte. Vzporedno z navedenimi operacijami pa agencija aktivno sodeluje pri organizaciji in izvedbi cele vrste skupnih operacij, ki se izvajajo na zunanji meji Evropske unije in so manjšega obsega kot zgoraj navedene.

Skupne operacije agencije Frontex so namenjene posameznim razmeram ali težavam, ki se pojavljajo na zunanjih mejah. To so lahko večji mednarodni dogodki, ki potekajo na območju držav članic ali pa nadzorujejo določene zahtevnejše dele zunanje meje. Namen skupnih operacij je zvišanje ravni kontrole in nadzor zunanje meje ter istočasno zagotavljanje usposabljanja na terenu za sodelujoče mejne policiste. Agencija ima ustanovljene t. i. skupne podporne skupine, ki so namenjene zbiranju strokovnega kadra iz vrst mejnih policij za namen sodelovanja v skupnih operacijah.

6.1 Način izvedbe skupne operacije v praksi

Vse odločitve o izvedbi skupne operacije temeljijo na analizah tveganja. Pobudnica je lahko država članica oz. njen nacionalni kontaktni organ ali pa sama agencija Frontex. V vsakem primeru je v domeni vsake države članice, ali se bo strinjala z izvedbo skupne operacije na njenem ozemlju.

Na začetku izvajanja skupnih operacij v državah članicah je bilo največ skupnih operacij izvedenih na predlog držav samih, v zadnjem času pa je vedno več skupnih operacij, ki jih državam članicam predlaga ravno agencija Frontex.

Država članica, ki bo izvajala skupno operacijo na svojem ozemlju, pripravi predlog operativnega načrta in ga posreduje agenciji FRONTEX. Predlog načrta, ki ga pripravi, zajema:

- analizo tveganja,
- zemljepisni in zgodovinski oris problematike,
- napovedi oz. prognozo za prihodnost, namen in cilj operacije,
- območje operacije in način dela,
- tehnične detajle operacije (čas in mesto prihoda gostujočih oficirjev, njihova namestitvev, prehrana, oprema, pogovorni jezik, ki se bo uporabljal, kakšne vrste specialisti so zaželeni),
- legalni status gostujočih oficirjev in
- podatke kontaktne osebe v državi gostiteljici.

Plan operacije se predstavi agenciji FRONTEX oz. njeni enoti za operativno dejavnost na posebej pripravljenem sestanku. Agencija FRONTEX v nadaljevanju pozove države članice, da pošljejo svoje strokovnjake, ki bodo sodelovali pri izvajanju skupne operacije. Po potrebi organizira tudi sestanek s tistimi državami članicami, ki so se odzvale vabilu in prijavile udeležbo pri izvedbi skupne operacije.

6.2 Skupne operacije na ozemlju R Slovenije

Slovenska policija sodeluje pri številnih operativnih in drugih aktivnostih, ki jih usklajuje FRONTEX. Tudi temeljni cilji za delo policije, na področju nadzora državne meje, odkrivanja ter preprečevanja ilegalnih migracij in izvajanja izravnalnih ukrepov, vsakoletno opredeljujejo in poudarjajo sodelovanje pri operativnih aktivnostih FRONTEX-a. Pri tem policija upošteva tokove nezakonitih migracij, ki vodijo v ali preko Slovenije. V tem okviru se slovenski policisti udeležujejo skupnih operacij ter drugih operativnih aktivnosti v drugih državah EU in tako pripomorejo k zmanjšanju ilegalnih migracij ter preprečevanju in odkrivanju čezmejne kriminalitete. Tako slovenska policija zraven napotitev tudi gosti skupne operacije, s čimer še dodatno pripomore k varovanju dela zunanje meje EU, ki je hkrati tudi slovenska zunanja meja.

6.3 Izkušnje in pogledi na izvajanje skupnih operacij

Slovenija je pri pripravi in izvedbah skupnih operacij v Sloveniji in pri sodelovanju pri izvedbah skupnih operacij v tujini pridobila tako pozitivne kot tudi negativne izkušnje.

Največje pozitivne strani tovrstnih skupnih operacij so spoznavanje svojih kolegov v tujih državah, izmenjava specifičnih in strokovnih znanj med policisti, izmenjava operativnih informacij, pomembnih za kvalitetno in učinkovito opravljanje policijskega dela, tudi osebna poznanstva in prijateljstva, ki se »spletejo« med sodelovanjem v skupni operaciji, kar pripomore h kasnejšemu hitremu in učinkovitemu pridobivanju informacij, ko le-te rabimo pri svojem delu.

Največ kritik pri izvedbi skupnih operacij gre pripisati dolgotrajnosti postopka, in sicer od same zaznave potrebe po izvedbi skupne operacije do same realizacije. Vse preveč je izražena potreba po sestankovanjih s strani agencije Frontex, saj le-ta povzročajo izgubo časa pred samo izvedbo skupne operacije.

Drugo kritiko pa je mogoče pripisati samim državam članicam, saj na skupne operacije pošiljajo ljudi, ki ne ustrezajo oz. nimajo potrebnih znanj in izkušenj, čeprav je skupna operacija izvedena na točno določenem področju dela. Takšnih policijskih strokovnjakov, zraven obstoječih multiplikatorjev za listine, vozila, prepovedane droge in ostalo, tudi pri nas ne manjka. Z napotitvijo policijskih strokovnjakov v skupne operacije bi se večina policistov znebila občutka, da so se le-te v preteklosti izvajale »zaradi lepšega«.

6.4 Vloga FRONTEX-a

Vloga agencije Frontex pri izvajanju skupnih operacij se ne konča s pripravo operativnega načrta in pošiljanjem vabil državam članicam za udeležbo pri skupnih operacijah. Od nje se pričakuje aktivno sodelovanje od začetka do konca vseh aktivnosti, ki se izvajajo v okviru ene skupne operacije. Prav tako se pričakuje, da se predstavnik agencije aktivno vključuje v času izvajanja skupne operacije in sodeluje pri reševanju morebitnih težav.

Od predstavnikov agencije, ki sodelujejo pri izvajanju skupne operacije, se pričakuje sprotno analiziranje in evalviranje izvedbe operacije. Ugotovitve in izkušnje, ki so

bile pridobljene pri izvajanju skupnih operacij v različnih državah, je treba uporabiti pri načrtovanju novih skupnih operacij ter pri pripravah novih operativnih načrtov. Prav tako se od predstavnikov agencije pričakuje, da o teh ugotovitvah sproti seznanjajo sodelujoče države članice, kjer so bile pridobljene določene izkušnje (negativne kot tudi pozitivne). V primeru, da je bila skupna operacija zelo slabo pripravljena oz. izvedena, je o tem treba odkrito obveščati to državo brez »lepotnih popravkov«. Takšni primeri so se v praksi že zgodili, ko so bile nekatere skupne operacije pripravljene in izvedene zelo slabo, o čemer pa te države niso bile seznanjene.

6.5 Udeležba opazovalcev iz tretjih držav v skupnih operacijah na kopenski meji

V zadnjih dveh letih obstoja agencije Frontex prihaja do intenzivnejšega sodelovanja s tretjimi državami pri izvedbah skupnih operacij. Kot enega večjih dosežkov velja izpostaviti sodelovanje s službo mejne straže Ruske federacije. Tako so bili opazovalci ruske mejne straže v okviru operacije Pozejdon kopno 2010 prvič razporejeni na grško-turško mejo. Opazovalci so bili razporejeni na mejne prehode glede na njihovo strokovno znanje in profil.

Pri tem velja izpostaviti tudi sodelovanje srbskih opazovalcev med skupno operacijo Neptun 2010 in 2011, ko se je v polni meri dokazala pomembnost za izmenjavo operativnih informacij in sprejemanje potrebnih odločitev na kraju samem. V operativnih fazah skupne operacije so bili srbski opazovalci razporejeni na madžarsko-srbsko mejo, da bi pomagali pri mejni kontroli in mejnem nadzoru. Srbski policisti opazovalci so opravljali naloge tudi v lokalnem centru za koordinacijo agencije Frontex, ki je bil ustanovljen za potrebe operacije Neptun v kraju Kiskunhalas. Koordinatorju agencije Frontex so ves čas nudili podatke o spremembah položaja na operativnem območju na srbski strani in neposredno organizirali taktične akcije srbskih enot mejne policije. Za izredno učinkovito se je izkazala tudi razporeditev srbskih mejnih policistov v opazovalni center stolpa za toplotno slikanje na Madžarskem v nočnih izmenah. Srbski opazovalci so bili v stalnem stiku s svojimi mobilnimi patruljami, katere so usmerjali na mesta, kjer so se pojavljale aktivnosti in tako preprečili nezakonite prehode meje iz Srbije na Madžarsko.

Potrebno je vzpostaviti trdno obliko sodelovanja s tretjimi državami, jim nuditi tehnično pomoč ter razporediti uradnike za zavezo. Pri raznih usposabljanjih s strani agencije je potrebno povabiti tudi opazovalce iz tretjih držav. S takšnim sodelovanjem s tretjimi državami pa lahko zagotovimo tudi promocijo standardov Unije glede nadzora meja. Takšen način sodelovanja je pa prav gotovo tudi promocija spoštovanja temeljnih pravic in človekovega dostojanstva.

7 Skupne kontaktne točke (FP)

Zraven izvajanja skupnih akcij je ena od glavnih aktivnosti agencije projekt skupnih kontaktnih točk. Pravno podlago, ki omogoča delovanje skupnih kontaktnih točk v državah članicah določa, Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma.

Kontaktna točka je lokalni urad mejne policije, vzpostavljen na t. i. žariščni točki. Locirane so tako na zunanji schengenski meji kot tudi na zunanji meji Evropske unije, na mejnih prehodih, kjer se opravlja kontrola oseb, prtljage in prevoznih sredstev in kjer se opravlja nadzor meje. Pogoji za ustanovitev kontaktne točke so velika gostota čezmejnega prometa, relativno veliko število odkritih ponarejenih listin, ukradenih vozil ter izražen pritisk ilegalnih migracij.

7.1 Naloga uradnika na kontaktni točki

Na kontaktnih točkah uradniki iz drugih držav članic delujejo skupaj s policisti nacionalnih enot in so dejansko integrirani v dnevno policijsko delo. Tuji uradniki na teh kontaktnih točkah nudijo podporo in pomoč službi mejnih organov države gostiteljice. Tuji uradnik ima nalogo, da svetuje in predlaga glede opravljanja mejne kontrole in nadzora meje, končna odločitev o povzetih ukrepih pa je vedno v pristojnosti nacionalnih policijskih sil države gostiteljice. Tako tuji uradnik nima pristojnosti pri izvedbi neodvisnih policijskih nalog in o svojem delu poroča vodji oddelka policije, kateremu je dodeljen.

7.2 Namen delovanja tujega uradnika

V okviru sodelovanja med gostujočim uradnikom in policisti države gostiteljice pri opravljanju mejne kontrole in varovanju državne meje prihaja do zelo koristne izmenjave izkušenj, znanja in informacij. Glavni namen izmenjave uradnikov je harmonizacija mejnih kontrolnih standardov, nudenje pomoči, preverjanje po bazah

podatkov, kamor policisti države gostiteljice nimajo dostopa, ter odkrivanje novih metod dela in dobrih praks.

7.3 Nastop dela gostujočega uradnika v praksi

V Republiki Sloveniji delujejo kontaktne točke od leta 2004. Prvotno sta bila kontaktna urada odprta na MP Obrežje in MP Gruškovje, leta 2007 pa še na MP Jelšane. Slednji je zadolžen tudi za MP Starod. Ob prihodu se gostujoči uradnik seznaní z načrtom za delo na kontaktnih točkah za čas svojega gostovanja. Opravlja dela in naloge določene z razporedom dela. Seznaní se z delovnim mestom na kontaktni točki, z objekti na mejnem prehodu, z materialno tehničnimi-sredstvi, ki so na razpolago, območjem mejnega prehoda in drugimi službami, ki se nahajajo na tem območju. Gostujočemu uradniku se dodeli mentor, ki mu bo pomagal in svetoval. Mentor nadomešča kontaktnega oficirja v času njegove odsotnosti. Običajno je mentor policist z izkušnjami in strokovnjak na določenem področju. Gostujoči uradnik se seznaní z nacionalnimi zakonskimi predpisi, ki so potrebni za delo na mejnem prehodu, kot so Zakon o nadzoru državne meje, Zakon o tujcih, Zakon o varstvu podatkov, kodeksom policijske etike, hišnim redom idr. Seznaní se z varnostnimi ukrepi na mejnem prehodu in postopkom v primeru bolezni ali poškodbe.

7.4 Oprema in oborožitev gostujočega uradnika

Gostujoči uradnik na kontaktni točki opravlja dela in naloge v nacionalni uniformi. Oborožen je z osebno kratkocevno oborožitvijo, za katero mu generalni direktor policije izda ustrezno dovoljenje za vnos in nošenje orožja. Pri svojem delu nosi narokavnik s simbolom Evropske unije.

7.5 Metoda dela in pooblastila gostujočega uradnika

Nalogi gostujočega uradnika sta opazovanje in svetovanje. Tako v času svojega službovanja na kontaktni točki opazuje in svetuje slovenskim policistom pri opravljanju mejne kontrole in varovanju državne meje. Gostujoči uradnik na ozemlju Republike Slovenije nima in ne sme izvajati nobenih pooblastil in je dolžan spoštovati

slovensko zakonodajo. Ne sme samostojno uporabljati evidenc policije, vendar sme za uspešno izvedbo naloge zaprositi slovenskega policista, da zanj uporabi evidence policije in mu podatke posreduje, vendar vsako posredovanje podatkov slovenski policist zavede v poročilo. V primeru, da gostujoči uradnik zazna prekršek ali kaznivo dejanje, o tem takoj obvešča slovenskega policista, s katerim opravlja dela in naloge, in vodjo izmene na mejnem prehodu. Postopek naprej vodijo slovenski policisti. Strelno orožje sme uporabiti samo v primeru, ko če odvrniti od sebe neposredni protipravni napad, s katerim je ogroženo njegovo življenje. O svojem delu piše poročilo, ki ga enkrat tedensko odda kontaktnemu oficirju.

7.6 Prosti čas gostujočega oficirja

Gostujočemu oficirju se omogoči odhod domov najmanj enkrat mesečno. Tedenska obveznost dela se razporeja po nacionalni zakonodaji gostujočega oficirja. Gostujočega oficirja se tudi seznanijo s krajem nastanitve, turističnimi zmožljivostmi kraja, možnostjo rekreacije ter se mu nudi vse informacije v zvezi z bivanjem.

ZAKLJUČEK

Glede na območje, ki zajema zunanje meje EU, kakor tudi na pravno ureditev in enotne standarde, ki se uporabljajo pri izvajanju mejne kontrole in nadzoru zunanje meje, je samoumevno, da se ta upravlja oz. koordinira integrirano z enega mesta. EU je z ustanovitvijo agencije FRONTEX pridobila pomembno orodje za spodbujanje izvrševanja politike EU o integriranem upravljanju meja skupaj z državami članicami in tretjimi državami.

Če je upravljanje migracij dobro, lahko prinaša korist EU in državam izvora, vendar se s povečano migracijo pojavlja izziv boja proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi, vključno s preprečevanjem človeške tragedije, kar je pogosta posledica. Države članice morajo podpirati EU v njenih prizadevanjih in sodelovati druga z drugo pri upravljanju migracijskih tokov, hkrati mora EU partnersko sodelovati z državami izvora in tranzita ter za njih zagotoviti finančna sredstva za pomoč.

EU se spopada s številnimi izzivi, povezanimi z migracijami, ki izvirajo iz različnih delov sveta. V tem smislu je pomembno, da se zavedamo, da so Afrika in sredozemske države samo dve izmed pomembnih regij izvora. Vprašanja, povezana z migracijo, so pomemben del dialoga med EU in njenimi vzhodnimi sosedi bodisi kot del procesa širitve bodisi kot del procesa stabilizacije in pridruževanja držav zahodnega Balkana. Azija je prav tako pomemben vir migracijskih tokov vključno s precejšnjimi tokovi nezakonitih migrantov, ki prihajajo preko Afrike ali iz držav evropske soseske.

Z ustanovitvijo agencije FRONTEX je EU dobila potrebno orodje za sprejetje določenih ukrepov za krepitev operativnega sodelovanja med samimi državami članicami. Seveda pa se moramo zavedati, da je agencija FRONTEX kot takšna dokaj mlada agencija, zato je možno pričakovati tudi težave pri operativnem delovanju. Splošno znano je, da je za vse vrste večnacionalnih organizacij, ki delujejo iz enega centra, pa najsi bodo to Združeni narodi, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi in podobne institucije, značilna togost administrativnega aparata, počasna

operativna odzivnost in večji vpliv večjih držav. Vse navedeno se odraža pri samem operativnem delu posebej na terenu oz. na žariščnih točkah.

Prav tako se ne more poenotiti delo na celotni zunanji meji, saj se države članice na južni morski meji kakor tudi na vzhodni kopenski meji spopadajo s popolnoma različno problematiko kot na primer države članice na severu. To je dejstvo, ki bi ga bilo vsekakor treba upoštevati tako pri finančnih kot tehničnih podporah pri izvajanju aktivnosti agencije FRONTEX.

Slovenska policija se je obvezala, da bo intenzivirala sodelovanje pri aktivnostih v agenciji FRONTEX, zlasti pri neposrednem sodelovanju pri skupnih operacijah, izmenjavi specialne opreme za varovanje državne meje ter pri izmenjavi policijskih uradnikov na kontaktnih točkah. Naloga, ki si jo je zadala slovenska Policija, ne bi smela predstavljati nikakršnih težav, saj menim, da se lahko s svojim znanjem predvsem s področja mejnih zadev in tujcev brez predsodkov in strahu postavimo pred vso Evropo. Svojo profesionalnost in visoko stopnjo usposobljenosti smo doslej brez težav predstavili že v večjih mednarodnih operacijah tako v Evropi kakor tudi širše.

8 Uporabljena literatura

8.1 Viri

Borovnik , G (2011). Projekt EUROSUR. Revija varnost, 4/2011, 21-22

Delovno gradivo Evropske komisije št. SEC (2001) 145 final, <http://www.statewatch.org/news/2011/feb/eu-com-eurosur-staff-working-paper-sec-145-11.pdf>, pridobljeno 19. 1. 2012

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, UL L 348/98;

Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma, z dne 14. junija 1985, med državami Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah, UL L 239/1;

Odločba št. 574/2007/ES o ustanovitvi Sklada za zunanje meje za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa »Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov«, UL L 144/22;

Opomnik za izvedbo skupnih operacij, ki jih usklajuje agencija Frontex. Dokument UUP GPU št. 500-1/2011/115 (2133-1), 21. 6. 2011;

Pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije, (2010/C 83/1)

Poročilo agencije Frontex 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010;

Uradna stran agencije Frontex, <http://www.frontex.europa.eu/>

Uredba Sveta (ES) št. 2007/2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije, UL L 349/1;

Uredba Sveta (ES) št. 562/2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), UL L 105/1;

Uredba Sveta (ES) št. 2007/2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije, UL L 349/1;

Uredba (ES) 863/2007 o ustanovitvi mehanizma za ustanovitev skupin za hitro posredovanje na mejah in o spremembah Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 glede mehanizma ter ureditvi nalog in pooblastil gostujočih uradnikov, UL L 199/30;

Uredba (EU) št. 1168/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije, UL L 304/1;

Usmeritve za delo policije na področjih nadzora državne meje in odkrivanja ter preprečevanja ilegalnih migracij. Dokument UUP GPU št. 010-65/2007/1 (2153-1), 22. 1. 2007;