

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (FRONTEX)

KOM(2010) 61 v konečném znění – 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Zpravodaj: **pan PEZZINI**

Dne 18. března 2010 se Rada Evropské unie, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (FRONTEX)

KOM(2010) 61 v konečném znění – 2010/0039 (COD).

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 16. června 2010.

Na 464. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 14. a 15. července 2010 (jednání dne 15. července 2010), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 78 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) podporuje a schvaluje práci, kterou Komise vykonala v souvislosti s přízpůsobením a aktualizací nařízení (ES) č. 2007/2004.

1.2 V souladu se Schengenskou úmluvou o volném pohybu v Evropě mohou členské státy po zrušení ochrany svých vnitřních hranic přenechat kontrolu vnějších hranic orgánům, které si určí.

1.2.1 Kvůli rozšiřování EU a postupnému začleňování většiny členských států do schengenského prostoru však byla nicméně vzhledem k lišícím se vnitrostátním právním systémům konstatována nejednotnost mezi jednotlivými členskými státy v příslušných pravomocích souvisejících s kontrolou vnějších hranic.

1.3 Na závěr zasedání Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001 se proto členské státy snažily dosáhnout společného a operativního mechanismu koordinace a spolupráce, aby bylo možné koordinovat činnost vnitrostátních služeb příslušných k ochraně vnějších hranic.

1.3.1 Naléhavost tohoto úsilí ještě vzrostla z důvodu značného urychlení komunikace mezi státy, což umožnilo znásobení identit a zrod nových národních států.

1.4 V souladu s komplexním přístupem tedy Evropská komise v souvislosti s „bezpečností“ hranic a bojem proti „nedo-

volenému přistěhovalectví“ navrhla vytvoření společných podpůrných jednotek Frontex, jež by členské státy poskytovaly na základě dobrovolnosti.

1.4.1 Podle Schengenského hraničního kodexu, v souladu s příslušnými pravomocemi vnitrostátních orgánů a vzhledem k rozvoji společné politiky v oblasti stálých i mobilních infrastruktur by tedy tyto jednotky měly být pověřeny úkolem zajišťovat „ostrahu“ a následnou „integrovanou ochranu“ na hraničních přechodech.

1.4.2 To znamená možnost kontrolovat doklady totožnosti, ptát se cizinců na důvody jejich pobytu (vždy podle zásad členských států) a vstupovat na palubu lodí, které se nacházejí ve výsostných vodách příslušného členského státu ⁽¹⁾.

1.4.3 Podle EHSV by tyto jednotky měly být vybaveny nutnými finančními a dopravními prostředky (lodě, letadla, vrtulníky). Prostředky používané k operacím FRONTEX budou identifikovány a oznámeny v každém členském státu EU.

1.5 Je nicméně nutné zvážit riziko „militarizace“ výkonu ostrahy a ochrany vnějších hranic. Proto budou muset být vhodným způsobem koordinovány potenciální „interference“ s funkcemi kriminální policie, vojenské obrany a celní správy, kterými jednotlivé členské státy pověřují svůj policejní sbor, celní úřady a pozemní, námořní a vzdušné ozbrojené síly, přičemž je třeba dbát na to, aby se jejich možnosti kontroly nezmenšily, ale naopak posílily (přidaná evropská hodnota).

⁽¹⁾ V souladu s článkem 77 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou pracovníci agentury FRONTEX plnit úkoly pod velením pohraniční stráže členských států, tj. za respektování svrchovanosti členských států.

1.5.1 „Otevřené“ nicméně zůstávají otázky mezinárodního práva související se zásahy na volném moři, a to i na základě ustanovení námořního práva obsažených v Úmluvě z Montego Bay z roku 1982 ⁽²⁾.

1.6 Přijetím Lisabonské smlouvy, do které byla mj. začleněna Listina základních práv, se značně zvýšily odpovědnosti a pravomoci Unie v oblasti přistěhovalců a azylu. EHSV se domnívá, že pravomoci týkající se zadržování osob, musí i nadále spadat pod tradiční společné právo ochrany lidských práv, nikoli „přehnaných“ pravidel. Frontex jako „agentura“ nemůže být řízen externí službou, ani pouhými rozpočtovými pravidly, ale měl by i nadále splňovat požadavky úcty k lidem, která jsou potřebná v celé EU v této oblasti, zejména uplatňování pravidel penologie Rady Evropy ⁽³⁾.

1.7 Výbor, vědom si sociální a právní tradice Evropy v oblasti lidských práv a práva na azyl, vyslovuje doporučení, aby osoby, které budou součástí těchto jednotek, měly jasné a ucelené počáteční vzdělání v oblasti psychologie a chování, které si budou neustále rozšiřovat, čímž bude zajištěn odpovídající dohled. To jim umožní mít lepší vztahy s lidmi, kteří jsou ohroženější a touží po větším sociálním blahobytu, což byl po staletí i případ mnoha občanů evropských zemí.

1.7.1 Tyto jednotky musí mít podle EHSV řídicí charakter, nikoliv charakter pohraniční stráže, a jejich pracovní náplň musí umožnit uskutečnění Schengenského kodexu.

1.7.2 Úkol agentury FRONTEX by měl podle Výboru spočívat jednak v odhalování mezinárodních zločinců, kteří provozují obchodování s lidmi a z lidí, kteří jsou poháněni oprávněnou touhou po blahobytu a vymanění se ze sociální pasti, dělají oběti ponižujícího a potupného vykořisťování, a jednak v prosazování sankcí proti nim.

1.7.3 Jednotky FRONTEXu by kromě toho měly s pomocí systému GMES aktivně přispívat k záchraně migrantů, kteří se dostali do nebezpečí ve Středozemním moři, a to v souladu se zásadami členských států.

1.7.4 Vzhledem k výše uvedenému Výbor navrhuje udržovat stále vztahy a úzkou spolupráci s nevládními organizacemi.

1.7.5 S ohledem na úlohu a funkci nevládních organizací jako pomocníka a mezikulturního prostředníka považuje EHSV jejich účast za nepostradatelnou ve všech fázích,

⁽²⁾ Kromě sporů, k nimž došlo s dalšími členskými státy v souvislosti se správným uplatňováním pravidel přijímání a zákazu navracení, nyní italské soudy obviňují úředníky a vojáky z trestného činu násilí spáchaného na osobách z důvodu navracení 75 nelegálních přistěhovalců do Libye v srpnu 2009, kteří byli zadrženi v mezinárodních vodách. Tvzení státního zastupitelství v Syrakusách však italská vláda nesdílí. Vysoký komisař OŠN pro uprchlíky tvrdí, že navracení ohrožuje možnost využívat práva na azyl v Itálii.

⁽³⁾ Nyní, kdy všechny členské státy ratifikovaly protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a její článek 17 a ratifikovaná Lisabonská smlouva otevírají cestu k přistoupení Unie k této Úmluvě, je ještě důležitější, aby šel Frontex touto cestou.

v nichž se v souladu s evropskými a vnitrostátními předpisy koncipují řízení s osobami nacházejícími se v tísni.

2. Úvod

2.1 Hranice „staví zeď“ mezi dva státy nebo zeměpisné oblasti a rozděluje je podél vytyčených mezí, které omezují vzájemné vztahy mezi národy.

2.1.1 Přírodní hranice (hory, řeky, vodní plochy) jsou příčinou neustálé rivality mezi lidmi z opačných břehů.

2.1.2 Také politické a dohodnuté hranice jsou výsledkem dlouhých bojů a kompromisů v minulosti.

2.1.3 V době globalizace má značné urychlení mezinárodní komunikace tendenci usnadňovat znásobení identit a díky vzniku nových národních států a regionů zvyšovat počet svrchovaných národů.

2.1.4 V důsledku toho rostou hranice a „posvátnost“ jednotlivých států, jejichž křehké ohraničení je zdrojem potenciálních i skutečných konfliktů.

2.2 Evropské státy představují v celosvětovém rámci důležitou výjimku, neboť Schengenskou dohodou byly odstraněny kontroly na vnitřních hranicích a klesl význam státní svrchovanosti.

2.2.1 Kvůli současným silným migračním tlakům na pozemních a námořních hranicích EU však vzniká potřeba posílit a rozvíjet nové společné systémy ostrahy vnějších hranic (Eurosur).

2.3 EUROSUR

2.3.1 EU v současné době zkoumá vytvoření evropského systému ostrahy hranic.

2.3.2 Uskutečněním záměru by měl poklesnout počet nelegálních přistěhovalců, měla by se snížit míra úmrtnosti během přesunů, předcházelo by se přeshraniční trestné činnosti a zvýšila by se vnitřní bezpečnost.

2.3.3 Do budoucnosti se plánuje vytvoření evropského systému integrované správy hranic, jehož základem by byla společná síť informačních systémů a systémů ostrahy.

2.3.4 Plánuje se i vytvoření „zabezpečené počítačové komunikační sítě“ pro účely výměny údajů a koordinace činnosti mezi různými centry členských států a mezi nimi a agenturou FRONTEX⁽⁴⁾.

2.4 Cesta směrem k FRONTEXu

2.4.1 Nařízením Rady (ES) č. 2007/2004 byla zřízena Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států.

2.4.2 Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 pak byl zřízen mechanismus pro „vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce“ a změněno nařízení Rady (ES) č. 2007/2004, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků.

2.4.3 Členský stát má tedy možnost v rámci agentury požádat, aby byly na jeho území vyslány pohraniční jednotky rychlé reakce složené ze speciálně vyškolených odborníků z jiných členských států⁽⁵⁾.

2.5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí „v souladu se základními právy [...], včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv“.

2.5.1 Po přijetí příručky pro vyřizování žádostí o vízum⁽⁶⁾, kterou mají k dispozici všichni zaměstnanci konzulárních úřadů členských států, vstoupil dne 5. dubna 2010 v platnost vízový kodex Společenství pro schengenský prostor (tj. 22 členských států a 3 přidružené země).

2.5.2 V Haagském programu⁽⁷⁾ je stanoveno vytvoření agentury FRONTEX podle předem určeného plánu.

2.5.3 Ve víceletém programu pro prostor svobody, bezpečnosti a práva (Stockholmský program) přijatém Evropskou radou na zasedání ve dnech 10. až 11. prosince 2009 bylo rozhodnuto o posílení agentury FRONTEX, mj. i prostřednictvím přepracování jejího právního rámce, a byla stanovena zejména integrovaná správa hranic Unie.

⁽⁴⁾ Tato informační síť pak bude uzpůsobena v souladu s rozhodnutím Komise ze dne 20. ledna 2006 o provádění rozhodnutí 2005/267/ES o zřízení bezpečné webové informační a koordinační sítě pro služby řízení migrace členských států, a to zejména na základě rychlé výměny informací týkajících se boje proti nelegálnímu přístěhovalectví.

⁽⁵⁾ Tyto úkoly úzce souvisí s úkoly uloženými Evropskému policejnímu úřadu (Europol), který byl zřízen v roce 1992, aby na evropské úrovni získával informace o trestných činech. Do tohoto rámce patří i Schengenský informační systém (SIS), který mezi příslušnými orgány členských států Schengenu umožňuje výměnu „údajů“ o identitě určitých skupin osob a zboží.

⁽⁶⁾ Přijata Evropskou komisí dne 19. března 2010.

⁽⁷⁾ Úř. věst. C 53, 3.3.2005, s. 1.

3. Shrnutí návrhu Komise

3.1 Evropská komise navrhuje přepracovat právní rámec agentury FRONTEX, zejména následující hlavní body:

- členské státy budou i nadále odpovědné za kontrolu vnějších hranic v souladu se zásadou subsidiarity (článek 74 smlouvy), kterou budou vykonávat jejich vlastní policejní síly a vlastní zpravodajské služby,
- členské státy mohou agenturu požádat o pomoc v podobě koordinace v případě, že se situace dotýká jiných členských států a je požadována zvýšená technická a operativní pomoc na hranicích,
- současný příliv velkého počtu příslušníků třetích zemí usilujících o nedovolený vstup na území členských států vyžaduje posílit úlohu agentury FRONTEX v rámci přístěhovalecké politiky EU,
- v posouzení dopadů, které tvoří přílohu návrhu⁽⁸⁾, jsou stanoveny výjimky v právním rámci agentury FRONTEX a změny v nařízení spočívající v rozvíjení ustanovení schengenského *acquis* v oblasti boje proti nedovolenému přístěhovalectví,
- navrhované změny spočívají v posílení koordinace operativní spolupráce mezi členskými státy za harmonizovanějších kritérií a postupů v zájmu vyšší úrovně řízení ostrahy a její jednotnosti,
- je třeba navýšit technické vybavení a lidské zdroje. Pro tyto účely by bylo možné vytvořit rezervu příslušníků pohraniční stráže tvořenou vysoce kvalifikovanými a vzdělanými národními odborníky.

4. Obecné připomínky

4.1 Při všech činnostech agentury FRONTEX je třeba zaručit důsledné dodržování zásady nenavracení stanovené Ženevskou úmluvou, úmluvou OSN o zákazu „nelidského či ponižujícího zacházení“ a Evropskou úmluvou o lidských právech.

4.2 FRONTEX by měl vykonávat své úkoly s ohledem na absolutní ochranu lidských životů a ochranu žen, nezletilých a nejzranitelnějších osob a měl by se vyvarovat „externalizace“ ochrany hranic na země⁽⁹⁾, které neuznávají právo na azyl a Ženevskou úmluvu⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEK(2010) 149.

⁽⁹⁾ Například Libye.

⁽¹⁰⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 (která vstoupí v platnost v prosinci 2010) stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí „v souladu se základními právy [...], včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.“

4.3 Činnost FRONTEXu by měla být zaměřená zejména na tyto prioritní hodnoty:

- pronásledovat a zneškodňovat mezinárodní zločinecké sítě, které provozují obchodování s lidmi,
- skutečně uplatňovat právo na azyl v případě osob, které jsou oběťmi nespravedlnosti, v souladu se Smlouvou o EU,
- pomáhat uprchlíkům, kteří se ocitli v nebezpečí, i když se nacházejí v mezinárodních vodách.

4.4 EHSV souhlasí s tím, že návrh nařízení stanoví, že členské státy – byť s ohledem na pravomoci agentury – mohou „i nadále“ spolupracovat na operativní úrovni s ostatními členskými státy a/nebo třetími zeměmi na vnějších hranicích, „doplňuje-li“ taková spolupráce činnost agentury v souladu s dodržováním lidských práv podle křesťanských a sociálních i právních tradic Unie.

4.5 V zájmu co nejlepší spolupráce by podle názoru EHSV měla být agentura FRONTEX vybavena odpovídajícími nutnými prostředky (lodě, letadla a vrtulníky). Prostředky používané k operacím FRONTEX budou identifikovány a oznámeny v každém členském státu EU. S ohledem na jejich dopad na rozpočet by tak FRONTEX měl být schopen posílit jejich využívání v rámci koordinace se všemi vnitrostátními službami, jež mají tyto prostředky již k dispozici.

4.6 S tím, aby agentura FRONTEX měla možnost financovat a realizovat projekty technické pomoci ve třetích zemích a vysílat styčné úředníky, může EHSV souhlasit pouze za předpokladu, že se na projektech a pomoci budou podílet nevládní organizace, které mají dlouholeté a bohaté zkušenosti v oblasti rozvojové pomoci a vzdělávání i ochrany lidské důstojnosti.

4.7 FRONTEX by měl – jakmile to bude možné – využívat nový systém SIS II ⁽¹¹⁾ (Schengenský informační systém druhé generace).

4.8 Citelné pomoci při záchraně migrantů, kteří se dostali do nebezpečí ve Středozezemním moři, by se FRONTEXu mohlo dostat díky využívání údajů ze systému GMES pocházejících ze stanice Neustrelitz ⁽¹²⁾.

4.9 Také předpokládaná úloha FRONTEXu při koordinaci činností souvisejících se společnými návratovými operacemi musí být podle názoru Výboru úzce propojena s činností nevládních humanitárních organizací, jejichž vnímavost k potřebám osob nacházejících se v obtížné situaci a ve stavu ohrožení je uznávána a doložena bohatými zkušenostmi.

4.10 Podle EHSV lze agentuře FRONTEX propůjčit pouze omezený mandát ke zpracování osobních údajů v souvislosti

s bojem proti zločineckým sítím organizujícím nedovolené přistěhovalectví, který bude moci vykonávat vždy jen v úzké spolupráci se státním zastupitelstvím.

5. Konkrétní připomínky

5.1 EHSV je toho názoru, že navržené změny jsou v souladu s cílem posílit úlohu a funkce agentury FRONTEX, aby byla posílena ochrana vnějších hranic EU a aby byla zároveň zaručena svoboda a vnitřní bezpečnost členských států.

5.2 V tomto ohledu však lze uvést následující připomínky:

5.2.1 Bod odůvodnění (10): nahrazení výrazu „zajistit“ výrazem „zabezpečit“ by mohlo být z právního hlediska závaznější.

5.2.2 Bod odůvodnění (13): výraz „seznamy“ by měl být nahrazen výrazem „zvláštní rejstřík“, neboť se jeví vhodnější ke stanovení povinného řízení zdrojů.

5.2.3 Bod odůvodnění (14): výraz „přiměřený počet kvalifikovaných příslušníků pohraniční stráže“ by měl být doplněn o adjektiva „školených a specializovaných“.

5.2.4 Bod odůvodnění (15): výraz „na omezenou dobu“ se zdá příliš vágní, a proto by měl být nahrazen přesnějším zněním.

5.2.5 Bod odůvodnění (23): bylo by vhodné přísněji vymezit možnosti agentury v oblasti „zahájit a financovat projekty technické pomoci“ atd.

5.3 Čl. 1a písm. a) bod 2): výraz „území, jež k němu přiléhá“ by měl být více upřesněn, především proto, aby byly vyloučeny otázky neoprávněných zásahů do státní svrchovanosti.

5.3.1 Čl. 2 odst. 1 písm. c): úkol svěřený agentuře v oblasti „analýzy rizik“ by měl být rozšířen i o „náklady“ nezbytné ke zvládnutí tlaku na vnější hranice nejohroženějších členských států. Zdá se být totiž jen spravedlivé, aby tuto zátěž nesly všechny členské státy Unie, a nejen země na „hranicích“.

5.3.1.1 Toto pravidlo by mělo být vhodným způsobem koordinováno s ustanoveními článku 4.

5.3.2 Čl. 2 odst. 1 iii) písm. h): mělo by být upřesněno, že agentuře může být svěřen pouze „omezený mandát“ ke zpracování osobních údajů v souvislosti s bojem proti zločineckým sítím organizujícím nedovolené přistěhovalectví. Toto pravidlo by kromě toho mělo být koordinováno s ustanoveními článků 11, 11a a 11b.

⁽¹¹⁾ SIS – Schengenský informační systém, který by měl být do 31. prosince 2011 plně funkční (Coelhova zpráva Evropského parlamentu).

⁽¹²⁾ Stanice Neustrelitz (Německo) bude Evropě a oblasti Středozezemního moře zajišťovat plánování a zjišťování údajů s vysokým rozlišením z optických družic Geo, Eye-1 a Ikonos.

5.3.3 Čl. 14 odst. 1: měly by být vyjasněny způsoby, jak může agentura „usnadnit“ operativní spolupráci mezi členskými státy a třetími zeměmi.

5.3.4 Čl. 14 odst. 2: měla by být lépe ujasněna možnost agentury vysílat do třetích zemí styčné úředníky v tom smyslu, že tito styční úředníci, vyslaní jakožto pozorovatelé a/nebo

poradci, mohou být vysláni pouze do těch třetích zemí, „ve kterých postupy při řízení hranic respektují minimální normy v oblasti lidských práv“ s dodatečným upřesněním, že tyto třetí země rovněž nejdříve musí formálně uznat mezinárodní dohody o lidských právech, právu na azyl a mezinárodní ochraně.

V Bruselu dne 15. července 2010.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI
