

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 768/2005, kterým se zřizuje Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu

[COM(2015) 669 final – 2015/0308(COD)]

a

ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Evropská pohraniční a pobřežní stráž a účinná správa evropských vnějších hranic

[COM(2015) 673 final]

a k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní stráž a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí 2005/267/ES

[COM(2015) 671 final – 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

Zpravodaj: Giuseppe IULIANO

Spoluzpravodaj: Cristian PÎRVULESCU

Dne 21. ledna 2016 se Evropský parlament a dne 4. února 2016 Rada rozhodly, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 768/2005, kterým se zřizuje Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu

[COM(2015) 669 final – 2015/0308(COD)]

a

sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Evropská pohraniční a pobřežní stráž a účinná správa evropských vnějších hranic

[COM(2015) 673 final]

a

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní stráž a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí 2005/267/ES

[COM(2015) 671 final – 2015/0310 (COD)].

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 12. května 2016.

Na 517. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 25. a 26. května 2016 (jednání dne 25. května 2016), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 133 hlasy pro a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

- 1.1 EHSV celkově podporuje návrhy změn nařízení navrhovaných Komisí, má k nim však určité připomínky.

1.2 Uzavření hranic některými členskými státy vážně ohrožuje volný pohyb. Evropské orgány musí zaručit fungování schengenského prostoru. Na plenárním zasedání dne 17. února 2016 přijal EHSV důležité usnesení⁽¹⁾ na ochranu schengenského prostoru, v němž žádá Radu a členské státy, aby zajistily volný pohyb a upevnění a rozšíření schengenského prostoru.

1.3 Schengenská pravidla musí být uplatněna stejným způsobem ve všech členských státech, což bude vyžadovat přijetí nových opatření, která budou právně závazná. EHSV však nesouhlasí s návrhem Komise stanovit systematické a povinné kontroly na vnějších hranicích schengenského prostoru pro občany EU, protože to omezuje výkon jedné ze základních svobod.

1.4 K zajištění řádného fungování schengenského prostoru by vnější hranice, které jsou společnými hranicemi, měly být spravovány Evropskou unií a členskými státy společně. EHSV byl první institucí, která navrhla vytvořit Evropskou pohraniční stráž.

1.5 Návrh na posílení mandátu agentury Frontex, včetně nového zařízení a týmu pro rychlé nasazení, který bude tvořen 1 500 příslušníky a odborníky, by měl být doprovázen větší transparentností ohledně její správy a činnosti a také posílenou odpovědností („accountability“) agentury.

1.6 Je třeba zlepšit spolupráci mezi agenturou a vnitrostátními orgány. Agentura by měla posílit středisko pro analýzu rizik. Za tímto účelem bude moci vyslat styčné důstojníky do členských států a bude mít mandát hodnotit operační kapacity a zdroje. EU musí zajistit, aby členské státy spolupracovaly při operacích prováděných agenturou.

1.7 Právo agentury zasáhnout i tehdy, když to není požadováno členským státem, je nejcitlivějším opatřením návrhu Komise. EHSV souhlasí s tím, aby Komise mohla rozhodnout o zásahu agentury na vnějších hranicích, ale pouze za mimořádných událostí a za použití transparentního postupu, v jehož rámci budou okamžitě informováni evropští zákonodárci (Parlament a Rada).

1.8 Je třeba zlepšit koordinaci mezi různými agenturami a orgány, které mají pravomoci v oblasti hraničních kontrol, pobřežního dohledu, námořní bezpečnosti, záchrany na moři, celní správy a rybolovu. Nicméně tyto agentury a orgány musí dodržet své příslušné úkoly. EHSV proto navrhuje, aby se v nařízení hovořilo o evropské pohraniční stráži a aby se vypustil pojem „pobřežní“⁽²⁾.

1.9 Nesmí se přistoupit k „militarizaci“ kontroly na hranicích. Příslušníci pohraniční stráže musí být civilní policisté, ne vojáci.

1.10 Prvořadou povinností pohraniční stráže a dalších orgánů působících na místě bude v případech, kdy se na vnějších hranicích, ať námořních nebo pozemních, budou nacházet osoby v ohrožení života a bezpečnosti, je zachraňovat je a náležitě se o ně postarat. EHSV by rád upozornil na to, že v uplynulých měsících zemřelo na pobřeží a na evropských hranicích mnoho osob vysídlených z důvodu válečných konfliktů v sousedství, aniž by orgány zahájily nezbytné operace zaměřené na záchranu a ochranu.

1.11 EHSV se domnívá, že návrh Evropské komise na zlepšení správy vnějších hranic by měl být přijat tak, aby doplňoval změny společného azylového systému. Současná krize je způsobena neschopností EU vytvořit společný azylový systém a zajišťovat vhodnou ochranu stovkám tisíc vysídlených osob a žadatelů o azyl, kteří přijíždějí na naše hranice. Některé vlády zamítly návrhy Komise a rozhodnutí Rady týkající se provádění programů relokace a přesídlení a výslovně odmítly dodržovat povinnosti vyplývající ze Smlouvy a z mezinárodního práva.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 133, 14.4.2016, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. C 177, 18.5.2016, s. 57.

1.12 EHSV poukazuje na to, že v mnoha případech pohraniční orgány nedodržely zásadu „nenavracení“, která je výslovně uvedena v mezinárodním azylovém právu a ve Smlouvě. Výbor navrhuje, aby v rámci nového integrovaného systému vnějších hranic byly zlepšeny záruky dodržování lidských práv.

1.13 EHSV navrhuje, aby za účelem spolupráce s agenturou při ochraně základních práv byl jeden člen Výboru členem poradního fóra. Výbor rovněž navrhuje posílit úlohu úředníka pro otázky základních práv, aby mohl jednat z vlastního podnětu a vyvinout mechanismus pro podávání a vyřizování stížností (complaint mechanism) navržený veřejným ochráncem práv.

1.14 Výbor poukazuje na to, že v EU se v současnosti nachází tisíce nezletilých osob bez doprovodu přijíždějících na evropské území, jež jsou vysídleny v důsledku války a jsou opuštěné a nedostatečně chráněné, a vyzývá Komisi, aby zavedla naléhavá ochranná opatření.

2. Souvislosti

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

2.2 EHSV vypracoval stanovisko⁽³⁾, ve kterém podpořil vytvoření agentury Frontex a připomněl, že na hranicích je nutné dodržovat právo na azyl (zásada nenavracení) a zaručit ochranu základních práv.

2.3 Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 byl poté 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 pozvaných příslušníků. Na základě této změny nařízení má členský stát možnost v rámci agentury požádat, aby byly na jeho území vyslány pohraniční jednotky rychlé reakce složené ze speciálně vyškolených odborníků z jiných členských států.

2.4 EHSV vydal ohledně aktualizace nařízení kladné stanovisko⁽⁴⁾. Upozornil však, že je nutné zlepšit ochranu lidských práv a práva na azyl. Upozornil rovněž na riziko „militarizace“ výkonu ostrahy a ochrany vnějších hranic.

2.5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, tzv. „směrnice o navracení“, 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“.

2.6 K poslední změně ohledně agentury Frontex došlo v říjnu 2011. Tato změna definovala kontrolu hranic jako sdílenou odpovědnost mezi EU a členskými státy a zahájila integrovanou správu. Došlo k vytvoření evropských jednotek pohraniční stráže, avšak je i nadále na členském státě, aby agenturu požádal o pomoc. Posílila rovněž úloha agentury Frontex při návratových operacích a byl vylepšen mandát agentury při ochraně základních práv.

3. Návrh Komise: Evropská pohraniční a pobřežní stráž a účinnější správa vnějších hranic

3.1 Návrh Komise na vytvoření evropské pohraniční a pobřežní stráže je součástí opatření stanovených evropským programem pro migraci na posílení správy a zabezpečení vnějších hranic EU a reaguje na potřebu posílení bezpečnostních kontrol na vnějších hranicích EU v souladu s požadavkem ministrů vnitra ze dne 20. listopadu 2015⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Úř. věst. C 108, 30.4.2004, s. 97.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 44, 11.2.2011, s. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>.

3.2 Evropská pohraniční a pobřežní stráž propojí Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž, která vznikne z Frontexu, a orgány členských států odpovědné za správu hranic, které budou nadále zajišťovat každodenní správu vnější hranice.

3.3 Nová evropská pohraniční a pobřežní stráž bude mít k dispozici rezervní tým 1 500 příslušníků a expertů pro rychlé nasazení, který bude schopen zasáhnout do tří dnů, a rezervu technického vybavení, bude plnit úlohu sledování a dohledu, mít právo zasáhnout, vykonávat pobřežní dohled, mandát působit ve třetích zemích, zajišťovat vnitřní bezpečnost a bude mít posílenou úlohu v oblasti navracení. Evropský standardní cestovní doklad pro navracení zajistí větší přijímání navracených osob příslušnými třetími zeměmi.

3.4 Evropská komise navrhla také další opatření ke správě vnějších hranic EU a ochraně schengenského prostoru bez vnitřních hranic. S cílem dále posílit bezpečnost evropských občanů navrhuje Komise zavést na základě příslušných databází systematické kontroly všech osob, jež do schengenského prostoru vstupují či jej opouštějí. Návrhy pomohou efektivněji řídit migraci, zlepšit vnitřní bezpečnost EU a zaručí dodržování zásady volného pohybu osob.

3.5 Komise navrhuje konkrétní změny Schengenského hraničního kodexu s cílem zavést povinné systematické kontroly občanů EU na základě databází, jako je Schengenský informační systém, databáze Interpolu týkající se ztracených a odcizených cestovních dokladů a příslušných vnitrostátních systémů na pozemních, námořních a vzdušných hranicích. Návrh také posiluje nutnost ověřit biometrické údaje v cestovních pasech občanů EU v případě pochybností týkajících se pravosti cestovního pasu nebo legitimacy držitele. Kontroly budou od nynějška povinné rovněž při opouštění území Evropské unie.

4. Obecné připomínky

4.1 Na zasedání Evropského fóra pro migraci ⁽⁶⁾ dne 26. a 27. ledna 2015 debatovala občanská společnost, kterou svolala Komise a EHSV, s příslušnými evropskými institucemi o naléhavé humanitární situaci ve Středomoří a o příchodu smíšených toků migrantů a žadatelů o azyl. Na základě závěrů fóra přijala Komise několik iniciativ ke zlepšení politik v oblasti azylu a hranic. Výbor však vyjadřuje politování nad tím, že Rada nevzala v úvahu závěry fóra. Mnoha současným problémům by bývalo možné zabránit, kdyby byla prováděna doporučení Výboru.

4.2 Současná krize ukazuje limity modelu správy vnějších hranic a momentálně nedostačujícího mandátu agentury Frontex. EHSV v několika stanoviscích navrhl ⁽⁷⁾, aby EU zvažila fakt, že vnější hranice v schengenském prostoru jsou společné, a tudíž musí být odpovědnost sdílena mezi EU a členskými státy.

4.3 Výbor byl první institucí, která navrhla vytvořit Evropskou pohraniční stráž. Výbor rovněž vypracoval návrhy ⁽⁸⁾ týkající se ochrany základních práv v rámci kontroly hranic a návratové politiky.

4.4 EHSV se domnívá, že návrhy Evropské komise na zlepšení správy vnějších hranic by měly být přijaty způsobem, který doplňuje změny společného azylového systému. Hromadný příliv vysídlených osob na vnější hranicích v některých zemích přesahuje schopnost konat a zdůrazňuje, že dublinský systém není použitelný pro řízení rozsáhlého přílivu vysídlených osob a žadatelů o azyl. Odpovědnost by měla být sdílená a solidární. Výbor navrhuje, aby:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>.

⁽⁷⁾ Úř. věst. C 451, 16.12.2014, s. 1, Úř. věst. C 458, 19.12.2014, s. 7, Úř. věst. C 44, 11.2.2011, s. 162.

⁽⁸⁾ Úř. věst. C 128, 18.5.2010, s. 29.

4.4.1 EU naplňovala nouzový relokační plán a zahájila trvalý mechanismus přesídlování, jež přijala Evropská rada dne 22. září 2015;

4.4.2 se zvýšil počet programů znovuušídlování zaměřených na přesun uprchlíků z území mimo EU a jejich usazování v Unii, a to ve spolupráci s třetími zeměmi a Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky (UNHCR); a

4.4.3 byly zahájeny nové programy na přemísťování v rámci Unie, které poskytují finanční pobídky členským státům, které se v jejich rámci zavážou. Tento relokační mechanismus by měl být stálý a účinný a musí být založen na distribučním klíči.

4.4.4 EHSV již dříve uvedl⁽⁹⁾, že dublinský systém musí být upraven či nahrazen systémem založeným na větší solidaritě v rámci EU, jenž by zohlednil přání žadatelů o azyl a zajistil rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy.

4.5 Návrh Komise posiluje úlohu agentury při návratových operacích. Výbor připomíná, že:

4.5.1 správní řízení o vyhoštění musí být individuální a každá dotčená osoba má právo předložit u orgánů své správní a soudní připomínky,

4.5.2 Listina výslovně zakazuje hromadná vyhoštění a zaručuje, že žádná osoba nebude navracena, vyhoštěna či vydána do jiného státu, v němž by se vystavovala vážnému nebezpečí trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (zásada nenavrácení).

4.5.3 EHSV poukázal na to⁽¹⁰⁾, že EU by neměla v oblasti azylu považovat Turecko za „bezpečnou zemi“. UNHCR a různé nevládní organizace rovněž uvedly, že nedávná dohoda mezi EU a Tureckem není zcela slučitelná s mezinárodním azylovým právem, neboť „uprchlíci potřebují ochranu a ne odmítnutí“⁽¹¹⁾. Rozhodnutí Makedonie uzavřít hranice pro uprchlíky je rovněž porušením práva na azyl.

4.6 EHSV oceňuje, že při reformě nařízení o agentuře Frontex z října 2011 bylo zahájeno konzultační fórum a byl ustaven úředník pro otázky základních práv, a vítá skutečnost, že v novém návrhu nařízení byly zohledněny některé návrhy Výboru⁽¹²⁾ s cílem chránit základní práva na vnějších hranicích.

5. Konkrétní připomínky

5.1 EHSV podporuje přístup, který bude integrovaný a preventivní zároveň a bude klást důraz na pečlivou analýzu údajů o mobilitě na hranicích Unie, a díky němuž bude možné předpovědět, kde a kdy by vnitrostátní orgány mohly potřebovat pomoc. Je rovněž nezbytné vypracovat soubor hlavních směrů a ukazatelů, jež budou schopny odrážet, do jaké míry tento integrovaný systém dosahuje složitých cílů, jež mu byly přiděleny. Zkušenosti schengenského systému a postupů hodnocení, jež s ním souvisí, jsou důležité pro vybudování podobného mechanismu pro správu informací a operační opatření.

⁽⁹⁾ Úř. věst. C 451, 16.12.2014, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Úř. věst. C 71, 24.2.2016, s. 82.

⁽¹¹⁾ <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>.

⁽¹²⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

5.2 Pokud jde o závazná rozhodnutí agentury a její pravomoc zasáhnout, se EHSV domnívá, že ačkoli jsou tato ustanovení nezbytná, bylo by vhodné, aby EU využila veškeré nezbytné prostředky, aby zajistila, že členské státy spolupracují na každé operaci na hranicích vedené danou agenturou. EHSV souhlasí s tím, aby Komise mohla rozhodnout o zásahu agentury na vnějších hranicích, ale pouze v naléhavých situacích a v souladu s transparentním postupem, v jehož rámci budou okamžitě informovány evropské zákonodárné orgány (Parlament a Rada). Jedná se o klíčový rozměr úspěšného integrovaného a koordinovaného přístupu v oblasti správy hranic, který musí být doprovázen zvýšenou transparentností a posílením schopnosti nést odpovědnost za jeho správu a činnost.

5.3 EHSV se domnívá, že je třeba zvýšit úroveň koordinace mezi početnými agenturami, které zastávají funkce v oblasti pobřežního dohledu, hraničních kontrol, cla, námořní bezpečnosti, pátracích a záchranných operací na moři, ochrany životního prostředí a rybolovu. Je možné zabránit překrývání a dosáhnout úspor, alespoň na úrovni rozpočtu EU. Je však třeba zajistit, aby si jednotlivé agentury a orgány zachovaly veškeré své úkoly a aby se zamezilo jejich podmíněnosti nadřazeným orgánům, které by měly za cíl zajistit bezpečnost.

5.4 EHSV vítá návrh na vytvoření evropské pohraniční stráže, jež se bude skládat z 1 500 odborníků (pohraničních policistů). Velikost se může v průběhu času měnit podle potřeby. Důležitými faktory jsou rychlost, s jakou budou zaslány tyto pohraniční stráže do pohraničních oblastí, a způsob, jakým budou spolupracovat se svými protějšky.

5.5 Dalším klíčovým aspektem jejich operační připravenosti bude odborná příprava. EHSV se domnívá, že je potřeba vyškolit tolik členů evropského sboru pohraniční stráže, kolik jich je v členských státech. Agentura by měla mít vedoucí úlohu při odborné přípravě a při předávání osvědčených postupů mezi orgány pohraniční stráže ve všech členských státech. V programech odborného vzdělávání je třeba věnovat zvláštní pozornost základním práům, neboť příslušníci pohraniční stráže jsou prvními kontaktními osobami, jež se s uprchlíky a migranty setkávají. Ti jsou většinou ve vysoce zranitelném stavu.

5.6 Je pozitivní, že se agentura podílí na návratových operacích. Vzhledem k pozornosti, která v budoucnosti této politice bude věnována, je možné, že zdroje agentury, které jí budou přiděleny, budou nedostatečné. Ve znění sdělení a v provozním režimu bude rovněž vhodné vyjasnit způsob, jakým se agentura bude účastnit návratových činností, zejména v případech, kdy operace zahájí z vlastního podnětu. Agentura bude muset rovněž zajistit, že se bude účastnit návratových operací, které jsou prováděny při plném dodržování základních práv dotčených osob ⁽¹³⁾.

5.7 Agentura musí spolupracovat s příslušnými orgány na zajištění odpovídajících podmínek přijímání pro osoby, jež podléhají navrácení, a to včetně jejich bezpečnosti. EHSV se domnívá, že dodržování lidských práv je nezbytným předpokladem pro podpis dohod o zpětném přebírání osob se třetími zeměmi, a odmítá, aby členské státy nebo EU jako celek podepsaly dohody o návratu se zeměmi, které neratifikovaly hlavní mezinárodní nástroje na ochranu lidských práv nebo které je systematicky porušují ⁽¹⁴⁾.

5.8 Ochrana základních práv musí být prioritou agentury. Tato práva platí pro všechny, a nikoli pouze pro občany EU. Žadatelé o azyl a přistěhovalci jsou chráněni Evropskou úmluvou o lidských právech a Listinou základních práv Evropské unie ⁽¹⁵⁾. EHSV je zejména znepokojen dodržováním základních práv v rámci operací, k nimž dochází ve třetích zemích, zásadou nediskriminace při provádění kontrol při vstupu na území Unie, hromadným vystěhováváním a vystěhováváním migrantů a žadatelů o azyl do zemí, jež porušují lidská práva, jakož i ochranou obzvláště zranitelných osob, jako jsou ženy a nezletilé osoby bez doprovodu.

⁽¹³⁾ Článek 19 Listiny základních práv Evropské unie stanoví zákaz hromadného vystěhovávání a že „nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“.

⁽¹⁴⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

⁽¹⁵⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

5.9 S cílem zajistit, aby se ochraně základních práv dostalo potřebné pozornosti a podpory, EHSV navrhuje, aby agentura byla zastoupena v rámci konzultačního fóra pro základní práva. Dále doporučuje, aby agentura byla otevřená nezávislým hodnocením svých postupů a operací, které provádí. Pokud jde o vnitřní organizaci, domnívá se, že jmenovat jednoho zmocněnce pro základní práva může být postačující, a to za podmínky, že bude mít pevnou strukturu práce a dostatečnou odpovědnost a zdroje.

5.10 EHSV podporuje vytvoření nového evropského cestovního dokladu, který považuje za nezbytný a který bude určen pro státní příslušníky třetích zemí a bude používán při návratových operacích, které se jich týkají.

5.11 EHSV se domnívá, že Schengenský hraniční kodex může být změněn, pokud bude vynaloženo patřičné úsilí, aby kontroly občanů Unie, bez ohledu na to, zda překračují hranici schengenského prostoru či nikoliv, neomezovaly jejich mobilitu, které představuje jednu z jejich základních svobod. Zobecnění těchto kontrol prováděných pomocí technologických prostředků, více či méně vyvinutých, by vedlo k ohrožení životaschopnosti schengenského režimu.

5.12 EHSV chce znovu zdůraznit, že otevření občanské společnosti je nezbytné na všech úrovních a v rámci všech činností. Připomíná, že úloha občanské společnosti a občanů byla zásadní pro zabránění dalšímu zhoršení situace z humanitárního hlediska, a to jak v teritoriálních vodách členských států, tak i na jejich území. Domnívá se, že pomoc poskytnutá občanské společnosti je prioritou, protože ta se snaží poskytovat pomoc v extrémních situacích, i když její zdroje jsou velmi omezené.

V Bruselu dne 25. května 2016

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS
