

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АГЕНЦІЇ З ПРИКОРДОННОЇ ТА БЕРЕГОВОЇ ОХОРОНИ

ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY

Конончук І.М., к.пед.н., доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права
Волинський національний університет імені Лесі Українки

У статті висвітлено проблеми організаційної структури Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони (Frontex). Агенцію створено для забезпечення європейського інтегрованого управління кордонами з дотриманням фундаментальних прав і підвищення ефективності політики ЄС щодо повернення громадян третіх країн до держав їх проживання.

Визначено, що організаційно структура Агенції включає правління, виконавчого директора, заступників виконавчого директора, офіцера з фундаментальних прав, консультативний форум.

Установлено, що до складу правління входять по одному представнику від кожної держави-члена та по два представники Європейської комісії. Правління обирає голову і його заступника з-поміж членів правління двома третинами голосів, що мають право голосу. Правління відповідає за прийняття стратегічних рішень Агенції.

З'ясовано, що правління може створити виконавчий орган, який складається не більше ніж із чотирьох представників правління, включаючи його голову, представника Європейської комісії та два члени правління. Виконавча рада допомагає правлінню та виконавчому директору в підготовці рішень, програм і дій, які повинні бути ухвалені правлінням, та, за необхідності, може приймати певні тимчасові, термінові рішення.

Агенцією керує її виконавчий директор, який повністю незалежний під час виконання своїх обов'язків. Виконавчий директор відповідає за підготовку та виконання стратегічних рішень, ухвалених правлінням, і за ухвалення оперативних рішень.

Зазначено, що офіцер із фундаментальних прав призначається правлінням після обговорення із консультативним форумом. Кандидат повинен мати відповідний рівень кваліфікації, експертних знань та професійний досвід у сфері фундаментальних прав, оскільки виконує завдання, пов'язані із забезпеченням дотримання прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX.

Визначено, що Агенція створює консультативний форум для надання їй незалежних консультацій із питань фундаментальних прав. Виконавчий директор та правління в координації із офіцером з питань фундаментальних прав можуть радитися з консультативним форумом із будь-якого питання, пов'язаного з фундаментальними правами.

Ключові слова: Європейський Союз, Європейська агенція з питань прикордонної та берегової охорони, FRONTEX, прикордонний контроль, міграція.

The article highlights the problems of the organizational structure of the European Border and Coast Guard Agency (Frontex). The agency was created to ensure European integrated border management while respecting the fundamental rights and increasing the effectiveness of the EU policy on the return of citizens of third countries to their countries of residence.

It was determined that the organizational and legal structure of the agency includes a board, an executive director, deputy executive directors, a fundamental rights officer, and a consultative forum.

It was established that the board includes one representative from each member state and two representatives of the European Commission. The board elects the chairman and his deputy from among the board members by two-thirds of the votes that have the right to vote. The board is responsible for making strategic decisions of the Agency.

It is clarified that the board can create an executive body consisting of no more than four representatives of the board, including its chairman, a representative of the European Commission and two members of the board. The executive council assists the board and the executive director in preparing decisions, programs and actions that must be adopted by the board, and, if necessary, can make certain temporary, urgent decisions.

The agency is managed by its executive director, who is completely independent in the performance of his duties. The executive director is responsible for the preparation and implementation of strategic decisions adopted by the board and for the adoption of operational decisions.

It is noted that the fundamental rights officer is appointed by the board after discussion with the consultative forum. The candidate must have an appropriate level of qualification, expert knowledge and professional experience in the field of fundamental rights, as he performs tasks related to ensuring the observance of human rights during the operational activities of FRONTEX.

It was determined that the Agency creates a consultative forum to provide it with independent advice on issues of fundamental rights. The Executive Director and the Board, in coordination with the Fundamental Rights Officer, may consult the consultative forum on any matter related to fundamental rights.

Key words: European Union, European Border and Coast Guard Agency, FRONTEX, border control, migration.

Вступ. ЄС є простором свободи, безпеки та правосуддя, де поважають основоположні права й різні правові традиції та правові системи держав-членів. Він забезпечує відсутність контролю осіб на внутрішніх кордонах і формує спільну політику притулку, імміграції та контролю на зовнішніх кордонах на основі солідарності держав-членів і справедливого ставлення до громадян третіх країн. Ст. 77 ДФЄС установлює цілі автономної політики ЄС у сфері прикордонного контролю та містить правові підстави для ухвалення правових актів для їх реалізації. Ці акти створюють правові й інституційні рамки для функціонування простору без внутрішніх кордонів, у якому гарантується вільний рух громадян ЄС та інших осіб без внутрішнього прикордонного контролю в поєднанні із супутніми заходами зовнішнього прикордонного контролю й спільною візовою політикою [1].

Європейську агенцію з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу створено на підставі Регламенту Ради (ЄС) № 2007/2004 [2]. Розпочавши виконувати свої обов'язки 1 травня 2005 р., Агенція довела свою успішність у наданні допомоги державам-членам у реалізації оперативних аспектів управління зовнішніми кордонами шляхом спільних операцій, швидких прикордонних утручань, аналізу ризиків та операцій із повернення.

У 2016 р. Європейське агентство з питань прикордонної та берегової охорони (Frontex) замінило Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС, причому зміна назви відображає значне розширення завдань агентства (ст. 8 Регламенту (ЄС) 2016/1624) [3].

Попередження міграційних криз є пріоритетним завданням для ЄС. Ключову роль у цьому відведено FRONTEX, на якого покладено обов'язок проводити моніторинг міграційних потоків шляхом аналізу ризиків. Вихідними даними для моніторингової діяльності будуть відомості, отримані від держав-членів, третіх країн, міжнародних організацій та інших партнерів. На підставі зібраної інформації агенція складає ситуаційні картини та проводить оцінку вразливості різних ділянок зовнішнього кордону ЄС [4, с. 173].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо регламентації та реалізації змісту правовідносин у сфері прикордонної безпеки та берегової охорони досліджували такі науковці, як О. Белогубова, А. Гнітій, В. Демчишина, Д. Дворніченко, С. Пілюк, М. Саракуца, Т. Сироїд, І. Слободян й ін.

Аналіз наукових праць свідчить про відсутність комплексного підходу до вивчення цієї проблеми, а рівень наукової розробленості особливостей організаційної структури Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони не відповідає важливості сьогодення, зокрема з огляду на європейський вибір України.

Мета статті – дослідження організаційної структури Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони.

Вклад основного матеріалу. Ефективне управління зовнішніми кордонами Європейського Союзу залежить від належної реалізації внутрішньої та зовнішньої політики ЄС у сфері міграції. Для виконання цього завдання головне місце в інституційному механізмі Союзу відведено Європейській агенції з прикордонної та берегової охорони [5, с. 290].

Frontex створено для забезпечення європейського інтегрованого управління кордонами з дотриманням фундаментальних прав і підвищення ефективності політики ЄС щодо мігрантів. Регламент № 2019/1896 є основним правовим актом, що визначає статус, структуру, компетенцію та процедурні аспекти діяльності Європейської агенції з прикордонної і берегової охорони [3]. Регламент спрямований на подолання міграційних та потенційних майбутніх викликів і загроз на зовнішніх кордонах, зобов'язаний забезпечувати високий рівень внутрішньої безпеки в межах Союзу з повним дотриманням фундаментальних прав, гарантуючи при цьому вільний рух осіб у межах території ЄС, та сприяти виявленню транскордонної злочинності на зовнішніх кордонах і запобіганню їй, а також боротьбі з нею.

Згідно зі ст. 99 Регламенту № 2019/1896 організаційно структура Агенції включає правління, виконавчого директора, заступників виконавчого директора, офіцера з фундаментальних прав, консультативний форум [4].

До складу правління входять по одному представнику від кожної держави-члена та по два представники Європейської комісії. Від кожної держава-учасниці повинні бути призначені член правління, а також заступник, який представлятиме члена правління за його відсутності. Європейська комісія призначає до агенції двох членів і двох заступників. Строк дії повноважень членів правління – чотири роки з можливістю переобрання. Під час призначення кандидатів мусить бути врахований їхній досвід, експертні знання у сфері оперативної співпраці в галузі управління кордонами та повернення, а також відповідні управлінські, адміністративні й бюджетні вміння (ч. 1; 2 ст. 101 Регламенту № 2019/1896).

Правління обирає голову і його заступника з-поміж членів правління двома третинами голосів, що мають право голосу. Заступник голови ex officio замінює голову тоді, коли він або вона не можуть виконувати свої обов'язки. Перебування на посаді голови та його заступника становить чотири роки, строк повноважень може бути поновлений один раз (ст. 103 Регламенту № 2019/1896).

Правління проводить щонайменше два чергових засідання на рік. Засідання правління скликає його голова.

Виконавчий директор бере участь в обговореннях без права голосу. Представників EASO та Європолу запрошують до участі в засіданнях правління. Представника FRA запрошують до участі в засіданнях правління, якщо на порядку денному – питання, які стосуються захисту фундаментальних прав. Голова правління також може запросити депутатів Європейського парламенту до участі в засіданні правління. Правління може також запросити представників інших відповідних установ, органів, офісів та агентств Союзу та будь-яку особу, чия думка може становити інтерес, до участі у своїх засіданнях у ролі спостерігача. Позачергові засідання правління скликаються на вимогу голови або Європейської комісії чи однієї третини його членів. За необхідності правління може проводити спільні засідання з правліннями EASO та Європолу (ст. 104 Регламенту № 2019/1896).

Правління відповідає за прийняття стратегічних рішень Агенції відповідно до Регламенту № 2019/1896 [4]. Наприклад, технічна й оперативна стратегія для європейського інтегрованого управління кордонами на період 2023–2027 р., яка схвалена рішенням Правління № 30/2023 від 20.09.2023. У цьому документі міститься план дій щодо визначення ділянок зовнішнього кордону із критичним рівнем впливу; заходи, які повинні бути проведені за настання надзвичайної ситуації на зовнішніх кордонах; ресурси, які можуть підвищити спроможність держав-членів у забезпеченні належної охорони власної ділянки зовнішнього кордону; плани про нарощування спроможності у сферах управління кордонами й повернення, що реалізуватимуться у середньо- та довгостроковій перспективі [7, с. 125].

Правління може створити виконавчий орган, що складатиметься не більше ніж із чотирьох представників, включаючи його голову, та представника Комісії, що надаватиме йому та виконавчому директору допомогу в підготовці рішень, програм і дій, які повинні бути ухвалені правлінням, та, за необхідності, може приймати певні тимчасові, термінові рішення. Правління може делегувати певні чітко визначені завдання виконавчому органу, зокрема, якщо це покращує ефективність роботи Агенції. Правління не може делегувати виконавчому органу завдання, пов'язані з рішеннями, які повинні ухвалюватися більшістю у дві третини голосів правління (ч. 7 ст. 100 Регламенту № 2019/1896).

Агенцією керує її виконавчий директор, який повністю незалежний під час виконання своїх обов'язків; він не повинен отримувати інструкцій від будь-якого уряду або іншого органу (ст. 106 Регламенту № 2019/1896). Про проведення конкурсу на вакантну посаду виконавчого директора повинно бути опубліковане оголошення в Офіційному віснику Європейського Союзу й пресі чи на вебсайтах. Європейська комісія має запропонувати щонайменше трьох кандидатів на посаду виконавчого директора. Перед призначенням кандидатів, обраних Європейською комісією, кандидатів запрошують виступити перед компетентним комітетом або комітетами Європейського парламенту та відповісти на запитання членів Європейської комісії або комітетів. Європейський парламент повинен ухвалити висновок, у якому він висловлює свої погляди й може вказати бажаного кандидата. Правління призначає виконавчого директора, ураховуючи ці рекомендації. Правління повинне ухвалити своє рішення більшістю у дві третини членів, що мають право голосу. Якщо правління ухвалює рішення про призначення кандидата, іншого ніж кандидат, якого Європейський парламент зазначив як бажаного, то воно повинне повідомити Європейський парламент і Раду ЄС у письмовій формі про те, як був урахований висновок Європейського парламенту. Повноваження звільняти виконавчого директора належить правлінню, що діє за пропозицією Європейської комісії.

Строк перебування на посаді виконавчого директора становить п'ять років. До закінчення такого строку Євро-

пейська комісія повинна провести оцінювання, що враховує оцінку результатів діяльності виконавчого директора та майбутні завдання та виклики Агенції.

Правління, діючи за пропозицією Європейської комісії, може продовжити строк перебування на посаді виконавчого директора і його заступників на ще п'ять років.

Європейський парламент або Рада можуть вимагати від виконавчого директора звіту про виконання своїх повноважень. Це включає звітування про діяльність Агенції, реалізацію та моніторинг стратегії щодо фундаментальних прав, річний звіт про діяльність за попередній рік, робочої програми на наступний рік, багаторічне програмування Агенції та будь-які інші питання, пов'язані з діяльністю Агенції. Виконавчий директор також повинен відповідати письмово на запитання, поставлене депутатом Європейського парламенту, протягом 15 календарних днів з моменту отримання такого запитання. Виконавчий директор регулярно звітує перед органами та комітетами Європейського парламенту [6].

Виконавчий директор відповідає за підготовку та виконання стратегічних рішень, ухвалених правлінням, і за ухвалення рішень, пов'язаних з оперативною діяльністю Агенції, згідно з Регламентом № 2019/1896.

Виконавчому директору допомагають три заступники виконавчого директора. На підставі пропозиції Європейської комісії правління повинне призначити заступників виконавчого директора. Виконавчий директор має брати участь у процесі відбору. Правління повинне ухвалити своє рішення більшістю у дві третини членів, що мають право голосу. Правління має повноваження звільнити заступників виконавчого директора. На кожного із заступників покладено обов'язки у певній сфері компетенції Агенції, як-от управління постійним корпусом, оперативною діяльністю, уключаючи берегову охорону та боротьбу з транскордонною злочинністю, і поверненнями, інформацією у великомасштабних ІТ-системах. Якщо виконавчий директор відсутній або не здатний виконувати обов'язки, один із заступників виконавчого директора виконує його обов'язки (ст. 106 Регламенту № 2019/1896).

Офіцер із фундаментальних прав призначається правлінням із трьох кандидатів після консультацій із консультативним форумом. Він повинен мати необхідний рівень кваліфікації, експертних знань і професійний досвід у сфері фундаментальних прав.

Офіцер із фундаментальних прав виконує такі завдання: робить внесок у стратегію Агенції щодо фундаментальних прав та відповідний план дій, у тому числі шляхом видання рекомендацій щодо їх удосконалення; здійснює і сприяє дотриманню Агенцією фундаментальних прав, у тому числі шляхом проведення розслідування будь-яких її дій; консультує Агенцію, якщо є така необхідність або якщо це вимагається для будь-якої її діяльності без затримки такої роботи; надає висновки щодо оперативних планів, складених для оперативної діяльності Агенції, пілотних проєктів та проєктів щодо технічної допомоги в третіх країнах; робить висновки щодо робочих угод; здійснює візити на місця проведення будь-якої спільної операції, швидкого прикордонного втручання, пілотного проєкту, розгортання команд підтримки регулювання міграції, операції повернення чи втручання, пов'язаного із поверненням, у тому числі в третіх країнах; забезпечує секретаріат консультативного форуму; інформує виконавчого директора про можливі порушення фундаментальних прав у діяльності Агенції; здійснює відбір спостерігачів за дотриманням фундаментальних прав та управління їхньою роботою; виконує будь-які інші завдання, якщо це передбачено цим Регламентом № 2019/1896 [6].

Правління встановлює спеціальні правила, що застосовуються до офіцера з фундаментальних прав, щоб гарантувати те, що він і його персонал є незалежними під час виконання обов'язків. Офіцер із питань фундаментальних прав повинен звітувати безпосередньо перед правлінням та співпрацювати з консультативним форумом, а також публікувати річні звіти про діяльність і дотримання фундаментальних прав у діяльності Агенції. У цих звітах міститься інформація про механізм розгляду скарг та реалізацію стратегії щодо фундаментальних прав. Офіцер із фундаментальних прав має заступника, який призначається правлінням із щонайменше трьох кандидатів, запропонованих офіцером із фундаментальних прав.

Агенція створює консультативний форум для надання їй допомоги шляхом надання незалежних консультацій з питань фундаментальних прав. Виконавчий директор та правління в координації із офіцером з питань фундаментальних прав можуть радитися з консультативним форумом щодо будь-якого питання, пов'язаного з фундаментальними правами.

Агенція запрошує EASO, FRA, Верховного комісара ООН у справах біженців й інші відповідні організації до участі в консультативному форумі. За пропозицією офіцера із фундаментальних прав, яка була внесена після консультацій із виконавчим директором, правління ухвалює рішення про склад консультативного форуму та умови передачі йому інформації. Консультативний форум, після консультацій із правлінням і виконавчим директором визначає методи власної роботи та розробляє робочу програму (ст. 108 Регламенту № 2019/1896).

Із консультативним форумом проводяться консультації щодо подальшого розроблення й реалізації стратегії стосовно фундаментальних прав, функціонування механізму розгляду скарг, кодексів поведінки та спільних основних програм підготовки. Агенція повинна повідомляти консультативний форум про заходи, ужиті за його рекомендаціями. Консультативний форум готує річний звіт про діяльність, що підлягає оприлюдненню.

Консультативному форуму надається ефективний, своєчасний і дієвий доступ до всієї інформації стосовно дотримання фундаментальних прав, у тому числі шляхом візитів на місця спільних операцій або швидких прикордонних утручань за погодженням із державою-членом ЄС або третьою країною. Якщо держава-член ЄС не погоджується на візит представників консультативного форуму на місце спільної операції або швидкого прикордонного втручання, що відбувається на її території, то вона повинна в письмовій формі надати Агенції належно обгрунтовані підстави.

Висновки. Організаційно структура Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони включає правління, виконавчого директора, заступників виконавчого директора, офіцера з фундаментальних прав, консультативний форум. Правління є головним колегіальним органом Агенції, який наділений широкими повноваженнями. Виконавчий директор – головна посадова особа Агенції, що відповідає за підготовку й виконання стратегічних рішень правління, і за ухвалення рішень, пов'язаних з оперативною діяльністю. Офіцер із фундаментальних прав виконує завдання, які пов'язані із забезпеченням дотримання прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX. Агенція створює консультативний форум для надання їй незалежних консультацій щодо питань фундаментальних прав. Виконавчий директор та правління в координації з офіцером із питань фундаментальних прав можуть радитися з консультативним форумом стосовно будь-якого питання, пов'язаного з фундаментальними правами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html> (дата звернення: 04.07.2024).
2. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R2007> (дата звернення: 04.07.2024).
3. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (дата звернення: 04.07.2024).
4. Сироїд Т. Л. Роль Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони у боротьбі з транскордонною злочинністю. *Форум права*. 2023. Вип. 75(2). С. 168–177. URL: http://forumprava.pp.ua/files/168-177-2023-2-FP-Syroid_16.pdf (дата звернення: 04.07.2024).
5. Гнітій А. О. Правова природа робочих домовленостей Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Харків, 2020. Вип. 29. С. 289–298. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15633/14948> (дата звернення: 04.07.2024).
6. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896> (дата звернення: 04.07.2024).
7. Сироїд Т. Л. Роль Європейського Союзу в забезпеченні інтегрованого управління кордонами. *Форум права*. 2023. Вип. 76(3). С. 120–129. URL: http://forumprava.pp.ua/files/120-129-2023-3-FP-Syroid_14.pdf (дата звернення: 04.07.2024).