

REDEFINIRANA ULOGA FRONTEXA I PRIVATNE SIGURNOSNE KOMPANIJE KAO NOVI AKTERI U UPRAVLJANJU MIGRANTSKIM KRIZAMA

Jasenko Marin *

Mišo Mudrić *

UDK: 351.746.1(4)
355.02:351.75(4)
341.225(4)
314.742(4)

Pregledni rad

Primljeno: 18. V. 2018.

Prihvaćeno: 5. IX. 2018.

SAŽETAK

U radu se analizira uloga Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i privatnih sigurnosnih kompanija u kontekstu upravljanja migrantskim krizama. Iako su uloge tih aktera bitno različite, oni u sustavu upravljanja migrantskim krizama imaju sve značajniju ulogu, te njihovo djelovanje u novije vrijeme obilježavaju određene nove odnosno promijenjene okolnosti. U pogledu Frontexa te se nove okolnosti odnose na legislativno redefiniranje njegovog pravnog statusa i nadležnosti, ostvareno donošenjem Uredbe (EU) 2016/1624. U pogledu privatnih sigurnosnih kompanija nove se okolnosti odnose na činjenicu da ih u posljednjem razdoblju zamjetno značajnije angažiraju države i međunarodne institucije s ciljem provođenja određenih aktivnosti unutar sustava upravljanja migrantskim krizama. S obzirom na to svrsishodan je i aktualan pravni prikaz njihovog statusa i uloge. U prvom dijelu rada analizira se Frontex kao dio sustava europske granične i obalne straže. Njegova uloga je važna u pogledu učinkovitog nadzora vanjskih granica Europske unije, a što predstavlja iznimno važan element upravljanja migrantskim krizama. Uz prikaz nastanka Frontexa, njegovog pravnog okvira i ustrojstva, analiziraju se ključne teme koje su ujedno izazovi operativnog djelovanja Frontexa (uloga u pogledu sprečavanja prekograničnog kriminaliteta, identificiranja i povrata nezakonitih migranata i poštovanja temeljnih prava migranata). U drugom dijelu rada analizira se uloga privatnih sigurnosnih kompanija u procesu upravljanja migrantskim krizama, te šira uloga industrije privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija u vezi zaštite granica, migrantske krize i javno-privatnog partnerstva. Poseban naglasak stavlja se na loše primjere upravljanja australskim migrant-

* Dr. sc. Jasenko Marin (jasenko.marin@pravo.hr) redoviti je profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Dr. sc. Mišo Mudrić (miso.mudric@pravo.hr) docent je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

Rad je pisan u okviru potpore Hrvatske zaklade za znanost i odobrenog projekta Multidisciplinarni klaster za istraživanje tranzicijskog kriminaliteta – trgovanje ljudima, korupcija i gospodarski kriminalitet – TRANSCRIM (Multidisciplinary Research Cluster on Crime in Transition – Trafficking in Human Beings, Corruption and Economic Crime – TRANSCRIM), HRZZ-IP-2013-11-1949.

skim prihvatnim centrima. Zaključno se razmatraju relevantni dokumenti i preporuke u vezi pravila postupanja privatnih sigurnosnih kompanija prilikom pružanja privatnih usluga u vezi upravljanja migrantskom krizom.

Ključne riječi: Frontex, zaštita vanjskih granica Europske unije, Uredba (EU) 2016/1624, zaštita vanjskih granica, privatne sigurnosne kompanije, migrantska kriza, upravljanje migrantskom krizom.

UVODNA RAZMATRANJA

Potreba za osmišljavanjem novog sustava upravljanja migrantskim krizama javila se netom nakon završetka hladnog rata zbog toga što su nove geopolitičke okolnosti otvorile mogućnost za pojačana međugranična kretanja. Nastojalo se uspostaviti sustav koji će obuhvatiti sve oblike migracija i omogućiti kontrolirane uvjete upravljanja migrantskim tokovima. Pritom se vodilo računa o tri stupa zainteresiranih dionika (Ghosh 2000). Prvi stup činile su države odnosno javni interesi svih zainteresiranih zemalja. Drugi stup ocrtavao je potrebu uspostave međunarodnog okvira u vezi uspostavljanja globalnog sustava upravljanja migrantskim krizama. Treći stup pretpostavljao je uključivanje nevladinih aktera, a što uključuje nevladine organizacije i privatne kompanije kako po pitanju donošenja javnih politika, tako i po pitanju neposrednog sudjelovanja u procesima upravljanja migrantskim krizama. Stoga se korijeni današnje uloge Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (u daljnjem tekstu: Frontex) i privatnih sigurnosnih kompanija u procesima upravljanja migrantskim krizama ocrtavaju u ranim pripremnim nastojanjima Ureda Ujedinjenih naroda (UN) za globalno upravljanje početkom 1990-ih (Geiger i Pécoud 2010). Proces upravljanja migrantskim krizama uključuje različite aspekte djelovanja, od neposrednog kontroliranja migrantskih ruta, identifikacije osoba, rješavanja pitanja azila, rješavanja pitanja povratka, vođenja prihvatnih centara, pružanja sigurnosti, borbe protiv krijumčarenja i sl., pa do uspostavljanja javnih i privatnih politika (što uključuje i razvojne procese kojima se pospješuje realizacija navedenih politika, poput upravljanja procesima unutar pojedinih segmenta upravljanja migrantskim krizama, razvoj tehnologija, ispomoć vladinim i nevladinim tijelima i sl.) (*Managing the refugee and migrant crisis*, 2017), čiji je cilj sveobuhvatno ili pojedinačno djelovanje u vezi sa spomenutim procesima.

Iako, na prvi pogled, upravljanje migrantskom krizom spada u domenu država i međunarodnih organizacija uključenih u migrantske procese (što se pobliže analizira u prvom dijelu rada na primjeru Frontexa), nedostatak adekvatnog međunarodnog okvira u vezi čitavog niza pitanja koja se tiču migranata i zahvaćenih država (države porijekla, tranzita i prihvaća) otvara mogućnost da i privatni akteri kroz vlastita pravila ponašanja i politike posredno postaju izravni dionici sustava upravljanja migrantskom krizom. U drugom dijelu rada stoga se iznose brojni primjeri gdje privatne sigurnosne kompanije preuzimaju ne samo zadaće koje su im povjerila državna i međunarodna tijela, već svojim internim pravilima ispunjavaju prazninu u među-

narodnom okviru i stvaraju politiku upravljanja koja, zbog toga što su ih angažirala javna tijela, poprima obrise javne politike. U tom se kontekstu razmatra i fenomen „depolitizacije upravljanja migrantskom krizom“ (Geiger i Pécoud 2010), pri čemu se javni dionici oslanjaju na tehničko upravljanje privatnih dionika koji sami, bolje od javnih političkih aktera, znaju što se u praksi pokazuje kao zadovoljavajuće rješenje. Isto se, pak, izravno ne temelji na međunarodnom pravu i zakonima, već na internim pravilima ponašanja privatnih aktera i neformalnim preporukama dobrog poslovanja i poštovanja ljudskih prava koje ne proizvode izravan pravni učinak. Upravo je takva ustaljena praksa u upravljanju migrantskim krizama dovela do brojnih bitnih povreda ljudskih prava, pri čemu javni dionici izbjegavaju odgovornost uz obrazloženje da poštuju međunarodni pravni okvir (u radu se kao primjer toga pobliže ocrtava australska migrantska politika kao i privatne kompanije koje su u vlasništvu europskih kompanija, a koje upravljaju australskim migrantskim kampovima) koji je, kako je već spomenuto, nepotpun i nesposoban odgovoriti na brojne primjere loše prakse (Inder 2010). Iz toga također proizlazi da privatne sigurnosne kompanije, koje se u migrantskoj krizi pojavljuju u različitim ulogama (ispomoć državnim i međunarodnim institucijama u kontroli granica, obradi podataka, obradi zahtjeva za azil i vođenju prihvatnih centara i sl.), nisu tek puki izvršitelji preuzetih zadataka, već postaju aktivni akteri odnosno dionici sustava upravljanja migrantskim krizama jer njihova pravila ponašanja, politike djelovanja, samo djelovanje i učinak njihova rada upotpunjavaju nedostatan okvir sustava upravljanja migrantskim krizama, te u bitnome utječu na formuliranje i izvođenje sustava upravljanja migrantskim krizama u cijelosti.

Rad je strukturno podijeljen u dva dijela. U prvome dijelu analizira se uloga Frontexa u kontekstu nadzora vanjskih granica Europske unije kao važne aktivnosti povezane s upravljanjem migrantskom krizom. Naime, nakon redefinicije uloge Frontexa, koja je izvršena donošenjem Uredbe (EU) 2016/1624¹ (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2016.) naglašena je podijeljena odgovornost Frontexa i nadležnih tijela država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) u pogledu praćenja i zaštite vanjskih granica Europske unije te upravljanja tim granicama, uključujući i rješavanje izazova povezanih s migracijama – tzv. migrantskim krizama. Jedan od najznačajnijih izazova povezanih s migracijama je sprečavanje i otkrivanje teških kaznenih djela s prekograničnim obilježjem, kao što su trgovanje i krijumčarenje ljudima i terorizam. Usto se ne smije smetnuti s uma činjenica da se učinkovito upravljanje vanjskim granicama Europske unije ne može ostvariti bez suradnje s trećim (susjednim) zemljama koje se nalaze na tzv. migrantskim rutama. Ta se suradnja ostvaruje sklapanjem specifičnih sporazuma, koje s nadležnim tijelima trećih država sklapa Frontex. Potrebno je uzeti u obzir i kritike, koje su mahom upućivale nevladine organizacije, vezane uz dosadašnje djelovanje Frontexa, dakle od preuzimanja dužnosti 1. svibnja 2005., osobito tijekom vrha migrantskog vala iz trećih zemalja. Kritike se odnose na slučajeve nepoštovanja ljudskih prava migranata koja su zajamčena

¹ Puni naziv propisa je 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.

relevantnim međunarodnim ugovorima, pa i izvorima prava Europske unije. Imajući sve to u vidu, u radu će se ispitati u kojoj mjeri normativno redefiniranje uvažava spomenute kritike. Jednako tako valja ustanoviti predstavlja li Uredba iz 2016. propis kojim je unaprijeđen pravni okvir unutar kojega se mogu ostvariti dva važna cilja – učinkovit nadzor vanjskih granica Europske unije u kontekstu migrantskih kriza, ali i poštovanje ljudskih odnosno, kako se u legislativi Europske unije često nazivaju – temeljnih prava migranata.

U drugom dijelu teksta naglasak je na dijelu sustava upravljanja migrantskom krizom u kojem sudjeluju, najčešće putem javno-privatnog partnerstva, privatne sigurnosne kompanije. Privatne kompanije imaju sve značajniju ulogu u europskom sustavu upravljanja migrantskom krizom, te pružaju raznolike usluge u vezi zaštite granica (pri čemu se uočava značajan stupanj suradnje s Frontexom), sigurnosne zaštite državnih i nevladinih dionika uključenih u sustav upravljanja migrantskom krizom, te niza aktivnosti izravno povezanih s migrantima (prihvat migranata, obrada migranata, skrb o migrantima i sl.). Iako je riječ o ugovornim poslovima pružanja usluga, loša praksa koja se izlaže u drugom dijelu rada ukazuje na neadekvatnost i/ili nepostojanje ugovornih i zakonskih normi kojima bi se osigurala kvalitetna zaštita ljudskih prava. Nasuprot navedenome, dobra praksa po pitanju drugih vrsta usluga koje redovito pružaju privatne sigurnosne kompanije ukazuje na mogućnost poboljšanja kvalitete zaštite ljudskih prava kroz poticanje dodatnih napora usmjerenih k osmišljavanju seta preporuka po pitanju regulacije i profesionalnog pružanja usluga u sklopu upravljanja migrantskom krizom.

FRONTEX – OSNIVANJE, ULOGA I STRUKTURA

Frontex je ustanovljen na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004.² Izvorno puno ime Frontexa bilo je Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije. Temeljna općenita svrha Frontexa je unapređenje integriranog upravljanja vanjskim granicama Europske unije. Zadatak Frontexa od samoga osnivanja bio je pomoći državama na vanjskim granicama Europske unije u upravljanju tim granicama. Sjedište Frontexa je u Varšavi.

Pritom valja naglasiti da je pravni okvir koji uređuje kontrolu vanjskih granica Europske unije znatno opsežniji od spomenute Uredbe, a kreiranje toga pravnog okvira seže znatno ranije u prošlost. Postupno kreiranje integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama Europske unije svoje pravno utemeljenje ima u člancima 77. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Prvi značajan korak u tome pravcu ostvaren je 14. lipnja 1985. kada je pet od tadašnjih deset država članica Europske ekonomske zajednice (Francuska, Njemačka, Belgija, Nizozemska i Luk-

² Puni naziv propisa je Uredba Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije. Ovaj je propis mijenjan 2007. i 2011. godine, da bi bio stavljen izvan snage donošenjem Uredbe iz 2016.

semburg) potpisalo Schengenski sporazum, koji je 1990. dopunjen Schengenskom konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma, čime je kreiran schengenski prostor. Nakon toga uslijedio je ubrzani razvitak zakonodavstva Europske unije na tome području (podrobnije u: Šegvić 2011), koji je doveo do razvitka schengenske pravne stečevine za vanjske granice. Temeljni stup toga zakonodavstva je Zakonik o schengenskim granicama (engl. *Schengen Borders Code*), kojim se utvrđuju pravila o prelasku vanjske granice i uvjeti kojima se uređuje privremeno ponovno uvođenje granične kontrole na unutarnjim granicama³.

Kao značajan dio pravnog okvira na ovome području svakako treba izdvojiti i Uredbu (EZ) 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća kojom je uveden vizni informacijski sustav⁴, te Uredbu (EU) 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi

³ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija) (*Službeni list Europske unije* L 77, 23. ožujka 2016.). Tim je propisom kodificirana Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (*Službeni list Europske unije* L 105, 13. travnja 2006.). Kodifikacija je bila nužna jer je navedena Uredba iz 2006. nekoliko puta značajno bila mijenjana. Pod vanjskim granicama, prema članku 2. t.2. Zakonika o schengenskim granicama, podrazumijevaju se kopnene granice država članica, uključujući granice na rijekama i jezerima, granice na moru i njihove zračne, riječne, pomorske i luke na jezerima, ako se ne radi o unutarnjim granicama. Pod unutarnjim granicama, prema t.1. istoga članka, podrazumijevaju se: a) zajedničke kopnene granice, uključujući granice na rijekama i jezerima država članica; b) zračne luke država članica za unutarnje letove; c) morske, riječne i jezerske luke država članica za redovne unutarnje trajektne linije. Zakonik o schengenskim granicama predviđa nepostojanje nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze unutarnje granice država članica Europske unije uz istodobno utvrđivanje pravila nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze vanjske granice država članica. Države članice schengenskog prostora, odnosno sustava, trenutno su sve države članice Europske unije, osim Hrvatske, Bugarske, Rumunjske, Ujedinjenog Kraljevstva, Irske i Cipra. Države schengenskog prostora su i Island, Norveška i Švicarska, države koje nisu članice Unije. Zakonik o schengenskim granicama je još jednom izmijenjen, Uredbom (EU) 2017/458 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama (*Službeni list Europske unije* L 74, 18. ožujka 2017.). Ta je Uredba stupila na snagu 7. travnja 2017. Otad se ista pravila o provjerama u relevantnim bazama podataka primjenjuju na sve putnike, uključujući građane Unije i osobe koje imaju pravo na slobodno kretanje u skladu s pravom Unije, uz mogućnost određenih odstupanja kad je to opravdano (npr. kad te sustavne kontrole nerazmjerno utječu na protok prometa ili ako se utvrdi da se nesustavnim, ciljanim provjerama neće narušiti sigurnost). Tom je Uredbom, nadalje, poboljšana uporaba baza podataka kao što je Schengenski informacijski sustav ili Interpolova baza podataka.

⁴ Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u) (*Službeni list Europske unije* L 218, 13. kolovoza 2008., str. 60). 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. VIS je započeo s radom u svim konzulatima schengenskih država

Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR)⁵.

Prema tome, Frontex i propisi Europske unije na temelju kojih je ustanovljen čine iznimno važan, ali ipak samo dio pravnog okvira Europske unije kojim je uređen nadzor vanjskih granica. Administrativnu i upravljačku strukturu Frontexa čine: 1) Upravni odbor, 2) izvršni direktor (koji zastupa Frontex), 3) Savjetodavni forum i 4) službenik za temeljna prava. Upravni odbor je odgovoran za donošenje strateških odluka Frontexa i tijelo je s najvećim ovlastima. Sastoji se od po jednog predstavnika svake države članice i dva predstavnika Komisije. Biraju se na obnovljivi mandat od četiri godine. Izvršni direktor je odgovoran za pripremu i provedbu strateških odluka koje donosi Upravni odbor, te za donošenje odluka povezanih s operativnim aktivnostima Frontexa. Imenuje ga Upravni odbor između najmanje tri kandidata koje predlaže Komisija. Mandat mu traje pet godina, uz mogućnost još samo jednog produljenog mandata. Savjetodavni forum neovisnim savjetovanjem pomaže izvršnom direktoru i Upravnom odboru u pitanjima koja se odnose na temeljna prava. O sastavu Savjetodavnog foruma odlučuje Upravni odbor na prijedlog izvršnog direktora, pri čemu Frontex konzultira Europski potporni ured za azil (EASO), Agenciju Europske unije za temeljna prava (FRA), UN-ovog visokog povjerenika za izbjeglice i druge relevantne organizacije, pozivajući ih da sudjeluju u Savjetodavnom forumu. Savjetodavni forum važan je i zbog činjenice da se, u pogledu njegovog konstituiranja i ostvarenja zadaća radi kojih se konstituira, zapravo formalizira trajna suradnja između Frontexa i tijela koja Upravni odbor Frontexa konzultira prilikom kreiranja Savjetodavnog odbora. Za očekivati je da Savjetodavni odbor u svome radu i nadalje održava kontakte s navedenim tijelima (uredima, odnosno organizacijama i agencijama), što bi trebalo imati pozitivan efekt i u djelovanju Frontexa u kontekstu poštovanja temeljnih prava migranata, i to ne samo na strateškoj razini. Pritom se

koji izdaju vize u sjevernoj Africi u listopadu 2011., a otad se proširio na cijeli svijet. Treba napomenuti da, pored VIS-a, postoji i Schengenski informacijski sustav (SIS), koji pruža infrastrukturu za upravljanje informacijama za potporu graničnoj kontroli i povezanim sigurnosnim zadacima u sklopu policijske i pravosudne suradnje, čija je baza podataka dostupna svima policijskim tijelima i službenicima nadležnim za provedbu zakona, npr. u slučaju upozorenja o nestalim ili traženim osobama. U tom kontekstu važan je i sustav Eurodac, baza podataka na razini EU-a koja sadrži otiske prstiju podnositelja zahtjeva za azil, ustanovljen Uredbom (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (*Službeni list Europske unije* L 180, 29. lipnja 2013.).

⁵ Uredba (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR) (*Službeni list Europske unije* L 295, 6. studenog 2013.). Tom je Uredbom ustanovljen sustav nadzora europskih granica kao višenamjenski sustav za suradnju između država članica Unije i Frontexa s ciljem unapređenja sposobnosti reakcija na određena događanja na vanjskim granicama. Temeljna svrha je sprečavanje prekograničnog kriminaliteta i nezakonitih migracija te zaštita života migranata. Sve države schengenskog prostora su članice EUROSUR-a, a uz njih još i Bugarska, Rumunjska i Hrvatska. Na temelju odredaba ove Uredbe, svaka država članica ima ustanovljen nacionalni centar za koordinaciju, koji koordinira i izmjenjuje informacije sa svim tijelima odgovornima za nadzor vanjskih granica, drugim nacionalnim tijelima i Frontexom. Dakle, osnivanje EUROSUR-a još je jedan organizacijsko-tehnološki korak u poboljšanju nadzora vanjskih granica Unije, što je važno i s aspekta migrantskih događanja.

radi o ideji formaliziranog konzultiranja i suradnje, a ne o tome da bi se na bilo koji način mijenjale, a osobito ne dokidale, nadležnosti bilo kojeg spomenutog tijela, a koje su ustanovljene propisima kojima su ta tijela ustanovljena.

Službenika za temeljna prava imenuje Upravni odbor i njegova je zadaća pridonositi strategiji Frontexa o temeljnim pravima, te pratiti i promicati poštovanje temeljnih prava unutar Frontexa. Frontex je odgovoran Europskom parlamentu i Vijeću, što znači da tim tijelima podnosi izvješća o svojem radu sukladno odredbama Uredbe iz 2016. Od osnutka se Frontex susretao s praktičnim ograničenjima vezanim uz učinkovitost svojeg djelovanja. Ograničenja su bila vezana uz nedostatnost osoblja, opreme i operativnih kapaciteta. Osim toga, djelovanje Frontexa bilo je uvjetovano prethodnim pozivom države članice da joj Frontex pomogne u upravljanju granicom, a taj je poziv nerijetko nedostajao. Države članice su bile nesklone dopustiti da netko drugi rješava njihove granične probleme, vjerojatno i zbog toga što bi time pokazale nemogućnost da ih riješe vlastitim snagama. Naime, ne treba smetnuti s uma da je vrlo dugo i EU smatrala da je pitanje vanjskih granica nacionalna odgovornost država članica (Dimitriadi 2016). Tome valja dodati i probleme vezane uz neadekvatno razmjenjivanje informacija o migrantima između država članica, koje se pravdalo pitanjima nacionalne sigurnosti.

Prva legislativna revizija uloge Frontexa s ciljem otklanjanja izazova kadrovske i tehničke, kao i podatkovne podkapacitiranosti obavljena je Uredbom 863/2007. Njome su uvedeni tzv. timovi za brzu intervenciju, kao i središnja baza podataka dostupne tehničke opreme. Rezultat te revizije bio je da država članica, na zahtjev, privremeno može koristiti opremu (zrakoplove, plovila, helikoptere, mobilne radare i druge tehničke uređaje) koju joj je druga država članica stavila dobrovoljno na raspolaganje. Štoviše, ta je oprema ponekad služila i u zajedničkim operacijama država članica koje su one izvodile pod okriljem Frontexa.

Međutim, ta prva izmjena nije na zadovoljavajući način riješila pitanje obveznosti sudjelovanja država članica u kreiranju operativnih kapaciteta Frontexa, u prvom redu zbog toga što je doprinos država bio propisan na načelu dobrovoljnosti. S druge strane, Frontex nije imao odgovarajuću autonomiju, odnosno subjektivitet temeljem kojega bi mogao pribavljati vlastitu tehničku opremu. Otklanjanje tih izazova učinjeno je na normativnoj razini 2011. godine, kada je došlo do druge izmjene Uredbe iz 2004. Tom izmjenom su države bile obvezne plaćati minimalnu godišnju kontribuciju u tehničkoj opremi, a Frontex je mogao imati i vlastitu opremu. Ipak, ni nakon 2011. dinamika stjecanja vlastite opreme nije bila na očekivanoj razini zbog toga što je Frontex mogao stjecati tu opremu samo ako bi se prethodno registrirao za tu djelatnost u državi članici. Važnost izmjena iz 2011. je i u kreiranju tzv. timova europske obalne straže. Te su timove sačinjavali eksperti iz država članica, koji su bili na raspolaganju Frontexu za razdoblje od šest mjeseci, i Frontex je mogao odlučiti kada i gdje će članovi tih timova djelovati (Fernández Rojo 2017).

Uza sve administrativne i financijsko-tehničke poteškoće, Frontex je do 2016., dakle do značajne normativne reforme vezane uz njegovu zadaću i ovlasti, imao nekoliko uspješnih projekata i operacija koje je izveo u suradnji s nadležnim tijelima

država članica. Osobito se to odnosi na razvoj sustava za nadzor granica. U tom kontekstu valja kao primjere navesti operaciju Hera II (2006., sprečavanje migranata iz Senegala i Mauretanijske preko Kanarskih otoka dođu na teritorij Europske unije, pri čemu se djelovalo u teritorijalnim vodama navedenih afričkih država), operacije Minerva i Indalo (presretanje migranata, pretežito iz Alžira, koji su pokušali morskim putem ući u Španjolsku), te razvitak Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR) 2013. godine (Pater 2014). Važno je napomenuti da je intenzitet migrantskog vala zahtijevao da navedene operacije budu izvedene na dulji rok, višekratno kroz određeno višegodišnje razdoblje.

Nema sumnje da je normativni razvoj Frontexa već do 2016. bio obilježen određenim stupnjem proširenja ovlasti i zadataka koje ima. U tome razdoblju Frontex ima značajnu ulogu u koordinaciji djelovanja država članica u cilju zaštite vanjskih granica, znanstveno-stručnom razvitku informatičko-tehničkih sustava nužnih za učinkovit nadzor tih granica, edukaciji, hitnom djelovanju, analizi rizika i distribuciji relevantnih informacija između država članica, kao i između država članica i Frontexa.

Međutim, pojačanje intenziteta migrantskog vala 2015., teroristički napadi u Parizu 2015. nakon kojih je ojačao strah od organizacije i izvršenja terorističkih djela „pod okriljem“ priljeva velikog broja migranata, a osobito priznanje grčke vlade da je od otprilike 500.000 ljudi, koji su na njezin teritorij stigli od srpnja do studenog 2015., uspjela uzeti identifikacijske podatke samo za njih 121.000, dovelo je do jačanja svijesti o potrebi daljnjeg institucionalnog, tehničkog i organizacijskog unapređenja nadzora vanjskih granica. To, nadalje, znači da je bilo nužno proširiti ovlasti Frontexa te dodatno ojačati njegovu infrastrukturu (Dimitriadi 2016).

Ovaj cilj ostvaren je donošenjem Uredbe iz 2016. Njenom donošenju je prethodilo donošenje Europskog migracijskog programa, koji je Europska komisija donijela u lipnju 2015., a koji se temeljio na studiji o mogućnostima kontrole schengenskih granica. U tom procesu rodila se ideja o kreiranju europske granične i obalne straže (engl. *European Border and Coast Guard*). Formalno-pravno, europska granična i obalna straža ustanovljena je Uredbom iz 2016. godine. Frontex, zajedno s nacionalnim tijelima država članica koja su nadležna za upravljanje granicama, čini europsku graničnu i obalnu stražu. Upravo je to administrativno i formalno integriranje Frontexa i nadležnih tijela država članica glavna inovacija Uredbe iz 2016. (Ferraro i De Capitani 2016). Pritom je Frontex zadržao svoju pravnu osobnost kakvu je imao i ranije, a u Uredbi iz 2016. je izričito, u t. 11. njene preambule, naglašena ključna uloga Frontexa u procesu uspostavljanja tehničke i operativne strategije za provedbu integriranog upravljanja granicama na razini Europske unije, praćenju učinkovitog funkcioniranja nadzora državne granice na vanjskim granicama, pružanju veće tehničke i operativne pomoći državama članicama u obliku zajedničkih operacija i brzih intervencija na granicama, osiguravanju praktične provedbe mjera u situacijama u kojima se zahtijeva hitno djelovanje na vanjskim granicama, pružanju tehničke i operativne pomoći kroz potporu operacijama traženja i spašavanja osoba u nevolji na moru, te organizaciji, koordinaciji i provedbi operacija vraćanja i intervencija vraćanja migranata. Sukladno Uredbi iz 2016., te zadaće Frontex treba obavljati ne dovodeći u pitanje odgovornost država članica u pogledu očuvanja javnog poretka

i zaštite unutarnje sigurnosti. Dakle, Uredba iz 2016. jasno formalizira podijeljenu odgovornost Frontexa i nadležnih tijela država članica u pogledu upravljanja vanjskim granicama. Opasnost da podijeljena odgovornost prouzroči nekoordinaciju između Frontexa i nadležnih tijela država članica, kao i između tijela dviju ili više država članica, neutralizira se odredbama Uredbe iz 2016. prema kojima Frontex osigurava razmjenu informacija, pri čemu Frontex angažira određeni broj stručnjaka i ima pravo djelovanja u državama članicama. U tom kontekstu Frontex može rasporediti časnike za vezu u države članice tijekom razdoblja u kojem oni podnose izvješća izvršnom direktoru Frontexa, što, nadalje, ima veliku važnost u izvršavanju važne Frontexove zadaće – procjeni osjetljivosti vanjskih granica. Tom procjenom osjetljivosti Frontex utvrđuje mogućnosti i spremnost svake države članice da se suoči s različitim izazovima na njezinim vanjskim granicama, uključujući pritisak velikog broja migranata.

Procjena osjetljivosti nije jedini ključan element normativno redefinirane i proširene nadležnosti Frontexa na temelju Uredbe iz 2016. Vrlo je važan element djelovanja Frontexa kreiranje snaga za brzu reakciju koje, u slučaju potrebe za hitnom intervencijom, Frontex može rasporediti iz svake države članice u roku od pet radnih dana od trenutka kada izvršni direktor Frontexa i država članica domaćin usuglase operativni plan djelovanja u takvim situacijama. Radi realizacije te ovlasti Frontexa svaka država članica za tu namjenu na godišnjoj osnovi stavlja Frontexu na raspolaganje određeni broj službenika graničnog nadzora ili drugog relevantnog osoblja. Ukupni broj osoblja iznosi najmanje 1500 službenika. Profile tih službenika utvrđuje Frontex. Na taj način Uredba iz 2016. pokušava minimizirati problem personalne podkapacitiranosti Frontexa. Tehnička podkapacitiranost rješava se propisanom ovlasti Frontexa da samostalno ili u suvlasništvu s državom članicom nabavlja tehničku opremu. Korištenje te opreme uređuje se standardiziranim ugovorima između Frontexa i konkretne države članice.

Suradnja Frontexa s trećim zemljama

Uredba iz 2016. daje Frontexu značajniju ulogu u koordinaciji suradnje na upravljanju granicama između država članica Europske unije i trećih zemalja, najčešće zemalja koje graniče s članicama Europske unije. Zapravo, Frontex time zakoračuje u područje međunarodnih odnosa. Suradnja s trećim zemljama predviđena je kao nužan element za uspješno djelovanje Frontexa još od njegova osnutka, a posebno je proširena i precizirana u Uredbi iz 2016. Ključne komponente te suradnje, kako je ona normirana Uredbom iz 2016., su sljedeće:

- promicanje i unapređenje tehničke i operativne suradnje između država članica i trećih zemalja, u okviru vanjske politike EU-a, uvijek uzimajući u obzir zaštitu temeljnih prava
- suradnja Frontexa s nadležnim tijelima u trećim državama radi ostvarivanja ciljeva predviđenih Uredbom iz 2016.; u tu svrhu Frontex može sklapati s nadležnim tijelima u trećim državama tzv. radne sporazume u kojima se

specificira opseg, način i svrha suradnje, pri čemu Frontex mora za sklapanje sporazuma dobiti suglasnost Europskog parlamenta

- u okolnostima koje zahtijevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć, Frontex može koordinirati operativnu suradnju između država članica i trećih zemalja u pogledu upravljanja vanjskim granicama, pri čemu Frontex može poduzimati akcije i u trećim državama ako je to predviđeno radnim sporazumima; države članice mogu dobrovoljno sudjelovati u takvim operacijama o kojima Frontex uvijek mora obavijestiti Komisiju
- u slučaju potreba za trajnom i povećanom suradnjom koje predviđaju izvršne ovlasti tima Frontexa koji djeluje na teritoriju treće države, može se zaključiti statusni sporazum između EU-a i treće države, kojim će se propisati svi aspekti izvršenja takve akcije (opseg operacije, građanska i kaznena odgovornost, zadaci i ovlasti članova tima)
- Frontex surađuje s nadležnim tijelima trećih zemalja u procesu povrata migranata, uključujući i pitanje stjecanja putnih isprava
- Frontex može pozvati, uz suglasnost države članice koje se to tiče, promatrače iz trećih zemalja da sudjeluju u aktivnostima na vanjskim granicama i aktivnostima vezanima uz povrat migranata
- Frontex sudjeluje u implementaciji međunarodnih ugovora koje EU zaključuje s trećim državama u području vanjskih poslova i pitanja koje uređuje Uredba iz 2016.
- Frontex može tehnički i financijski podupirati projekte u trećim državama u pogledu pitanja koje uređuje Uredba iz 2016.
- država članica može, uz suglasnost Frontexa, u dvostrane ugovore s trećim zemljama uključiti i odredbe kojima se propisuje nadležnost Frontexa u skladu s Uredbom iz 2016.

Uredba uređuje i suradnju Frontexa s međunarodnim organizacijama (Jones 2017). Do sredine svibnja 2018. Frontex je sklopio 20 radnih sporazuma s trećim zemljama, koji su javno dostupni na mrežnoj stranici Frontexa.⁶ S obzirom na prisutnost privatnih sigurnosnih kompanija iz država članica u zaštiti vanjskih granica EU-a, kao značajno se nameće i pitanje suradnje Frontexa s tim kompanijama, o čemu će više biti riječi u zasebnom poglavlju, u dijelu posvećenom ulozi koju u tom kontekstu imaju takve kompanije.

⁶ www.frontex.europa.eu (pristupljeno 15. svibnja 2018.)

Uloga Frontexa u sprečavanju određenih kaznenih djela s prekograničnim obilježjem

S obzirom na svoje brojne i složene aktivnosti na vanjskim granicama, Frontex može i mora pridonositi sprečavanju i otkrivanju teških kaznenih djela s prekograničnim obilježjem. Tipična takva djela su krijumčarenje ljudima i trgovanje ljudima, koja su kao kaznena djela utvrđena i u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu i sudskoj praksi (Božić 2015).

Nesumnjivo je da Frontex u operativnom djelovanju može često doći do saznanja o tome da su migranti zapravo žrtve tih kaznenih djela. Prekogranični kriminal je izravno povezan s neovlaštenim prelaskom vanjske granice, uključujući trgovanje ljudima ili krijumčarenje migranata. Uredbom je izričito, u članku 4., propisano da integrirano upravljanje vanjskim granicama, što je temeljna zadaća Frontexa i država članica, obuhvaća i sprečavanje te otkrivanje prekograničnih kaznenih djela. Zajednička operativna djelovanja Frontexa, kao dijela europske granične i obalne straže, i nadležnih tijela država članica mogu biti inicirana i provedena i zbog sprečavanja i otkrivanja krijumčarenja ljudima ili trgovanja ljudima, što je izričito predviđeno člankom 15., stavak 5. Uredbe iz 2016. Frontex može prikupljati i obrađivati i osobne podatke osoba za koje države članice opravdano sumnjaju da su počinile navedena kaznena djela. U izvršenju tih ciljeva Frontex može i mora sudjelovati s drugim tijelima Europske unije, primjerice Europolom, agencijom zaduženom za podupiranje i jačanje djelovanja država članica i njihove suradnje u sprečavanju i suzbijanju teških kaznenih djela koja pogađaju dvije ili više država članica. U tom kontekstu važno je navesti da su Europol i Frontex 4. prosinca 2015. sklopili Sporazum o operativnoj suradnji, kojim je zamijenjen sličan sporazum iz 2008. Sporazumom iz 2015. proširena je suradnja ovih tijela u pogledu borbe protiv prekograničnog kriminaliteta, u prvom redu razmjenom informacija, uključujući i osobne podatke osoba osumnjičenih za počinjenje kaznenih djela, kao i zajedničkim planiranjem i provedbom operativnih aktivnosti. Frontex na temelju Sporazuma može dostavljati osobne podatke osumnjičenika Europolu, ali je prijenos tih podataka ograničen na podatke koje su države članice prikupile za vrijeme operacija kojima je koordinirao Frontex. Europol i Frontex, zajedno s Europskim potpornim uredom za azil (EASO) i Europskom jedinicom za pravosudnu suradnju (Eurojust), razvili su koncept regionalnih jedinica Europske unije za posebne namjene (EURTF) – zajedničkih ureda u kojima predstavnici ovih agencija zajedno rade na koordinaciji pomoći koju EU daje državama članicama koje su suočene s masivnim migrantskim pritiskom. U tome smislu EURTF pomaže u identifikaciji, registraciji i povratu, kao i u istražnom postupku vezanom uz krijumčarenje ljudima koje se odvija u lukama ili u specifičnim prihvatnim centrima za migrante. Takvi su uredi otvoreni u Cataniji (Sicilija) i Pireju (Grčka).

Frontex, nadalje, mora u tom kontekstu surađivati s relevantnim međunarodnim institucijama i, kada je to potrebno, nadležnim tijelima trećih (susjednih) zemalja.

Treba imati na umu da je riječ o vrlo teškoj i osjetljivoj zadatku jer su lako zamislive situacije u kojima je, primjerice, prolazak žrtava tih kaznenih djela kroz zračnu luku možda i jedini slučaj kada oni dolaze u kontakt sa službenicima „granič-

ne" države članice, nakon čega često „nestanu“, nažalost i kao žrtve iskorištavanja. Sprečavanje i otkrivanje prekograničnih kaznenih djela nužno je povezano s vrlo važnim zadaćama koje Frontex na temelju Uredbe iz 2016. ima u pogledu povrata nezakonitih migranata. Stoga i ovo pitanje zaslužuje posebnu pozornost.

Frontex i povrat nezakonitih migranata

Prema statističkim podacima dostupnim na mrežnim stranicama Frontexa, 2016. godine Frontex je, kao komponenta europske granične i obalne straže, koordinirao povratom 10.700 osoba koje su na nezakonit način pokušale ući na područje Europske unije. To je značajan porast u odnosu na 2015. kada je Frontex sudjelovao u povratu 3565 osoba. Frontex organizira povrat oko 5% svih nezakonitih migranata u države njihova porijekla, dok je preostalih 95% osoba vraćeno na temelju samostalnih postupaka nadležnih tijela država članica.

Uredba iz 2016. daje nadležnost Frontexu da pomaže državama članicama u provedbi povrata nezakonitih migranata u njihove „matične“ države, i to na različite načine – da s državama članicama i/ili trećim državama organizira zajedničke operacije povrata (pri čemu je od velikog praktičnog značenja suradnja s trećim zemljama u pogledu pribavljanja putnih dokumenata za povratnike), da organizira povrat nezakonitih migranata na vlastitu inicijativu, da pomaže državama članicama pri organizaciji dobrovoljnog povrata migranata. Pritom Frontex ne smije ispitivati utemeljenost odluke države članice o povratu. Sam postupak povrata mora biti usklađen s Direktivom 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

Zajedničke operacije povrata organiziraju se na način da uvijek postoji država članica koja je organizator povrata. Tijela te države obavještavaju Frontex o pojednostima povrata. Frontex potom priprema plan povrata. Povratnici su tijekom povrata uvijek u pratnji nadležnog službenika iz države članice iz koje se obavlja povrat. U okviru Frontexa djeluje *pool* stručnjaka za povrat koji podupiru povrat migranata iz EU-a. Te stručnjake imenovala su države članice i države schengenskog režima upravljanja vanjskim granicama EU-a (Šegvić 2011).

Frontex pomaže nadležnim tijelima država članica u procesu registriranja osoba koje ulaze na teritorij EU-a u bazu podataka otisaka prstiju Eurodac, u koju se evidentiraju tražitelji azila i nezakoniti migranti. Ako se na teritoriju Unije uoči nezakonit migrant, njemu se mora ponuditi mogućnost dobrovoljnog povrata uz pomoć nadležnih tijela države članice i koordinacijsku pomoć Frontexa. Ako takva osoba odbije dobrovoljni povrat, nadležna tijela država članica jedina imaju nadležnost odlučivati o prisilnom povratu. Na odluku o povratu svaka osoba ima pravo žalbe. Ako se žalba odbije, osoba se vraća u zemlju čiji je državljanin. Treba pritom imati na umu da se ne može izvršiti povrat migranta koji nema valjane putne dokumente. Konzulati države u koju bi se migrant trebao vratiti moraju službeno potvrditi državljanstvo migranta kako bi mu ti dokumenti mogli biti izdani. Kad konzulati daju potvrdu, izdaju putne isprave. U slučaju kada ta treća država ne izda takve isprave,

postoji mogućnost izdavanja europske putne isprave, koju izdaje država članica na temelju dvostranog sporazuma sklopljenog sa zemljom u koju se migrant vraća. Povrat se najčešće obavlja komercijalnim letovima, na trošak i organizaciju države članice iz koje se osoba vraća ili, ako je uključeno više država, moguća je zajednička organizacija povrata koju koordinira i sufinancira Frontex. Naravno, ključan je uvjet povrata da zemlja u koju se migrant treba vratiti prihvati tog povratnika, što se najčešće kao obveza utvrđuje dvostranim radnim sporazumima država članica, odnosno Frontexa s jedne strane i trećih država s druge strane.

Cijeli proces mora se provoditi uz poštovanje temeljnih prava povratnika, što znači da se cilj identificiranja i povrata nezakonitih migranata, kao dio upravljanja vanjskim granicama EU-a, mora ostvarivati paralelno s drugim ciljem – poštovanjem važećih međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava. O tome će biti riječi u sljedećem poglavlju.

Frontex i poštovanje temeljnih (ljudskih) prava

Frontexu su praktično od početka njegova operativnog djelovanja višekratno upućivani prigovori vezani uz poštovanje ljudskih prava (ili, terminologijom Europske unije: temeljnih prava). To se osobito odnosilo na postupanje Frontexa u kontekstu prisilnog povrata migranata. Prigovore su upućivale međunarodne nevladine organizacije, npr. organizacija Human Rights Watch, ali i europski ombudsman, koji je pokretao istrage i protiv Frontexa, te izdavao određene preporuke (Jones 2017). Ništa manje prigovore nisu trpjela ni nadležna tijela država članica zbog svojih samostalnih operacija ili združenog djelovanja s Frontexom (Rioseco Vallejos 2018).

Zakonodavni okvir djelovanja Frontexa je u tome pogledu mijenjan i prije Uredbe iz 2016. Primjerice, 2011. je u Uredbu iz 2004., koja je prethodnica Uredbe iz 2016., uvrštena odredba (članak 14., stavak 1.) prema kojoj se Frontex i države članice moraju pobrinuti da se prilikom sklapanja sporazuma s trećim državama, kao i prilikom provedbe tih sporazuma, mora osigurati poštovanje normi i standarda vezanih uz zaštitu temeljnih prava i ljudskog dostojanstva koji, minimalno, odgovaraju normama i standardima propisanim pravom Europske unije. Međutim, odredbe o poštovanju temeljnih prava nalazimo samo u petini radnih sporazuma između Frontexa i trećih država (Jones 2017). Treba, međutim, naglasiti da je u Frontexu postojala istinska volja za poštovanjem temeljnih prava i suradnjom s relevantnim tijelima koja se bave tom problematikom. U prilog tome govori i činjenica da je Frontex 26. svibnja 2010. sklopio Sporazum s Agencijom Europske unije za temeljna prava (FRA), čija je svrha jačanje poštovanja temeljnih prava u kontekstu djelovanja Frontexa⁷. Dakle, Frontex je bio svjestan problema koji se javljaju u vezi s njegovim aktivnostima.

⁷ Sporazum je dostupan na: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/891-Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf (pristupljeno 10. kolovoza 2018.). Frontex je sklopio i Radni sporazum s Europskim potpornim uredom za azil (EASO), s ciljem međusobne suradnje i pomoći državama članicama koje se na vanjskim granicama EU-a susreću s migrantskim valom, sporazum je dostupan na: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/20120926-FRONTEx-EASO-working-arrangement-FINAL_0.pdf (pristupljeno 10. kolovoza 2018.).

Međutim, i nakon 2010., odnosno 2011. nastavljani su prigovori vezani uz Frontexovo nepoštovanje temeljnih prava predviđenih međunarodnim ugovorima i propisima Europske unije, osobito u pogledu postupanja suprotnih Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951., odnosno Povelji Europske unije o temeljnim pravima, kao i tzv. sekundarnoj regulativi Europske unije, poput Uredbe 656/2014, poznatije kao Uredba o vanjskim morskim granicama. Taj je problem naglašavalo i Vijeće Europe još 2013. godine (Gerson 2018).

Upravo zbog tih problema Uredba iz 2016. je zaštititi i poštovanju temeljnih prava posvetila posebnu pozornost. To se vidi i iz činjenice da čak dva Frontexova tijela, Savjetodavni forum za temeljna prava i službenik za temeljna prava, svako u okviru svojih nadležnosti, sudjeluju u pitanjima vezanima uz poštovanje temeljnih prava, o čemu je bilo riječi u poglavlju ovoga rada posvećenom, između ostalog, strukturnoj organizaciji Frontexa. Na ovom mjestu dodajmo da je službenik za temeljna prava nezavisan i podnosi izvještaje izravno Upravnom odboru i Savjetodavnom forumu Frontexa.

Štoviše, na temelju obveze utvrđene Uredbom iz 2016., Frontex je donio i interni dokument – Kodeks postupanja Frontexa, koji je sačinjen u suradnji s Uredom visokoga povjerenika UN-a za izbjeglice (UNHCR) i Agencijom Europske unije za temeljna prava. Poštovanje Kodeksa obvezno je za sve službenike uključene u operacije u kojima sudjeluje Frontex. Prema Kodeksu, svaki službenik Frontexa kada ima razloga vjerovati da je došlo do povrede temeljnih prava, o tome mora bez odlaganja izvijestiti Upravni odbor te se provodi strogo propisana formalna procedura koja uključuje prikupljanje podataka, njihovu procjenu i izvještaj koji podnosi poseban koordinator. Frontex nema ovlast poduzimati istrage na teritoriju država članica. Međutim, države članice na čijem teritoriju se, možebitno, dogodilo kršenje temeljnih prava, moraju surađivati s Frontexom i izvijestiti ga o postupku i rezultatima istražnoga postupka koji su provela nadležna tijela te države članice. U slučaju da kršenje temeljnih prava počini netko od osoblja Frontexa, izvršni direktor poduzima odgovarajuće mjere, uključujući isključenje takve osobe iz operativnih aktivnosti, onemogućavanje da ta osoba sudjeluje u budućim aktivnostima Frontexa te prijavljivanje nadležnim tijelima države članice iz koje ta osoba dolazi. Država članica, dakako, može poduzeti i druge mjere prema takvoj osobi. Štoviše, izvršni direktor može donijeti odluku o uskrati financiranja graničnih operacija ili operacija povrata u slučaju uočenih kršenja temeljnih prava.

Prema Uredbi iz 2016. svaka osoba koja je izravno obuhvaćena bilo kojom djelatnošću europske granične i obalne straže (dakle, i djelatnošću Frontexa kao sastavnog dijela europske granične i obalne straže) može podnijeti pritužbu ako smatra da su djelovanjem europske granične i obalne straže povrijeđena njezina temeljna prava. Pritužba se upućuje službeniku za temeljna prava, koji najprije utvrđuje je li pritužba dopuštena te je, ako ocijeni da je dopuštena, upisuje u upisnik pritužbi. Potom pritužbu prosljeđuje izvršnom direktoru Frontexa, a ako je riječ o zaposleniku nadležnih tijela države članice (te osobe, uz Frontex, čine „drugu sastavnu kariku“ europske granične i obalne straže), tada je prosljeđuje nadležnome tijelu u državi članici upozoravajući Frontex / državu članicu da ga izvijesti o postupku istrage u

povodu prigovora i rezultatima. Na mrežnim stranicama Frontexa nalaze se upute za upućivanje pritužbe, što je vrlo važno za stvaranje uvjeta praktičnog korištenja prava na pritužbu od strane osoba koje smatraju da su im temeljna prava povrijeđena. Pritužba se mora uputiti u roku od godine dana od počinjenja navodnog kršenja temeljnih prava. Moglo bi se ocijeniti da je upravo u pogledu zaštite temeljnih prava migranata i njihovog dostojanstva Uredba iz 2016. unijela vrlo značajne pozitivne novine.

Efikasna primjena Uredbe iz 2016. u praksi – ključan element uspješnog djelovanja Frontexa

U prethodnim poglavljima rada, primjenom povijesno-pravne metode, prikazan je razvitak normativnog okvira djelovanja Frontexa. Naime, razumijevanje sadržaja Uredbe iz 2016. kao temeljnog trenutno važećeg elementa toga okvira, a i njezina kritička ocjena, nemogući su bez poznavanja normativnog razvoja. Svaka dosadašnja izmjena tog pravnog okvira bila je motivirana problemima koji su uočeni u primjeni propisa koji čine taj pravni okvir. Ti su problemi bili raznorodni – od nedostataka ovlasti za poduzimanje mjera koje bi mogle pridonijeti efikasnijem ostvarivanju njegovih zadaća do financijske, tehničke i kadrovske podkapacitiranosti vlastitih resursa nužnih za efikasno djelovanje. Čini se, međutim, da je važan problem bilo precizno definiranje obvezatnosti država članica da sudjeluju u kreiranju kapaciteta Frontexa. U tom smislu je pravni okvir od donošenja Uredbe iz 2016. ostavljao dosta neriješenih pitanja s visokom razinom dobrovoljnosti država članica. Praksa je pokazala da to nije bilo najkvalitetnije rješenje. Čini se da je stanovita normativna „nedorečenost“ ranijeg pravnog okvira rezultat nedovoljne spremnosti država članica da surađuju s Frontexom, možda i zbog toga što nije postojalo dovoljno povjerenja između država članica, te između Frontexa i država članica. Želja država da ipak zadrže što širu razinu „isključive nacionalne nadležnosti“ u pogledu nadzora svojih granica dovela je do kreiranja kompromisnog pravnog okvira koji u praktičnoj primjeni nije polučio željene efekte. Možda to i nije bilo neočekivano jer je ta djelatnost povezana s protokom često povjerljivih informacija koje imaju veliku nacionalnu važnost, pa se može razumjeti stanoviti oprez država pri kreiranju propisa koji bi im nalagao da te informacije distribuiraju s tijelima drugih država, odnosno tijelima EU-a.

Nadalje, tek u posljednjih nekoliko godina se preciznije, putem zasebnih sporazuma, uređuje koordinacija rada Frontexa i drugih relevantnih agencija odnosno tijela Europske unije u čiju je nadležnost uključena borba protiv prekograničnog kriminaliteta, često putem zasebnih sporazuma. Sličan trend uočava se i u pogledu ostvarenja suradnje s trećim zemljama. Dodatno, pravni okvir je imao i ozbiljniji manjkavosti u pogledu adekvatnog reguliranja poštovanja ljudskih prava migranata od strane djelatnika Frontexa.

Uredba iz 2016. je i donesena da bi se spomenute manjkavosti, najprije na formalno-pravnoj razini, otklonile u što većoj mjeri. Zbog toga njezino donošenje treba pozdraviti. Međutim, iako je normativni okvir vrlo važan, ključno pitanje u sljedećem periodu bit će pitanje spremnosti država članica, ali i trećih država iz koje migranti

dolaze, na međusobnu suradnju i suradnju s Frontexom u provedbi svih ključnih ciljeva Uredbe iz 2016. i tzv. radnih sporazuma (zaštita i upravljanje vanjskim granicama, sprečavanje i otkrivanje slučajeva prekograničnog kriminaliteta, poštovanje temeljnih prava migranata, poštovanje preporuka). Tu mora postojati iskrena, prije svega politička volja država za takvom suradnjom i koordinacijom. Ona podrazumijeva, između ostalog, i efikasan protok sigurnosnih (dakle, u pravilu vrlo povjerljivih) informacija između država članica (i trećih država) međusobno, odnosno između tih država i Frontexa. Naime, uspješnost svakog propisa se ne mjeri (samo) kvalitetom pravnog teksta, nego i „životom“ tog propisa u praksi. Uz postojanje iskrene volje za njegovom primjenom moguće je (iako nije jednostavno) istovremeno ostvariti zadovoljavajuću zaštitu od negativnosti migrantskog vala (osobito prekograničnog kriminaliteta), kao i zaštitu migranata te poštovanje njihovih prava.

Pritom ne treba biti nerealan i očekivati da je Uredba iz 2016. savršen propis. Zasigurno će test praktične primjene pokazati određene slabosti tog dokumenta, pa se opravdano može u budućnosti očekivati njezina nadogradnja. Međutim, ako postoji visok stupanj međusobnog povjerenja između država članica, odnosno politička volja za iskrenim zajedničkim djelovanjem, nadogradnja tog okvira bit će tek pravno-tehničko oblikovanje „oruđa“ za još efikasnije dostizanje zacrtanih i željenih ciljeva.

ULOGA PRIVATNIH SIGURNOSNIH KOMPANIJA

Završetkom hladnog rata, poglavito početkom ratova u Afganistanu i Iraku odnosno početkom „rata protiv terora“ (engl. *War on Terror*), industrija privatne sigurnosti dobiva sasvim novi zamah (Mikac 2013). Angažman privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija u ratom zahvaćenim područjima premašuje sve brojke u novijoj povijesti, te kontingenti „privatnika“ (engl. *contractors*), u suradnji i/ili paralelno sa strukturama državnih snaga i tijela, obavljaju čitav niz javnih funkcija tradicionalno u domeni država, kako po pitanju uporabe sile, tako i po pitanju svih popratnih aktivnosti. Pretjerano ne iznenađuje činjenica da je značajan dio privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija proizašao iz privatne vojne industrije, izrasle iz hladnoratovskih podjela i hladnoratovskog mentaliteta, koja je vrlo rano uvidjela priliku za nove poslovne poduhvate u vezi, između ostaloga, čuvanja granica i sigurnosnih ugroza koje se vežu uz moderna zbivanja. Također valja upozoriti na činjenicu da se u posljednjih petnaest godina na tržištu pojavio čitav niz novih privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija koje su prepoznale tržišne potrebe te ostvarile vrlo profitabilne poslovne prilike. Privatna industrija sigurnosti postaje nezamjenjiv dionik modernog poimanja sigurnosti, a što se reflektira i na pitanje zaštite ljudskih prava, poglavito kada je riječ o osjetljivim pitanjima kao što je pitanje upravljanja migrantskim krizama. Navedeno je još više naglašeno činjenicom da se privatne kompanije sve više nameću unutar procesa upravljanja migrantskim krizama ne samo kao puki izvršitelj preuzetih zadataka, već kao i dionik odnosno kreator određenih aspekata sustava upravljanja migrantskim krizama.

U nastavku teksta izlaže se opći pregled dosadašnje uloge privatne industrije sigurnosti i privatne vojne industrije po pitanju europskog sustava nadzora granice i sustava upravljanja migrantskim krizama općenito, upozorava se na izrazito loše empirijske pokazatelje u vezi pružanja privatnih usluga u sklopu procesa upravljanja migrantskim krizama, te analizira potencijalni utjecaj pravno neobvezujućih preporuka u smislu poboljšanja kvalitete pružanja navedenih usluga.

Privatni akteri i zaštita granica

Bitno je za naglasiti da uspon moderne industrije privatne sigurnosti treba zahvaliti ugovorima s državama, vladinim i nevladinim agencijama, te supranacionalnim tijelima i organizacijama, u čemu Frontex igra bitnu ulogu. Dapače, otpočetak svog djelovanja Frontex se (kroz tzv. *low value contracts* i druge vrste financijski izdašnijih ugovora) oslanja na suradnju s privatnim sektorom (Akkerman 2016) po pitanju nabavke tehnike (vojna i ostala sredstva odnosno oprema potrebna za obavljanje misije), te po pitanju tehnologije (satelitske snimke, nautičke snimke, dronovi, sustavi nadzora (kao što je npr. Europski sustav nadzora granica – EUROSUR) (vidi više u: Merritt 2011), informacijski sustavi, biometrijska tehnologija i sl.). Vrijednost privatnog sektora samo u pružanju usluga zaštite europskih granica procjenjuje se na oko 20 milijardi eura godišnje (Akkerman 2016), dok globalni pokazatelji ukazuju na minimalno dvostruke vrijednosti (Rutkowski, Leather i Webb 2014). Pritom treba naglasiti da je riječ tek o dijelu ukupnog tržišnog udjela privatnih kompanija u vezi suradnje s Frontexom (Lemberg-Pedersen 2013) i ostalim relevantnim dionicima, a značajan udio financiranja privatnog sektora otpada na projekte Europske unije koji se tiču istraživanja i razvoja (tzv. *research and development*), Horizon 2020 i FP7 programe u vezi zaštite granica i sl., gdje pojedinačni ugovori iznose deset i više milijardi eura (Akkerman 2016).

Privatni akteri i migrantska kriza

Privatne sigurnosne kompanije pružaju široki spektar usluga u vezi migrantske krize (Arbogast 2016) i učestalo se pojavljuju kao pružatelji usluga sigurnosne zaštite u prihvatnim i polaznim lukama u kojima je gust migrantski promet (npr. francuske luke Calais i Dunkerque, te oba ulaza u Eurotunnel). Ove sigurnosne usluge, uz klasičan nadzor i čuvanje objekata, često uključuju i pravo „carinskog“ pretresa, zadržanja osoba (odnosno postupak privremenog oduzimanja slobode) te ispitivanja osoba, čime zaposlenici privatnih tvrtki u praksi ostvaruju one aktivnosti koje su tradicionalno u domeni tijela javnih vlasti. Tvrtke kao što su Serco i G4S godinama u Ujedinjenom Kraljevstvu vode prihvatne centre za migrante (uključujući i posebne prihvatne centre za osobe koje iščekuju deportaciju) u kojima pružaju široku paletu usluga, uključujući stanovanje, skrb (hrana, voda, osnovni životni uvjeti), prijevoz, obradu podataka i sl. Takav raspon djelatnosti koje država povjerava privatnim osobama pretjerano ne iznenađuje. Primjera radi, u SAD-u Ministarstvo domovinske sigurnosti redovito sklapa ugovore s privatnim sigurnosnim tvrtkama, npr. s tvrtkom Serco, koja za ovo

Ministarstvo obavlja poslove carine i zaštite granica, migracijske kontrole i pružanja usluga građanima. Tvrtke kao što je Northrop Grumman pružaju različite vrste usluga u vezi kontrole granica (uporaba dronova, kamera, mobilnih nadzornih motornih vozila, rendgenskih uređaja, termalnih uređaja i sl.) u suradnji s državnim i lokalnim tijelima. Tijekom najsnažnijeg vala migrantske krize u Europskoj uniji brojne države članice, npr. Grčka (G4S), Austrija (ORS Service) i Slovenija, angažirale su privatne sigurnosne tvrtke s ciljem da iste izravno u suradnji s državnim snagama (policija, vojska) provode kontrolu granica i protok migrantskog vala (*Slovenia to hire private security firms to manage migrant flows*, 2015). U Grčkoj je čak i Europski potporni ured za azil (EASO) zatražio sigurnosnu podršku tvrtke G4S zbog toga što više nije bilo moguće isto osigurati kroz državne snage sigurnosti. U nekim europskim državama, npr. u Švicarskoj, privatne sigurnosne tvrtke kompletno su preuzele upravljanje prihvatnim centrima (ORS Service, prihvatni centri za tražitelje azila), te općenito u većem dijelu država članica, npr. Njemačkoj, Nizozemskoj i Španjolskoj, privatni sektor doživljava procvat poslovanja u vezi pružanja usluga u prihvatnim centrima. Dok u spomenutim zemljama privatne sigurnosne tvrtke obavljaju puni komplet usluga u prihvatnim centrima (izgradnja i održavanje, čistoća, *catering*, pravna pomoć, dodatna logistika, sigurnost i sl.), u nekim zemljama, npr. Irskoj, Italiji i Francuskoj, privatnici ne vrše sigurnosne usluge, ali zauzimaju ozbiljan udio u pružanju ostalih usluga (logistika i sl.) prihvatnim centrima. Prema podacima iz 2016. godine (Arbogast 2016), na području Europske unije djelovalo je 260 različitih vrsta tzv. migrantskih kampova odnosno različitih organizacijskih jedinica (prihvatni centri, centri za deportacije, centri za prihvata i obradu zahtjeva za azil, centri za prihvata, obradu i deportaciju, zatvorske jedinice u koje se smješta migrante, policijske postaje u kojima se obrađuju migranti i sl.) koje čine sastavni dio sustava upravljanja migrantskom krizom unutar Unije. Iako cjeloviti podaci u vezi sličnih organizacijskih jedinica izvan Europske unije (u neposrednom okruženju) ne postoje (službeno je dokumentirano dodatnih stotinu kampova), procjenjuje se da egzistira minimalno dvostruko više sličnih organizacijskih jedinica izvan EU-a.

Privatni sektor i javna sigurnost

Takav smjer kretanja ne iznenađuje jer, prema podacima Konfederacije europskih sigurnosnih službi (*CoESS' study...*, 2017), u Europi danas djeluje oko 45.000 privatnih sigurnosnih tvrtki s oko dva milijuna zaposlenih (toliko je zaposlenih i u policijskoj službi unutar Unije) i s godišnjim profitom od oko 40 milijuna eura. Velika događanja, poput Europskog nogometnog prvenstva u Francuskoj, Olimpijskih igara u Londonu i sl., više nije moguće zamisliti bez ozbiljnog kontingenta privatnih čuvara i pratećeg osoblja. Pilot-projekti u Ujedinjenom Kraljevstvu idu korak dalje, npr. tamo posluje privatni zatvor (HMP Birmingham, G4S), a u nekoliko općina privatne sigurnosne tvrtke (G4S) pružaju policijske usluge (nadzor, oduzimanje slobode, procesuiranje i sl.). Privatizacija zatvora i ostalih institucija zadržavanja (naglasak na detencijske ustanove za maloljetnike) također nije novost (*Outsourcing Community Safety*, 2017; Mason 2013). Primjera radi, u SAD-u tvrtke kao što su Corrections

Corporation of America (bivši CoreCivic) i GEO Group sklapaju izrazito lukrativne ugovore s tzv. *for profit* ugovornim klauzulama koje podrazumijevaju pristojbe po pritvoreniku za svaki dan, pri čemu država garantirana „zakupljenost“ prostora, odnosno plaća penale ako privatni zatvor ima manje pritvorenika od ugovorenog postotka (učestalo se „zakupljenost“ prostora ugovara na 90% i više). Procjenjuje se da su spomenute tvrtke ostvarile ukupan profit od oko dvije milijarde dolara, od čega oko 95% otpada na ugovore sa saveznom državama (Lethbridge 2017).

Od interesa je, međutim, ukazati na odluku izraelskog Vrhovnog suda iz 2009. godine, u kojoj je Sud presudio da je privatizacija zatvora akt kojim se krše osnovna ljudska prava odnosno pravo na ljudski dignitet (HCJ, 2009), što u bitnoj mjeri odudara od standarda koji je općeprihvaćen u zapadnim zemljama (vidi više u: Simmons i Hammer 2015). Daljnja privatizacija usluga sigurnosti očituje se kroz angažmane privatnih sigurnosnih tvrtki u zračnim i pomorskim lukama, nuklearnim postrojenjima, zdravstvenim ustanovama (uključujući i prijevoz bolesnika), sudovima i sl.

Iz spomenutoga se može zaključiti da je udio privatnih aktera u sustavu sigurnosti općenito, a posebice u sustavu upravljanja migrantskim krizama, znatan, te da privatni akteri postaju nezamjenjivi dionici brojnih javnih politika koje se tiču sigurnosti. U uvodnom dijelu teksta posebno je naglašeno da privatne sigurnosne tvrtke kao zasebni akteri unutar sustava upravljanja migrantskim krizama samostalno kreiraju određene politike djelovanja koje, u nedostatku javnih, postaju temeljni obrasci provođenja određenih aktivnosti unutar sustava upravljanja migrantskim krizama (Inder 2010). Primjer iz Australije, koji se analizira u nastavku teksta, pojašnjava ovu tezu te upozorava na sve negativne posljedice koje iz toga proizlaze. Iako postoje brojni primjeri grubih kršenja ljudskih prava u različitim prihvatnim centrima smještenim na različitim lokacijama u svijetu, primjer australskih prihvatnih kampova dobro ocrtava sve probleme koji proizlaze iz činjenice da globalni sustav upravljanja migrantskim krizama ne predviđa adekvatan okvir, između ostalog, zaštite ljudskih prava u prihvatnim centrima, te da je u određenoj mjeri postupanje privatnih sigurnosnih tvrtki koje upravljaju takvim centrima podložno gotovo isključivo njihovim internim pravilima postupanja. Ponovno se naglašava da su tvrtke o kojima će biti riječi u nastavku teksta odnedavno u vlasništvu europskih kompanija, a što dodatno naglašava globalne dimenzije sustava upravljanja migrantskim krizama, ali i upozorava na pravne praznine i nedostatne okvire javnih politika upravljanja migrantskim krizama, što potencira negativne efekte na globalnoj razini, uključujući i procese upravljanja migrantskom krizom na području Europske unije.

AUSTRALSKI SLUČAJ

Pacifičko rješenje

Godine 2001. australska Vlada premijera Johna Howarda zabranila je ulazak u australske vode norveškom trgovačkom brodu *Tampa*, koji je u operaciji spašavanja života spasio 438 osoba, uglavnom afganistanskog porijekla, koje su tražile utočište u Australiji. Time je Australija prekršila međunarodnopravne obveze iz Konvencije o pravu mora i najavila novi pristup rješavanju migrantske krize. Zakonom o zaštiti granica iz iste godine Australija je najavila tzv. pacifičko rješenje (engl. *Pacific Solution*), odnosno javnu politiku zbrinjavanja tražitelja azila, izbjeglica i ostalih migranata izvan teritorija Australije. Umjesto u prihvatne centre na teritoriju Australije, novi pravni okvir predvidio je izmještanje tzv. ljudi s brodova (engl. *boat people*) u državu Nauru (prvi migranti upućeni u prihvatni centar u Nauruu bile su osobe s broda *Tampa*) na istoimenom malom otoku više stotina nautičkih milja udaljenom od Australije, te u prihvatni centar na otoku Manusu u Papui Novoj Gvineji (tzv. *PNG Solution* – sporazum potpisan između dviju zemalja). Trajno izmještanje ovih osoba izvan teritorija Australije nije bio jedini zahvat nove javne politike. Naime, primjera radi, sukladno sporazumu s vladom Papue Nove Gvineje, migranti kojima se prihvati status izbjeglice, osim ako nije riječ o osobama čije radne kvalifikacije odgovaraju australskom imigracijskom programu (*Skill Select Programme*), kao utočište mogu potražiti smještaj isključivo na teritoriju Papue Nove Gvineje. Ostale osobe se vraćaju u domicilnu zemlju, šalju u treću zemlju ili zadržavaju u prihvatnom centru bez vremenskog ograničenja. Zadaću presretanja i zadržavanja, odnosno odašiljanja migranata preuzele su Australske obrambene snage (operacije *Relex* i *Sovereign Borders*).

Uz kraći prekid od 2008. do 2012. godine, opisana politika i dalje je na snazi, a spomenuti prihvatni centri, o kojima će biti više riječi u nastavku, i dalje egzistiraju. Znakovito je da, iako ukratko sumirana politika australske Vlade u bitnom odudara od službene politike Europske unije, danas sve više država članica Europske unije (članice tzv. Višegradske skupine, prvenstveno Mađarska i Poljska, ali, onedavno, i Austrija) pribjegava rješenju prema kojem migrante koji utočište traže na području Europske unije treba prihvatiti i udomiti na rubnim vanjskim dijelovima Unije. Pritom se ne navode jasni kriteriji, lokacije i specifikacije po pitanju tretmana i obrade. Iznenađujuća je činjenica da takvi glasovi dolaze iz zemalja koje su tijekom hladnog rata bile poprištem druge vrste migracija (tzv. bijeg na Zapad, odnosno „ilegalne“ migracije iz Istočnog u Zapadni blok).

Australski prihvatni centri

Prihvatni operativni centri za migrante na otoku Manusu (Papua Nova Gvineja) i na otoku Nauruu, osnovani 2001. godine, predstavljali su dva državna operativna procesna centra (engl. *offshore processing centres*) kojima je upravljala Međunarodna organizacija za migracije (engl. *International Organization for Migration*). Činjenica

da je međunarodna institucija pristala upravljati ovim prihvatnim centrima zapravo znači da je relevantno međunarodno tijelo za pitanje migracija priznalo australsku migracijsku politiku. Oba su centra zatvorena 2008. te ponovno otvorena 2012. godine zbog povećanog vala neregularnih migracija. Ponovno otvaranje centara obilježeno je „privatizacijom“ procesa upravljanja migracijama, a što se 2012. godine realiziralo potpisivanjem ugovora s britanskom privatnom sigurnosnom tvrtkom G4S u vezi upravljanja centrom na Manusu, dok od 2014. ugovor preuzimaju dvije australske privatne sigurnosne tvrtke – Broadspectrum (bivši Transfield Services) po pitanju logistike, a u vezi sigurnosti Wilson Security. Broadspectrum preuzima i upravljanje prihvatnim centrom na otoku Nauruu od 2012. godine. U međuvremenu je otvoren čitav niz australskih prihvatnih centara u drugim dijelovima svijeta (sve izvan Australije), ovisno o kretanjima migrantskih valova. Jedan takav primjer je prihvatni centar na Uskršnjem otoku, koji je vodila britanska privatna sigurnosna tvrtka Serco, a čiji je rad obilježen skandalima i ozbiljnim povredama ljudskih prava.

Godine 2013. i 2014. događaju se ozbiljni incidenti (opća pobuna) prvo u prihvatnom centru na otoku Nauruu, a zatim i na Manusu, istraživački novinari počinju objavljivati detaljne izvještaje o stanju povreda ljudskih prava u prihvatnim centrima (Evershed *et al.* 2015), međunarodne nevladine organizacije ukazuju na čitav niz nepravilnosti i strahovite uvjete u centrima (*Island of Despair*, 2016), a Vrhovni sud Papue Nove Gvineje 2016. zaključuje da je rad prihvatnog centra na Manusu suprotan zakonima te zemlje odnosno protuustavan, te da se mora zatvoriti. U međuvremenu australska Vlada s Obaminom administracijom dogovara program preseljenja svih osoba iz oba centra u SAD, no dolaskom Trumpove administracije inicijativa nestaje (dapače, predsjednik Trump otvoreno pozdravlja australsko „pacifičko rješenje“ te poziva na uspostavu slične javne politike u svojoj zemlji).

Privatne sigurnosne tvrtke koje su potpisale ugovore za upravljanje (logistika, sigurnost) prihvatnim centrima na Manusu i Nauruu, kako je naknadno otkriveno kroz iskaze svjedoka zviždača, nisu imale adekvatan ljudski potencijal za uredno pružanje svojih usluga. Prvenstveno se isto odnosilo na obrazovne kvalifikacije u vezi kulturoloških i religijskih razlika, jezika i sl. Primjera radi, tvrtka Wilson Security ispočetka je u prihvatni centar slala zaposlenike s isključivo vojnim znanjima, vještinama i iskustvima, što je u praksi često dovodilo do toga da su zaposlenici („privatnici“) osobe u prihvatnom centru tretirali kao zatvorenike. Svjedoci zviždači ukazali su na to da su ove tvrtke nove zaposlenike (bez prethodno stečenih kvalifikacija za rad u prihvatnom centru) pronalazile preko društvenih mreža te im omogućile svega tri dana obuke, nakon čega ih se slalo u prihvatne centre. Pritom nije bilo prethodnih provjera, daljnje posebne obuke i vanjske kontrole pružanja usluge i ponašanja prema osobama u prihvatnom centru (brojne nevladine organizacije opetovano su tražile pravo pristupa, i bivale odbijene). Ovi problemi pokazuju kako ne samo da spomenute tvrtke nisu bile spremne za pružanje ugovorenih profesionalnih usluga, već i da Australija nije provela potrebna ispitivanja potencijalnih ugovornih partnera. Budući da do danas nisu provedeni nikakvi sudski postupci u vezi uočenih incidenata, jasno je da dodatan problem predstavlja i nedostatak adekvatnog i funkcionalnog sustava prethodne provjere, sustavnog nadzora i pravne zaštite u slučaju uočenih nepravilnosti.

GOSPODARSKI SUBJEKTI I POŠTOVANJE LJUDSKIH PRAVA

Pravna praznina

Nedostatak adekvatnog okvira na međunarodnoj razini i neprilagođeni zakoni zemalja zahvaćenih migrantskom krizom na mala vrata otvaraju pristup privatnim akterima da postanu aktivni dionici sustava upravljanja migrantskim krizama. Privatna politika privatne tvrtke tako, u nedostatku javne politike, kreira i čini obrazac djelovanja koji postaje sastavni dio javne politike, pa sustav upravljanja migrantskim krizama obilježavaju elementi i javno i privatno skrojene politike. Dokle god globalni sustav upravljanja migrantskim krizama ne obuhvati sve uočene praznine, bitan segment upravljanja migrantskim krizama prepušten je privatnim akterima. Postavlja se stoga pitanje na koji bi način privatne sigurnosne tvrtke trebale oblikovati svoje privatne politike ponašanja i standarde struke da bi zadovoljile sve aspekte urednog izvršavanja svojih zadaća u sklopu sustava upravljanja migrantskim krizama.

Privatna sigurnosna tvrtka koja pruža usluge upravljanja migrantskom krizom, dio čega čini i upravljanje prihvatnim centrom, morala bi usvojiti korporativni plan ponašanja i djelovanja koji mora predvidjeti stroge provjere zaposlenika, kako pozadinske, tako i specijalističke. Također, isti bi plan trebao sadržavati obvezujuće programe (trajne) edukacije, nadzora rada, unutrašnje i vanjske kontrole, te sustav sankcioniranja i eliminacije neprofesionalnog ponašanja. Studije provedene u vezi postupaka sankcioniranja zaposlenika ukazuju na poražavajućih 2% inspekcijskih provjera privatnih tvrtki na godišnjoj razini (Rusev 2013). Ujedno, uočena sveza organiziranog kriminala i privatnog poduzetništva, odnosno izjednačavanje organiziranih aktivnosti i „legalnog“ poslovanja (Rusev 2013; Friesendorf 2009) ukazuje na daljnje probleme povezane s nedostatkom adekvatnog sustava nadzora nad radom privatnih (sigurnosnih, vojnih i ostalih) tvrtki koje su uključene u sustav upravljanja migracijama. Primjera radi, spomenuti izvještaji o australskim prihvatnim centrima ukazuju na brojne „nestanke“ osoba, posebice maloljetnih osoba, što kao indicija ukazuje na svezu organiziranog kriminala zaposlenika u prihvatnim centrima. Još alarmantniji podatak odnosi se na europske prihvatne centre, naime procjenjuje se da je u istima nestalo oko 10.000 maloljetnih osoba (Lethbridge 2017), što predstavlja poražavajuću istinu o europskom sustavu zaštite ljudskih prava i još jedan negativan element neraskinute povezanosti između prihvatnih centara neovisno o geografskoj lokaciji.

Glavni tajnik Ujedinjenih naroda Kofi Annan još je 2002. godine pozvao gospodarstvenike da se aktivno uključe u kreiranje javne politike migracijskog upravljanja, što se u praksi djelomično reflektira na politiku kadrovanja (priljev potrebnih kadrova i radne (jeftine) snage), ali i poslovanja (Guild i van Selm 2005). Naime, kodeks ponašanja tvrtki koje su u nekoj svezi s migrantskom krizom, a osobito s procesima upravljanja migrantskom krizom, svakako bi trebao reflektirati potrebu očuvanja i zaštite ljudskih prava. Empirijska istraživanja ukazuju na nedostatak adekvatnog tzv. *soft law* (pravno neobvezujući dokumenti) i tzv. *hard law* (pravno obvezujući dokumenti) okvira kojim bi se reguliralo pružanje usluga u vezi upravljanja migrantskim

krizama. Bitno je za istaknuti da trenutačno ne postoji sustav kontrole utemeljen na dobroj praksi.

Od *soft law* do *hard law*

Kao dobar primjer prakse (s ograničenom primjenom po pitanju realnog nadzora rada privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija, za što još nije usvojen prihvatljiv i provediv model) – gdje je tzv. zakonodavni proces od dna prema vrhu (engl. *bottom-up lawmaking*) doveo do pretvorbe *soft law*, odnosno pravno neobvezujućih preporuka u *hard law* odnosno pravno obvezujuće norme (vidi više u: Amstel i Rodenhäuser 2016) – navode se Dokument iz Montreuxa (*The Montreux Document*, 2009) i Međunarodni kodeks ponašanja privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija (*International Code of Conduct for Private Security Service Providers*, 2010). Budući da se na ratnim poprištima uz klasične vojne snage pojavljuje sve više privatnih aktera te da (u tom trenutku) međunarodno pravo, ali i nacionalni pravni sustavi ne poznaju posebna pravila u vezi djelovanja i odgovornosti privatnih aktera, Međunarodni odbor Crvenog križa pokrenuo je inicijativu analize dobre prakse djelovanja privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija s ciljem sastavljanja seta preporuka za valjano i potrebno reguliranje rada privatnih kompanija, a što je trebalo poslužiti kao model pravnog okvira za sve države koje su zainteresirane regulirati rad tih kompanija. Dokument iz Montreuxa predviđa set mjera i preporuka za tri vrste država: ugovorne, koje sklapaju ugovore s privatnicima; teritorijalne, na čijem se teritoriju pružaju usluge; i rezidentne, gdje su privatne kompanije ustanovljene. Inicijativa je dobila značajnu podršku velikog broja zemalja (relevantnih u smislu broja privatnih tvrtki koje su ustanovljene u tim državama), uključujući i Hrvatsku, nevladinih organizacija, ali i privatnog sektora, a sam Dokument je dobro poslužio pri novom valu pravne regulative u brojnim zemljama (zakonodavno izdizanje *soft law* preporuka u *hard law* propise). Istovremeno je industrija privatne sigurnosti uvidjela značaj inicijative, ali zbog toga što privatne tvrtke nisu mogle biti potpisnice Dokumenta, pokrenuta je dodatna inicijativa s naglaskom na industriju. Temeljem preporuka iz Dokumenta iz Montreuxa te dobre poslovne prakse, relevantne privatne vojne i sigurnosne tvrtke osnovale su Udruženje pružatelja privatnih vojnih i sigurnosnih usluga te su u suradnji s međunarodnim nevladinim organizacijama donijele Međunarodni kodeks ponašanja privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija. Kodeks predstavlja set pravila po kojima svaka tvrtka članica Udruženja mora poslovati, te vrlo precizno i opsežno regulira različita pravila u vezi profesionalnog pružanja usluga. Zbog toga što svaka tvrtka koja želi postati članicom Udruženja mora Kodeks ugraditi u svoja interna pravila postupanja, koja čine sastavni dio svakog individualnog ugovora o pružanju usluga, Međunarodni kodeks, koji je *soft law* mjera, postaje putem ugovora *hard law* obvezujući set pravila ponašanja. Takav slijed analize poslovne prakse te posljedične zakonodavne i ugovorne regulacije još uvijek nije ostvaren po pitanju pružanja privatnih usluga unutar procesa upravljanja migrantskom krizom.

Preporuke za poslovne procese na globalnoj razini

Kao potencijalni izvor budućeg kodeksa ponašanja privatnih tvrtki u upravljanju migrantskom krizom svakako treba uzeti u obzir preporuke Ureda visokog povjerenika UN-a za ljudska prava u vezi poštovanja ljudskih prava u poslovnim procesima (*Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011). U preporukama (koje predstavljaju tzv. *soft law* normu) se poziva zainteresirane zemlje da kroz nacionalne propise uvedu obveze gospodarskih subjekata u vezi poštovanja ljudskih prava prilikom obavljanja djelatnosti odnosno pružanja usluga koje se odnose na obavljanje određenih javnih funkcija, jedna od kojih je i upravljanje migrantskim procesima. Pritom se naglasak stavlja na odgovornost država u vezi poštovanja ljudskih prava, te sankcioniranja svih pojavnosti gdje se ljudska prava ne poštuju. Naglasak je na uspostavi mehanizama kontrole i nadzora, pri čemu državna tijela imaju dodatnu obvezu potpore privatnim akterima prilikom pružanja relevantnih usluga. Poseban naglasak stavlja se na korporativnu obvezu poštovanja ljudskih prava, što ukazuje na nužnost usvajanja korporativnih pravila koja će odgovarati svim relevantnim međunarodnim i nacionalnim obvezama.

Odjeljak II, A. Temeljna načela, t. 13. Preporuka navodi da obveze tvrtki u vezi poštovanja ljudskih prava konkretno podrazumijevaju: izbjegavanje uzrokovanja ili poticanja kršenja ljudskih prava svojim djelovanjem odnosno izostankom djelovanja, te sprečavanje ili umanjeње kršenja ljudskih prava kada ista nastaju u vezi djelovanja tvrtki neovisno o tome je li riječ o izravnoj ili neizravnoj svezi (primjera radi, poslovni udjel u tvrtki koja neposredno vrši usluge u vezi upravljanja migrantskom krizom). Ova preporuka izrazito je relevantna za predmetnu analizu.

Naime, tvrtku Broadpectrum preuzela je (otkupom 90% vlasničkog udjela) španjolska kompanija Ferrovial. Time se odgovornost u smislu poslovne veze proširuje i na kompaniju koja je ustanovljena na području EU-a. Isto podrazumijeva da upravljanje australskim prihvatnim centrima valja promatrati i s aspekta europskog prava (kao što je bio slučaj i kada je G4S bio ugovorno vezan uz prihvatne centre). Interesantno je također navesti da kompaniju Ferrovial financira oko dvadeset pretežito europskih banaka, te da udio u kompaniji drži čitav niz europskih (ali i američkih) poslovnih fondova i korporacija, čime se korporativna odgovornost, promatrano kroz aspekte Preporuka, širi na čitav niz dodatnih poslovnih subjekata koji svojim djelovanjem (financiranje, utjecaj na usvajanje poslovnih odluka) neposredno pridonose svemu što se događa u prihvatnim centrima. Ozbiljni incidenti zabilježeni u australskim prihvatnim centrima izravno se reflektiraju na Ferrovial, ali i sve ostale tvrtke i institucije koje financiraju ili stoje u poslovnoj vezi sa španjolskom kompanijom.

Nadalje, isti Odjeljak, B. Operativna načela, t. 17., Preporuka ukazuje na dužnosti kompanija po pitanju provođenja strogih mjera u vezi poštovanja ljudskih prava, a u vezi načina na koji same kompanije, ili kompanije u poslovnoj svezi, provode svoje aktivnosti odnosno pružaju usluge. Ovom preporukom se ukazuje na potrebu preventivnog djelovanja u smislu prilagodbe i pripreme za obavljanje određene djelatnosti, a što podrazumijeva širi kontekst razmatranja svih potencijalnih problema i

ugroza, pripreme izvedbenog plana djelovanja, pripreme kadrova i sl. Ova preporuka također je relevantna za predmetnu analizu.

Sasvim konkretno, u kontekstu izloženih primjera australskih prihvatnih centara i uočenih sustavnih kršenja ljudskih prava, od interesa je ukazati na preporuke Australijske komisije za ljudska prava u izvještaju *Human rights standards for immigration detention* (2013) u kojem se sustavno analiziraju sve pojedinačne obveze stranih pružatelja usluga u vezi upravljanja migrantskom krizom, te se iste veže uz obveze koje proizlaze iz nacionalnih propisa i međunarodnog prava. Usporedbom temeljnih obveza nabrojanih u ovome izvještaju (primjera radi, obveze u vezi sigurnosti, tretmana osoba u prihvatnim centrima, upravljanja prihvatnim centrima, pravila ponašanja, istražnih radnji, prijevoza osoba, skrbi o maloljetnicima i sl.) s izvještajima istraživačkih novinara i svjedoka zviždača, vidljivo je da tvrtke koje su provodile odnosno koje provode usluge u vezi upravljanja migrantskom krizom u prihvatnim centrima na otocima Nauruu i Manusu nisu osigurale čitav niz preduvjeta, odnosno nisu ispoštovale niz obveza koje proizlaze iz australskog prava i međunarodnog prava.

Konačno, t. 22. istog dijela Preporuka ukazuje na dužnost tvrtki da, u slučaju kršenja ljudskih prava, omoguće valjani proces istrage, sudjeluju u otklanjanju štetnih posljedica i osiguraju sustav naknade štete. Ovo se pitanje dalje razrađuje kroz Odjeljak III Preporuka.

Također je riječ o bitnoj preporuci za predmetnu analizu, tim više što izvještaji istraživačkih novinara i svjedoka zviždača ukazuju na sasvim suprotno ponašanje u prihvatnim centrima na Manusu i Nauruu. Potrebno je podsjetiti da su zabilježeni i slučajevi nepoštovanja ljudskih prava u europskim prihvatnim centrima (Loxa i Siagkou 2016), što ukazuje na sustavnu i globalnu problematiku nedostatka adekvatnih kodeksa ponašanja u primjeni privatnih sigurnosnih kompanija (Gammeltoft-Hansen 2013).

ZAKLJUČNA RAZMIŠLJANJA

Iako Frontex nije jedino, a ni ključno tijelo u pogledu nadzora državnih granica država članica EU-a, odnosno tzv. vanjskih granica Europske unije, on ipak predstavlja važan element integriranog upravljanja tim granicama. To je vrlo važna aktivnost (i) u kontekstu upravljanja migrantskim krizama. Uredbom iz 2016. ovlasti Frontexa su bitno proširene uz istodobno pojačanje infrastrukture Frontexa kako u pogledu njegovih ljudskih resursa, tako i u pogledu opreme. Iako je nedvojbeno da je odgovornost između država članica i tijela Europske unije (Frontexa u prvom redu) i dalje podijeljena, očit je trend povećanja stupnja integriranja i zajedničkog djelovanja. To je vidljivo i iz činjenice da, formalno-pravno, Frontex (kao neka vrsta supranacionalnog tijela) i nadležna tijela država članica upravo na temelju Uredbe iz 2016. tvore zaseban, ali ipak koordiniran sustav – europsku graničnu i obalnu stražu. Konkretni primjer za unapređenje zajedničkog djelovanja je ustanovljenje neke vrste „tima za hitne situacije“ koji u vrlo kratkom roku može biti sastavljen od 1500 službenika koje Frontexu stavljaju na raspolaganje države članice.

Uredba iz 2016. u normativnom pogledu, iako nije savršena, predstavlja značajan iskorak u odnosu na raniju regulativu na tome području. U tom kontekstu vrlo je važan napredak vezan uz poštovanje temeljnih prava migranata, čemu je u Uredbi posvećena dodatna pažnja u odredbama o strukturi odnosno organizaciji Frontexa (Savjetodavni forum za temeljna prava, službenik za temeljna prava), te u postupovnim odredbama, osobito onima vezanima uz operacionalizaciju odluke o povratu i putevima pravne zaštite osobe koja smatra da su joj djelovanjem europske granične i obalne straže (uključivo i Frontexa) povrijeđena temeljna prava. Valja pritom imati na umu da je u pogledu pravnog položaja migranata ključan „teret“ ipak na državama članicama Europske unije, jer, u suštini, o mogućnosti boravka i ostanka migranata u Europskoj uniji odlučuju nadležna tijela tih država, a Frontex ima zadatak da, nakon identificiranja i registriranja migranata, omogućiti državama članicama da donesu odluku o „sudbini“ migranta te da, ako država članica donese odluku o povratu, tu odluku provede, opet u koordinaciji s državama članicama i trećim zemljama iz kojih migranti dolaze. Dakle, Frontex nema ovlasti donošenja odluka, nego stvaranja uvjeta državama članicama da donesu odgovarajuću odluku, odnosno pomaganja državama članicama da tu odluku provedu.

Uostalom, Uredba iz 2016. ne mijenja ključno pravilo koje je postojalo i u ranijim propisima koji su uređivali ulogu Frontexa, a to je da Frontex može djelovati, u pravilu, samo na zahtjev i uz dopuštenje jedne ili više država članica (tzv. države domaćini) koje se na svojim granicama susreću s problemima vezanim uz upravljanje tim granicama, kakav je zasigurno i problem jakog migrantskog pritiska. Izuzetno, Frontex može djelovati i na temelju odluke Vijeća, a prema prijedlogu Komisije, u situaciji kada država članica u određenom roku ne provede odluku upravnog vijeća Frontexa koja sadržava preporuke vezane uz procjenu osjetljivosti vanjske granice Europske unije u toj državi; ili kada postoji specifičan i nesrazmjerni pritisak na vanjske granice koji ugrožava funkcioniranje schengenskog sustava. Međutim, i u tim izuzetnim situacijama Frontex djeluje kao provoditelj odluke, a ne kao donositelj odluke. Dakle, Frontex djeluje ili po odluci države članice, ili po odluci Vijeća. Države članice i dalje imaju pravo, ali i obvezu, štiti vanjske granice Europske unije jer je to ustanovljeno drugim izvorima prava, od primarnog zakonodavstva Unije pa do sekundarnog, s posebnim naglaskom na schengensku pravnu stečevinu. Frontex, a preko njega posredno i sve države članice Europske unije, u tome bi im trebale pomagati, osobito u kriznim situacijama, kao što je migrantska kriza.

Uredba iz 2016. Frontexu donosi proširenje mandata, ali i nove alate i resurse pomoću kojih je moguće ostvariti pojačan nadzor, odnosno upravljanje vanjskim granicama Europske unije. Primjer takvog alata je obvezna procjena osjetljivosti tih granica na određenom području i preporuke koje iz njih proizlaze. Na temelju tih preporuka državama članicama se mogu dati operativne preporuke za utvrđivanje konkretnih mjera za uklanjanje tih osjetljivosti. Frontex ima ovlast pripreme analize rizika kojima su obuhvaćeni aspekti relevantni za integrirano upravljanje granicama, uključujući rizike koji mogu utjecati na funkcioniranje ili sigurnost schengenskog prostora. Novom Uredbom Frontex je dobio infrastrukturne, financijske, tehničke i kadrovske resurse za provedbu postavljenih mu (proširenih) zadaća. Budući da

upravljanje vanjskim granicama predstavlja važnu aktivnost u kontekstu upravljanja migrantskim krizama, Uredbu, kao izvor prava, u tom smislu treba ocijeniti pozitivno. Uz proširenje ovlasti Frontexa, koje samo po sebi i nema bitan utjecaj na suverenitet država članica u pogledu njihovog prava da nadziru i kontroliraju svoje granice (pa makar te granice bile i vanjske granice Europske unije), upravo je infrastrukturno i kadrovsko ojačavanje Frontexa ključna pozitivna novost Uredbe iz 2016.

Kako je već naglašeno, ključno pitanje u narednom periodu bit će pitanje spremnosti država članica, ali i trećih država iz koje migranti dolaze, na međusobnu suradnju i suradnju s Frontexom u provedbi svih ključnih ciljeva Uredbe iz 2016. i tzv. radnih sporazuma (zaštita i upravljanje vanjskim granicama, sprečavanje i otkrivanje slučajeva prekograničnog kriminaliteta, poštovanje temeljnih prava migranata, poštovanje preporuka). Tu mora postojati iskrena, prije svega politička volja država za takvom suradnjom i koordinacijom. Ona podrazumijeva, između ostalog, i efikasan protok sigurnosnih (dakle, u pravilu vrlo povjerljivih) informacija između država članica (i trećih država), odnosno između tih država i Frontexa. U budućnosti se dužna pažnja mora posvetiti sveobuhvatnoj primjeni Uredbe iz 2016. u praksi i, ako se u praksi za tim pokaže potreba, brzo djelovati na daljnjoj formalno-pravnoj nadogradnji toga propisa. Bit će važno pratiti primjenu i sporazume koje Frontex ima s drugim relevantnim tijelima s kojima po prirodi stvari ostvaruje suradnju, primjerice s Europolom, te ih po potrebi revidirati.

S obzirom na sve navedeno, može se zaključiti da će ključan preduvjet za uspješnije ostvarenje zadaća Frontexa biti politička volja država članica i relevantnih tijela Europske unije i trećih država da zajednički rješavaju uočene probleme. Iako postojeći pravni okvir ne dovodi u pitanje ovlasti i odgovornosti pojedinih država u pogledu nadzora njihovih granica, iskustva vezana uz migrantske krize pokazala su da se radi o zajedničkom problemu na razini Europske unije (i šire) koji se ne može riješiti bez koordiniranog i zajedničkog djelovanja država međusobno, te specijaliziranih tijela ustanovljenog na razini Europske unije, uključujući i Frontex.

Za privatne sigurnosne kompanije kao nove dionike unutar sustava upravljanja migrantskim krizama (zbog toga što samostalno kreiraju i provode bitne segmente unutar sustava upravljanja migrantskim krizama) potrebno je iznaći nove modele bilo zakonodavnih, bilo ugovornih obrazaca ponašanja i postupanja, osobito zbog toga što trenutačni sustav upravljanja migracijskom krizom u Europskoj uniji, ali i u drugim (prethodno izloženim) primjerima, ukazuje na niz problema u provedbi, bitan dio čega čine ozbiljna kršenja ljudskih prava. Loša praksa utemeljena na nizu individualnih, ali i sustavnih pokazatelja (loše postupanje prema osoba u prihvatnim centrima, loša priprema za pružanje usluga, nepostojanje adekvatnog plana postupanja, nepostojanje adekvatnog pravnog režima zaštite prava i naknade štete i sl.), te dobra praksa utemeljena na srodnim djelatnostima odnosno uslugama koje pružaju privatne (vojne i) sigurnosne kompanije (Dokument iz Montreuxa, Međunarodni kodeks ponašanja privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija, preporuke Ureda visokog povjerenika za ljudska prava u vezi poštovanja ljudskih prava u poslovnim procesima i sl.) otvaraju mogućnost za sustavnu analizu i iznalaženje dobre prakse, odnosno seta preporuka za reguliranje i uredno pružanje usluga u sklopu sustava

upravljanja migrantskom krizom. Takve bi preporuke otvorile mogućnost naknadnog zakonodavnog i ugovornog djelovanja, što bi u konačnici pospješilo opća nastojanja k poboljšanju razine zaštite ljudskih prava, poboljšanju kvalitete pružanja usluga, te općenitom poboljšanju sustava upravljanja migrantskom krizom kako na području Europske unije, tako i izvan njezinih granica.

POPIS LITERATURE

- Akkerman, Mark. 2016. *Border Wars: The Arms Dealers Profiting From Europe's Refugee Tragedy*. Transnational Institute – Stop Wapenhandel. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/border-wars-report-web1207.pdf>.
- Amstel, Nelleke Van; Rodenhäuser, Tilman. 2016. *The Montreux Document and the International Code of Conduct: Understanding the relationship between international initiatives to regulate the global private security industry*. Geneva: DCAF.
- Arbogast, Lydie. 2016. *Migrant Detention in the European Union: A Thriving Business*. Brussels: Migreurop – Rosa Luxemburg Stiftung. <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>.
- Božić, Vanda. 2015. Krijumčarenje ljudi i trgovanje ljudima u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu i sudskoj praksi (analiza stanja de lege lata uz prijedloge de lege ferenda). *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36(2): 845–874.
- CoESS' study on 'Private Security in Europe – CoESS Facts & Figures'. 2017. CoESS. <http://www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures>.
- Dimitriadi, Angeliki. 2016. The European border guard: New in name only? *European Council of Foreign Relations*, 2. lipnja. https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_european_border_guard_new_in_name_only_7035.
- Evershed, Nick; Liu, Ri; Farrell, Paul; Davidson, Helen. 2015. The lives of asylum seekers in detention detailed in a unique database. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/australia-news/ng-interactive/2016/aug/10/the-nauru-files-the-lives-of-asylum-seekers-in-detention-detailed-in-a-unique-database-interactive>.
- Fernández Rojo, David. 2017. It's a new agency. It's a federal agency. It's the European Border Coast Guard! No wait... it's Frontex. *EU Law Enforcement*, 28. veljače. <http://eulawenforcement.com/?p=267>.
- Ferraro, Francesca; De Capitani, Emilio. 2016. The new European Border and Coast Guard: yet another "half way" EU reform? *ERA Forum*, Vol. 17, No. 3. Str. 385–398. <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-016-0447-y>.
- Friesendorf, Cornelius, ur. 2009. *Strategies Against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*. Vienna – Geneva: DCAF.

- Gammeltoft-Hansen, Thomas. 2013. The rise of private border guard: Accountability and Responsibility in the migration control industry. U: *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, ur. Thomas Gammeltoft-Hansen i Ninna Nyberg Sorensen. Routledge.
- Geiger, Martin; Pécoud, Antoine, ur. 2010. *The Politics of International Migration Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Gerson, Oliver Harry. 2018. Coast guard or paramilitary Force? Development and Cooperation, 3. veljače. <https://www.dandc.eu/en/article/european-border-and-coast-guard-agency-frontex-controversial>.
- Ghosh, Bimal, ur. 2000. *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford: Oxford University Press.
- Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework. 2011. New York – Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.
- Guild, Elspeth; Selm, Joanne van, ur. 2005. *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*. Oxon: Routledge.
- HCI 2605/05 Academic Ceter of Law & Business v. Minister of Finance, 63(ii) PD 545 [2009] (Isr.) https://www.privateci.org/private_pics/Israel_Ruling.pdf.
- Human rights standards for immigration detention. 2013. Australian Human Rights Commission. https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/HR_standards_immigration_detention%20%284%29.pdf.
- Inder, Claire. 2010. International Refugee Law, 'Hyper-Legalism' and Migration Management: The Pacific Solution. U: *The Politics of International Migration Management*, ur. Martin Geiger i Antoine Pécoud. London: Palgrave Macmillan.
- International Code of Conduct for Private Security Service Providers. 2010. Geneva: FDFA – ICoCA.
- Island of Despair: Australia's "Processing" of Refugees on Nauru. 2016. London: Amnesty International. <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1249342016ENGLISH.PDF>.
- Jones, Chris. 2017. Frontex: cooperation with non-EU states. Statewatch, ožujak. <http://statewatch.org/analyses/no-309-frontex-third-countries-agreements.pdf>.
- Lemberg-Pedersen, Martin. 2013. Private security companies and the European borderspaces. U: *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, ur. Thomas Gammeltoft-Hansen i Ninna Nyberg Sorensen. Routledge.
- Lethbridge, Jane. 2017. Privatisation of Migration and Refugee Services and Other Forms of State Disengagement. Public Services International. http://www.world-psi.org/sites/default/files/executive_summary_psi_privatisation_of_migration_booklet.pdf.
- Loxa, Alezini; Siagkou, Danae. 2016. Private Security Companies in the EU. *LSEU* 3: 7–26.

- Managing the refugee and migrant crisis: The role of governments, private sector and technology. 2017. PwC's Global Crisis Centre. <https://www.pwc.com/gx/en/issues/crisis-solutions/refugee-and-migrant-crisis-report.pdf>.
- Mason, Cody. 2013. *International Growth Trends in Prison Privatization*. Washington: The Sentencing Project. <https://sentencingproject.org/wp-content/uploads/2015/12/International-Growth-Trends-in-Prison-Privatization.pdf>.
- Merritt, Giles, ur. 2011. *Maritime security in the Mediterranean: Challenges and policy responses*. SDA Discussion Paper. Brussels: Security and Defense Agenda.
- Mikac, Robert. 2013. *Suvremena sigurnost i privatne sigurnosne kompanije*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- The Montreux Document: On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict. 2009. Geneva – Berne: ICRC – FDFA. https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf.
- Outsourcing Community Safety: Can private prisons work for public good? 2017. Position Paper. Jesuit Social Services. <http://jss.org.au/wp-content/uploads/2017/11/Private-Prisons-Position-Paper-2017-FINAL.pdf>.
- Pater, Marit. 2014. *A never-ending journey at the external borders of the European Union*. Utrecht University. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/297561>.
- Rioseco Vallejos, Valentina. 2018. The ECtHR Decision in *ND and NT*: New Human Rights Limits for Frontex? *European Futures*, 3. travnja. <http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-6299>.
- Rusev, Atanas. 2013. *Human Trafficking, Border Security and Related Corruption in the EU*. Brussels: DCAF. <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/1310rusev-border-thb.pdf>.
- Rutkowski, Krzysztof; Leather, Anthony; Webb, Steven. 2014. *Global Border and Maritime Security Market Assessment: Human-Intensive Security on the Border and Maritime Domain Will Increase the Demand for New Technology*. New York: Frost & Sullivan.
- Simmons, William Paul; Hammer, Leonard. 2015. Privatization of Prisons in Israel and Beyond: A Per Se Violation of Human Right to Dignity. *Santa Clara Journal of International Law* 13(2): 487–515. http://www.antonioacasella.eu/nume/Simmons_Hammer_2015.pdf.
- Slovenia to hire private security firms to manage migrant flows. 2015. *The Guardian*, 26. listopada. <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/26/slovenia-private-security-firms-manage-migrant-flows-refugees>.
- Šegvić, Saša. 2011. Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48(1): 11–31.

- 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. *Službeni list Europske unije* L 251, 16. rujna 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=PT>.
- Uredba Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije. *Službeni list Europske unije* L 349, 25. studenoga 2004. <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/04f301a5-66eb-4b67-896d-393980b52043/language-hr>.

REDEFINED ROLE OF FRONTEX AND PRIVATE SECURITY COMPANIES AS NEW ACTORS IN MIGRANT CRISIS MANAGEMENT

Jasenko Marin

Mišo Mudrić

SUMMARY

The paper analyzes the role of Frontex and private security companies in the context of migrant crisis management. Although the roles of said actors are different, their role in the migrant crisis management is ever-more important, and their operation is recently marked with new and redefined circumstances. With regard Frontex, the new circumstances are reflected through the redefinition of its legal status and jurisdiction in the Regulation (EU) 2016/1624. With regard the private security companies, the new circumstances are visible through their increased contracting with state and international governmental organizations with regard services within the migrant crisis management structure. The noted changes necessitate and actualize a need to examine the role and status of noted actors. The first part of paper analyzes the Frontex as a part of the EBCG system. Its role is important with regard the effective surveillance of EU external borders, what constitutes an important segment of migrant crisis management. Including the historical outline of Frontex creation and internal organization, all other key elements related to the Frontex activities and challenges are also elaborated (preventing cross-border crime, identifying and returning illegal migrants, respecting the fundamental rights of migrants). The second part of paper analyzes the role of private security companies in the process of migrant crisis management, and the broader role of security industry with regard the border protection, migrant crisis and public-private partnerships. A special focus is devoted to the bad examples of Australian migrant management centers. The concluding remarks examine the relevant documents and guidelines with regard the performance of private security companies in relation to the migrant crisis management.

Keywords: Frontex, Protection of EU External Borders, Regulation (EU) 2016/1624, Protection of Maritime Borders, Private Security Companies, Migrant Crisis, Migrant Crisis Management.