

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex)“

COM(2010) 61 окончателен — 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Докладчик: г-н PEZZINI

На 18 март 2010 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex)“

COM(2010) 61 окончателен — 2010/0039 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 юни 2010 г.

На 464-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 юли 2010 г. (заседание от 15 юли 2010 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 78 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя и одобрява работата, извършена от Комисията, за адаптиране и актуализиране на Регламент (ЕО) № 2007/2004.

1.2 Съгласно Шенгенската конвенция за свободното движение в Европа, държавите-членки, премахнали контрола на вътрешните граници, имат правото да поверят контрола на външните граници на избраните от тях власти.

1.2.1 Въпреки това, предвид нехомогенния характер на националните правни системи, с разширяването на ЕС и постепенното включване на почти всички държави-членки в Шенгенското пространство беше установено, че в различните държави-членки контролът на външните граници на ЕС е поверен на различни власти.

1.3 Поради това, в резултат на Европейския съвет в Laeken през декември 2001 г., държавите-членки се ангажираха да въведат общ и оперативен механизъм за съгласуване и сътрудничество, с цел да координират действията на компетентните национални служби за контрол на външните граници.

1.3.1 Изпълнението на този ангажимент стана по-спешно поради силното ускоряване на транснационалните комуникации, което улесни умножаването на идентичностите, насърчавайки по този начин създаването на нови национални държави.

1.4 Прилагайки всеобхватен подход по отношение на „сигурността“ на границите и борбата с „незаконната имиграция“, Европейската комисия предложи да се създадат съвместни екипи на Frontex за съдействие (FJST), които държавите-членки да предоставят на доброволна основа.

1.4.1 Следователно, в съответствие с „Кодекса на шенгенските граници“ и правомощията на националните власти и с оглед на развитието на обща политика в сектора на стационарните и мобилните инфраструктури, на горепосочените екипи следва да бъде възложено да гарантират „наблюдението“, а след това и „интегрирания контрол“ на граничните контролно-пропускателни пунктове.

1.4.2 Това предполага възможността да се проверяват документи за самоличност, да се разпитват чужденците за причините за техния престой, винаги в съответствие с указанията на държавите-членки, както и възможност за качване на борда на корабите, които се намират в териториалните води на дадена държава-членка ⁽¹⁾.

1.4.3 Според ЕИСК на екипите би трябвало да бъдат предоставени необходимите финансови и транспортни средства (кораби, самолети и хеликоптери). Средствата, използвани за операциите на Frontex, трябва да бъдат ясно обозначени и информацията за тях трябва да бъде предоставена на всяка държава-членка на ЕС.

1.5 Въпреки това трябва да се обмисли рискът от „милитаризиране“ на надзора и контрола на външните граници. Поради тази причина възможните „намеси“ следва да се координират по подходящ начин с функциите на криминалната полиция, на военната отбрана и на митницата, които отделните държави-членки възлагат на своите собствени полицейски части, митнически служби и въоръжени сили – сухопътни, морски и въздушни, като се внимава да не се ограничават, а да се подсилват техните възможности за контрол (европейска добавена стойност).

⁽¹⁾ Съгласно член 77 от ДФЕС служителите на Frontex могат да изпълняват задачи, възложени им от граничните служби на държавите-членки, като зачитат суверенитета на тези държави-членки.

1.5.1 Остават обаче „отворени“ въпросите на международното право, свързани с намесата в открито море, по-специално въз основа на разпоредбите, съдържащи се в Конвенцията на ООН за морското право от 1982 г.⁽²⁾

1.6 Приемането на Договора от Лисабон, с който освен всичко друго се приема Хартата за основните права, повиши в значителна степен отговорностите и правомощията на ЕС по въпросите на имиграцията и убежището. ЕИСК счита, че правомощията, свързани със залавянето и задържането на лица, трябва да продължат да се изпълняват по общия ред, установен от „класическата“ защита на правата на човека, а не чрез „специални“ разпоредби. В качеството си на „агенция“ Frontex не би могла да бъде контролирана от външна служба, нито единствено от бюджетните правила, а трябва да спазва същите изисквания за зачитане на правата на човека, които важат в целия ЕС, по-специално като прилага наказателните разпоредби на Съвета на Европа⁽³⁾.

1.7 Отчитайки европейската социална и правна традиция на уважение към човека и зачитане на правото на убежище, Комитетът препоръчва лицата, които влизат в състава на тези екипи, да имат ясна и солидна първоначална подготовка и да им се осигури редовно наблюдение с постоянно опресняване на знанията им относно психологическите и поведенческите аспекти, даващи възможност за установяване на по-добри взаимоотношения с по-слабите хора, които се стремят към подобряване на своето социално положение, както това се прави от векове, включително от много граждани на европейски страни.

1.7.1 Според ЕИСК тези екипи трябва да имат оперативен характер, а не да бъдат гранична полиция, и дейността им трябва да дава възможност за прилагане на Шенгенския кодекс.

1.7.2 Според Комитета задачите на Frontex би трябвало да се състоят в изобличаване и налагане на санкции на престъпниците, които организират трафика на човешки същества и превръщат хората, водени от оправдан стремеж към благоденствие и социална справедливост, в жертви на една унищителна и недостойна експлоатация.

1.7.3 Освен това екипите на Frontex с помощта на системата ГМОСС би трябвало да допринасят активно за спасяването на изпадналите в затруднение мигранти в Средиземноморския басейн, в съответствие с указанията на държавите-членки.

1.7.4 В светлината на гореизложеното Комитетът предлага постоянен контакт и тясно сътрудничество с НПО.

1.7.5 ЕИСК счита, че предвид ролята и функциите на НПО тяхното участие става необходимо за оказване на помощ и

(2) Освен започналата полемика с други държави-членки относно правилното прилагане на правилата за приемане и забраната за връщане, понастоящем италианският съд обвинява служители и военни в извършване на насилие при връщането в Либия през август 2009 г. на 75 незаконни имигранти, задържани в международни води. Тезата на прокуратурата в Сиракуза не се подкрепя от италианското правителство, а Върховният комисариат на ООН за бежанците твърди, че връщането „е изложило на риск възможността за използване на правото на убежище в Италия“.

(3) Тъй като вече всички държави-членки ратифицираха Протокол № 14 на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, член 17 от нея и Договора от Лисабон, пред Европейския съюз също се разкрива възможността да стане договаряща страна по тази конвенция. Ето защо е още по-важно Frontex да се възползва от тази възможност.

осъществяване на културно посредничество на всички етапи, на които се развиват процедурите, предвидени от европейските и националните разпоредби за хора в несигурно положение.

2. Въведение

2.1 Границите противопоставят две държави или два географски региона един срещу друг и ги разделят, като ограничават взаимните контакти между народите.

2.1.1 Естествените граници (планини, реки, водни басейни) са източник на постоянно съперничество между хората от противоположните брегове.

2.1.2 Дори политическите и конвенционалните граници са резултат от борби и компромиси, постигнати след дълги исторически превратности.

2.1.3 В епохата на глобализацията силното ускоряване на международните комуникации създава тенденцията за по-лесно умножаване на идентичностите и увеличаване на броя на суверенните нации, при което се създават нови национални държави и национални региони.

2.1.4 Поради това възникват нови граници и се засилва „свещеният“ характер на отделните държави, чиито несигурни граници подклаждат потенциални и реални конфликти.

2.2 Европейските държави са важно изключение в световен план, тъй като с Шенгенското споразумение премахнаха контрола по вътрешните граници и по този начин намалиха значението на националните суверенитети.

2.2.1 Въпреки това силният миграционен натиск спрямо сухопътните и морските граници на ЕС, който съществува понастоящем, налага необходимостта от укрепване и разработване на нови общи системи за наблюдение на външните граници (Eurosur).

2.3 EUROSUR

2.3.1 ЕС обмисля създаването на европейска система за наблюдение на границите.

2.3.2 Осъществяването на проекта би трябвало да намали броя на незаконните имигранти и смъртността по време на пътуванията, да спре трансграничната престъпност и да повиши вътрешната сигурност.

2.3.3 В бъдеще се предвижда създаването на европейска система за интегрирано управление на границите, основана на обща мрежа от системи за информирани и наблюдение.

2.3.4 Планирано е създаването на „безопасна компютризирана комуникационна мрежа“ за обмен на данни и за координация на дейностите между различните центрове на държавите-членки и между центрoвете и Frontex ⁽⁴⁾.

2.4 Пътят към FRONTEX

2.4.1 С Регламент (ЕО) № 2007/2004 беше създадена Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз.

2.4.2 Впоследствие с Регламент (ЕО) № 863/2007 беше установен механизъм за създаване на „екипи за бърза гранична намеса“ (RABIT), беше изменен Регламент (ЕО) № 2007/2004 по отношение на този механизъм и бяха регулирани задълженията и правомощията на гост-служителите.

2.4.3 По този начин посредством агенцията дадена държава-членка има възможност да поиска на собствената ѝ територия да бъдат изпратени екипи за бърза гранична намеса, съставени от експерти от други държави-членки с подходяща квалификация ⁽⁵⁾.

2.5 С Директива 2008/115/ЕО се установяват общите правила и процедури, приложими в държавите-членки, за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни „в съответствие с основните права ... включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.

2.5.1 На 5 април 2010 г. в резултат на приемането на „Ръководство за обработка на заявления за виза“ ⁽⁶⁾, което беше предоставено на разположение на всички консулски служители на държавите-членки, стана приложим „Визовият кодекс на Общността за Шенгенското пространство“, в което влизат 22 държави-членки и 3 асоциирани държави.

2.5.2 Програмата от Хага ⁽⁷⁾ предвижда агенция Frontex да се развива въз основа на определена програма.

2.5.3 В многогодишната програма от Стокхолм за пространство на свобода, сигурност и правосъдие, приета от Европейския съвет от 10 и 11 декември 2009 г., беше взето решение за засилване на ролята на агенция Frontex, включително чрез преразглеждане на нейната правна рамка, и по-специално се предвижда интегрираното управление на границите на ЕС.

⁽⁴⁾ Освен това компютърната мрежа трябва да бъде съобразена с решението на Комисията от 20 януари 2006 г. относно реда и условията за изпълнение на Решение 2005/267/ЕО, с което се създава безопасна информационна и координационна мрежа, свързана с интернет (Isopet) за услугите на държавите-членки, които отговарят за управлението на миграционните потоци, по-специално посредством бърз обмен на информация в рамките на борбата срещу незаконната имиграция.

⁽⁵⁾ Горепосочените задачи са тясно свързани със задачите на Европейската полицейска служба (Европол), създадена през 1992 г., за да събира на европейско равнище сведения за престъпността. В тази рамка се вписва и Шенгенската информационна система (ШИС), която дава възможност на компетентните органи на държавите от Шенген да обменят „данни“ относно идентичността на определени категории лица и блага.

⁽⁶⁾ Прието от Европейската комисия на 19.3.2010 г.

⁽⁷⁾ ОВ С 53, 3.3.2005 г., стр.1.

3. Обобщение на предложението на Комисията

3.1 Европейската комисия предлага преразглеждане на правната рамка на агенция Frontex, при което да се обърне внимание на следните основни въпроси:

— държавите-членки продължават да носят отговорност за контрола на външните граници въз основа на принципа на субсидиарност (член 74 от Договора) със своите собствени полицейски сили и разузнавателни служби;

— държавите-членки могат да искат от агенцията помощ под формата на координация, когато са засегнати други държави-членки и е необходима по-голяма техническа и оперативна помощ по границите;

— наблюдаваният понастоящем масов приток на граждани на трети страни, които се опитват да влязат незаконно на територията на държавите-членки, изисква засилване на ролята на Frontex в контекста на имиграционната политика на ЕС;

— оценката на въздействието, която придружава предложението ⁽⁸⁾, предвижда изключения от правната рамка на Frontex и в нея изменението на регламента се разглежда като ново развитие на шенгенското законодателство, с което се цели борба срещу организираната незаконна имиграция;

— предложението за изменение е насочено към подобряване на координацията на оперативното сътрудничество между държавите-членки с по-хармонизирани критерии и процедури с цел по-единно управление на контрола, което да се осъществява на по-високо равнище;

— трябва да се осигури повече техническо оборудване и човешки ресурси. За тази цел може да бъде създаден екип от командировани граничари, съставен от висококвалифицирани и обучени национални експерти.

4. Общи бележки

4.1 Като цяло операциите, реализирани в рамките на Frontex, трябва да гарантират строго спазване на принципа за забрана за връщане, предвиден от Женевската конвенция, Конвенцията на ООН за забрана на „нечовешкото и унижително отнасяне“ и Европейската конвенция за правата на човека.

4.2 Мисиите на Frontex следва да се осъществяват с оглед на пълното зачитане на човешкия живот и закрилата на жените, непълнолетните и по-уязвимите лица, като се избягва „екстернализация“ на граничния контрол и възлагането му на държави ⁽⁹⁾, които не признават правото на убежище и Женевската конвенция ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEC(2010) 149 окончателен.

⁽⁹⁾ Например Либия.

⁽¹⁰⁾ С Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6.12.2008 г. (която ще влезе в сила от декември 2010 г.) се установяват общи правила и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни „в съответствие с основните права ... включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.

4.3 Работата на Frontex трябва да бъде насочена най-вече към следните приоритетни ценности:

- преследване и обезвреждане на международните престъпни мрежи, които организират трафика на хора;
- действително прилагане на правото на убежище на лицата, станали жертви на несправедливост, както е предвидено в ДЕС;
- помощ на мигрантите, изпаднали в затруднение, дори ако се намират в международни води.

4.4 ЕИСК е съгласен с разпоредбите, съдържащи се в предложението за регламент, които предвиждат, че макар да зачитат правомощията на Агенцията, държавите-членки могат да „продължават“ установеното по външните граници оперативно сътрудничество с други държави и/или трети страни, ако това сътрудничество „допълва“ дейността на Агенцията, като се спазват правата на човека в съответствие с християнската социална и правна традиция на ЕС.

4.5 Според ЕИСК, за да се осигури най-доброто възможно сътрудничество, Frontex следва да получи подходящите средства (кораби, самолети, хеликоптери), които са ѝ необходими. Средствата, използвани за операциите на Frontex, трябва да бъдат ясно обозначени и информацията за тях трябва да бъде предоставена на всяка държава-членка на ЕС, като предвид тяхното бюджетно изражение Frontex следва да бъде в състояние да засили използването им в координация с всички национални служби, които вече разполагат с такива средства.

4.6 Предоставената на Frontex възможност да финансира и реализира проекти за техническа помощ в трети страни и да изпраща служители за връзка може да бъде споделена от ЕИСК, ако в проектите и в помощта участват НПО, които имат дългогодишен и важен опит в областта на помощта и обучението за развитие и защитата на човешкото достойнство.

4.7 Веднага щом това стане възможно, Frontex би следвало да се възползва от новата система ШИС II ⁽¹¹⁾ (Шенгенска система от второ поколение).

4.8 Използването на данни на ГМОСС от станцията в Neustrelitz ⁽¹²⁾ може да окаже съществена помощ на Frontex при спасяването на мигранти, изпаднали в затруднение в Средиземноморския басейн.

4.9 Съгласно становищата на Комитета, дори предвидената роля на Frontex в координацията на дейностите, свързани със съвместното връщане, трябва да се изпълнява в тясно сътрудничество с хуманитарните НПО, които по всеобщо признание са чувствителни към отношенията с хората, намиращи се в затруднено положение или слаба позиция, и имат голям опит в тази област.

4.10 Според ЕИСК, на Frontex могат да се възложат само ограничени правомощия за обработване на лични данни,

свързани с борбата с престъпните мрежи, които организират незаконната имиграция, като това следва да се осъществява винаги в тясно сътрудничество с националните следствени органи.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК счита, че предложените изменения съответстват на целта за засилване на ролята и функциите на Frontex с оглед засилването на контрола на външните граници на ЕС и същевременно гарантиране на свободата и вътрешната сигурност на държавите-членки.

5.2 Все пак по същество могат да бъдат изтъкнати следните аспекти:

5.2.1 Съображение (10) – от правна гледна точка би било по-обвързващо, ако терминът „се гарантира“ бъде заменен с термина „се осигури“.

5.2.2 Съображение (13) – изглежда целесъобразно терминът „списъци“ да бъде заменен с термина „съответни регистри“, който изглежда по-подходящ за определяне на задължението за строго управление на ресурсите.

5.2.3 Съображение (14) – към израза „подходящ брой квалифицирани гранични служители“ би било целесъобразно да се добави „обучени и специализирани“.

5.2.4 Съображение (15) – изразът „полупостоянно“ изглежда приблизителен и поради това би трябвало да бъде заменен с друг, по-точен.

5.2.5 Съображение (23) – би било целесъобразно да се определят точно „границите“ на предоставената на Агенцията възможност „да стартира и финансира проекти за техническа помощ“.

5.3 Член 1а, буква а) 2 – изразът „в нейно съседство“ би трябвало да се уточни по-добре, най-вече за да се избегнат въпросите, свързани с неправомерното нарушаване на националния суверенитет.

5.3.1 Член 2, 1 буква в) – възложената на Агенцията задача за „анализ на риска“ би трябвало да обхване и „разходите“, необходими, за да се отговори на натиска спрямо външните граници на най-засегнатите държави-членки. В действителност, изглежда справедливо всички държави-членки на ЕС да поемат тази тежест, а не само „граничните“ държави.

5.3.1.1 Овен това тази разпоредба трябва да се координира по подходящ начин с разпоредбите на член 4.

5.3.2 Член 2, 1 iii), буква з) – изглежда целесъобразно да се уточни, че на агенцията могат да се предоставят само „ограничени правомощия“ за обработка на личните данни, свързани с борбата срещу престъпните мрежи, които организират незаконната имиграция. Освен това тази разпоредба би трябвало да се съгласува с разпоредбите на член 11, 11 а и 11 б.

⁽¹¹⁾ ШИС, Шенгенската информационна система, която би трябвало да заработи до 31.12.2011 г. (Докладът „Coelho“ на Европейския парламент).

⁽¹²⁾ Станцията в Neustrelitz, Германия, ще гарантира на Европа и на Средиземноморския басейн планирането и предаването на данни с най-висока резолюция от оптичните сателити Geo, Eye-1 и Ikonos.

5.3.3 Член 14, 1 – изглежда целесъобразно да се изяснят редът и условията, при които Агенцията „улеснява“ оперативното сътрудничество между държавите-членки и трети страни.

5.3.4 Член 14, 2 – предвидената възможност за изпращане от страна на Агенцията на служители за връзка в трети страни би била по-ясна, ако се уточни, че такива служители, команди-

ровани в качеството на наблюдатели и/или консултанти, могат да бъдат изпращани само в трети страни, „в които при практиките за управление на границите се спазват минимални стандарти в сферата на човешките права“, и се допълни, че горепосочените трети страни трябва да са транспонирали обвързващите международни конвенции в областта на правата на човека, убежището и международната закрила.

Брюксел, 15 юли 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI
