

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved de ydre grænser«

(KOM(2003) 687 endelig - 2003/0273 (CNS))

(2004/C 108/20)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. december 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede at overdrage det forberedende arbejde til Luis Miguel Pariza Castaños som hovedordfører.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 405. plenarforsamling af 28. og 29. januar 2004, mødet den 29. januar følgende udtalelse med 78 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod:

1. Resumé af forslaget til forordning

1.1 Planen for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser, som Rådet vedtog den 13. juni 2002, godkendte oprettelsen af en fællesinstans for de ydre grænser inden for rammerne af Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA) med henblik på en integreret forvaltning af de ydre grænser.

1.2 I konklusionerne vedrørende en effektiv forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser af 5. juni 2003 opfordrede Rådet til at styrke fællesinstansen som en rådsarbejdsgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne i Rådets generalsekretariat.

1.3 Det Europæiske Råd i Thessaloniki tilsluttede sig på sit møde den 19. og 20. juni 2003 ovennævnte rådskonklusioner af 5. juni 2003 og opfordrede Kommissionen til at undersøge behovet for at indføre nye institutionelle mekanismer, herunder eventuelt oprettelse af en operativ fællesskabsstruktur, for at styrke det operative samarbejde om forvaltning af de ydre grænser.

1.4 I konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 16. og 17. oktober 2003 udtrykte Det Europæiske Råd tilfredshed med, at Kommissionen agter at fremsætte et forslag om oprettelse af et agentur for forvaltning af de ydre grænser. Dette forslag til Rådets forordning om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved de ydre grænser er en følge af Det Europæiske Råds opfordring. Det tager højde for erfaringerne fra medlemsstaternes samarbejde inden for rammerne af fællesinstansen, fra hvilken agenturet skal overtage samordningen og det operative samarbejde.

1.5 Med indarbejdelsen af Schengen-reglerne i EU's rammer er der nu fælles regler for kontrol og overvågning af de ydre

grænser på fællesskabsniveau. De fælles regler anvendes på det operative niveau af de kompetente nationale myndigheder i de medlemsstater, der indgår i området uden indre grænser. Formålet med denne forordning er derfor at gøre gennemførelsen af Fællesskabets politik vedrørende forvaltning af de ydre grænser mere effektiv ved gennem oprettelse af et agentur at sikre en bedre samordning af det operative samarbejde mellem medlemsstaterne.

1.6 Agenturets skal især udføre følgende opgaver:

- Samordning af de fælles operationer og pilotprojekter mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og Fællesskabet med henblik på at forbedre kontrollen og overvågningen af EU's ydre grænser.
- Tilvejebringelse af uddannelse på europæisk niveau for instruktører for medlemsstaternes grænsevagter samt videreuddannelse af grænsevagter.
- Gennemførelse af generelle og målrettede risikovurderinger.
- Opfølgning af forskning, der er relevant for kontrol og overvågning af EU's ydre grænser, og levering af teknisk ekspertise til Kommissionen og medlemsstaterne.
- Samordning mellem medlemsstaterne vedrørende tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i medlemsstaterne.
- Støtte til medlemsstater, der står i en situation, som kræver øget operativ og teknisk bistand i forbindelse med deres kontrol og overvågning af EU's ydre grænser.
- Forvaltning af medlemsstaternes tekniske udstyr (fælles fortegnelser over udstyr og indkøb af nyt udstyr, som skal stilles til rådighed for medlemsstaterne).

1.7 Agenturet samordner forslag til fælles operationer og pilotprojekter, der fremsættes af medlemsstaterne. Det kan også selv tage initiativer i samarbejde med medlemsstaterne. Til organisering af fælles operationer kan agenturet oprette særlige afdelinger i medlemsstaterne.

1.8 Hvad angår samordning og organisation af fælles tilbagesendelsesaktioner, vil agenturet give medlemsstaterne den nødvendige tekniske støtte til at organisere fælles tilbagesendelsesaktioner, f.eks. ved at udvikle et net af kontaktpunkter i den henseende, udarbejde en ajourført fortegnelse over eksisterende og ledige ressourcer og faciliteter og udarbejde særlige retningslinjer og anbefalinger vedrørende fælles tilbagesendelsesaktioner.

1.9 Agenturet kan bistå medlemsstater, der oplever situationer, som kræver øget operativ og teknisk koordineringsstand ved de ydre grænser.

1.10 Agenturet kan medfinansiere fælles operationer og pilotprojekter ved de ydre grænser med tilskud fra budgettet og i overensstemmelse med agenturets finansforordning.

1.11 Agenturet er et fællesskabsorgan. Det har status som juridisk person. Det er uafhængigt i tekniske spørgsmål. Agenturet repræsenteres af den administrerende direktør, som udnævnes af bestyrelsen.

1.12 Bestyrelsen består af tolv medlemmer og to repræsentanter for Kommissionen. Rådet udnævner medlemmerne af bestyrelsen samt de suppleanter, der repræsenterer medlemmerne i deres fravær. Kommissionen udnævner sine repræsentanter og suppleanter. Mandatperioden er fire år. Den kan forlænges én gang. Bestyrelsen træffer beslutning med absolut flertal blandt sine medlemmer. Til udnævnelsen af den administrerende direktør kræves et flertal på to tredjedele.

1.13 Agenturet indleder sin virksomhed den 1. januar 2005. Det får 27 ansatte og et budget på 15 mio. euro for 2005 og 2006.

1.14 Retsgrundlaget for agenturets oprettelse er artikel 66 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og indgår i Schengen-reglerne. Det Forenede Kongerige og Irland, som ikke er bundet af Schengen-reglerne, deltager ikke i vedtagelsen af denne forordning og er ikke bundet af den eller undergivet den. Danmark, som har sin egen status, skal inden for 6 måneder træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne forordning i sin nationale lovgivning.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Kontrollen ved de ydre grænser fungerer i mange tilfælde ikke godt nok. Medlemsstaternes myndigheder er ikke i stand til at sikre, at alle tredjelandsstatsborgere, som rejser ind i Schengen-området, har fulgt de procedurer, som er fastsat i EU's og medlemsstaternes lovgivning.

2.2 EØSU har i flere udtalelser krævet, at Rådet sætter tempoet i sit lovgivningsarbejde op, så EU kan få en fælles lovgivning og politik på indvandrings- og asylområdet. Rådet har imidlertid ikke taget behørigt hensyn hverken til Parlamentets eller EØSU's udtalelser, og den lovgivning, det vedtager, er derfor ikke velegnet til at sikre, at indvandringen i EU følger lovlige og gennemsigtige kanaler. EØSU har i flere udtalelser⁽¹⁾ påpeget, at en af hovedårsagerne til den ulovlige indvandring er, at EU ikke har en fælles politik, som kan lede migrationsstrømmene gennem lovlige, fleksible og gennemsigtige kanaler. I udtalelsen om meddelelsen om en fælles politik mod ulovlig indvandring⁽²⁾ slås det fast, at forsinkelsen i vedtagelsen af EU-lovgivningen vanskeliggør styringen af migrationsstrømmene ad lovlige kanaler.

2.3 Mennesker, som ikke har deres papirer i orden, kan meget let blive udsat for udnyttelse på arbejdsmarkedet og social marginalisering, for selv om de ikke er mennesker uden rettigheder⁽³⁾, rammes de særligt hårdt af ethvert problem, som følger af deres situation. I udtalelsen om Indvandring, integration og beskæftigelse⁽⁴⁾ har EØSU allerede påpeget, at der er en klar sammenhæng mellem sort arbejde og indvandring, som ikke foregår ad lovlige kanaler, og at der bør træffes forholdsregler for at lovliggøre disse menneskers situation og omdanne sort arbejde til almindeligt arbejde.

2.4 EØSU ønsker, at asylretten respekteres ved en effektiv gennemførelse af grænsekontrollen. Mange mennesker, som har brug for international beskyttelse, ankommer til EU's ydre grænser på illegal vis. Myndighederne bør sikre, at disse mennesker får mulighed for at indgive deres anmodning om beskyttelse, og at den behandles i overensstemmelse med de internationale konventioner og EU's og medlemsstaternes lovgivning. Så længe de administrative og retlige procedurer for asylansøgere ikke er afsluttet, kan disse mennesker ikke udvises, og de skal have den beskyttelse, de som asylansøgere har krav på.

⁽¹⁾ Se udtalelsen om meddelelsen om en fælles politik mod ulovlig indvandring – EFT C 149 af 21.6.2002 og udtalelsen om indvandring, integration og beskæftigelse, som blev vedtaget på plenarforsamlingen den 11.12.2003.

⁽²⁾ Se første udtalelse i fodnote 2.

⁽³⁾ Ibid.

⁽⁴⁾ Se anden udtalelse i fodnote 2.

2.5 Den utilstrækkelige effektivitet i kontrollen ved de ydre grænser udnyttes ofte af net af kriminelle menneskesmuglere, som ikke viger tilbage for at sætte menneskeliv på spil for at øge deres ulovlige profit. I udtalelsen om tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel⁽⁵⁾, påpegede EØSU, at myndighederne bør beskytte ofrene, især de mest sårbare, såsom mindreårige samt ofre for slavehandel og seksuel udnyttelse, med samme styrke, hvormed de bekæmper de kriminelle organisationer, som smugler og udnytter mennesker.

2.6 EØSU har i tidligere udtalelser givet udtryk for, at en god forvaltning af de ydre grænser kræver, at medlemsstaternes grænsemyndigheder samarbejder med hinanden, og at myndighederne i oprindelses- og transitlandene samarbejder via kontaktpunkter.

2.7 I udtalelsen om ulovlig indvandring⁽⁶⁾ støttede EØSU Kommissionens forslag om at oprette en europæisk grænsevagt med fælles standarder og en harmoniseret uddannelsesplan. Det blev også nævnt, at der »på mellemlang sigt bør tages skridt til at oprette en grænsevagtskole«. Grænsekontrollen bør varetages af tjenestemænd, der er trænet i at omgås mennesker, og som har en bred ekspertise. EØSU udtalte sig også positivt om oprettelsen af et europæisk observatorium for indvandring og udvikling af et varslingsssystem for ulovlig indvandring.

2.8 EØSU stiller sig med nærværende udtalelse positivt til oprettelsen ved denne forordning af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved de ydre grænser. Skønt agenturet og dets ansatte ikke får nogen gennemførelsesbeføjelser eller kompetence til at fastlægge politiske retningslinier eller fremsætte lovgivningsforslag, vil agenturet forbedre koordinationen mellem medlemsstaternes myndigheder og øge effektiviteten i kontrollen ved de ydre grænser. Artikel 41 i udkastet til forfatningstraktat for Europa anerkender vigtigheden af det operationelle samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder.

3. Konkrete bemærkninger

3.1 Det bør også fastsættes, at agenturet som en af sine væsentligste opgaver (artikel 2) skal arbejde for en mere human behandling af mennesker og nøjere overholdelse af de internationale menneskerettighedskonventioner. Det er særligt vigtigt, at

effektiviteten i gennemførelsen af grænsekontrollen på ingen måde går ud over asylretten. Uddannelsen (artikel 5) af grænsevagter – som henhører under agenturet – bør omfatte uddannelse i menneskeret.

3.2 Agenturet bør også have til opgave at koordinere redningstjenesterne – især til søs – for at advare og bistå mennesker, som er nødstedte på grund af anvendelsen af farlige transportformer i forbindelse med illegal indvandring. I visse tilfælde har politiaktioner til søs forårsaget små fartøjers forlis og tab af menneskeliv, som kunne have været undgået. Det bør være grænsevagternes vigtigste opgave at hjælpe mennesker, som er i fare.

3.3 Det er fastsat, at agenturet samordner og organiserer tilbagesendelsesaktioner (artikel 9), hvortil det kan bruge fællesskabsmidler. EØSU minder om, at det i sin udtalelse om grønbogen om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold⁽⁷⁾ påpegede, at hvis politikken for tilbagesendelse ikke følges op af reguleringsforanstaltninger, bliver resultatet, at man fastholder størrelsen af en befolkningsgruppe, som ikke har papirerne i orden, og samtidig vil en sådan situation fremme den sorte økonomi, udnyttelse på arbejdsmarkedet samt social udstødelse.

3.4 EØSU er enig med Kommissionen i, at frivillig tilbagesenden bør prioriteres og mener, at tvangsmæssig tilbagesendelse kun bør tages i anvendelse, hvis der ikke er andre muligheder. Efter EØSU's mening er udvisning med anvendelse af tvang en sidste udvej, som man kun bør ty til i enkeltstående tilfælde. EØSU bifalder, at artikel II-19 i udkastet til forfatningstraktat for Europa (Beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering) forbyder kollektive udvisninger og fastsætter, at ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.

3.5 I forbindelse med tilbagesendelsesforanstaltninger bør agenturet sikre, at menneskerettighedsprincipperne og især asylretten respekteres. Agenturet bør sikre, at princippet om ikke at tilbagesende personer, som kan blive udsat for forfølgelse, mishandling eller alvorlig livsfare i oprindelses- eller transitlandet, bliver overholdt.

⁽⁵⁾ Se EFT C 221 af 17.9.2002.

⁽⁶⁾ Se første udtalelse i fodnote 2, punkt 3.6.4.

⁽⁷⁾ Se punkt 2.4 i udtalelsen i EFT C 61 af 14.3.2003.

3.6 Desuden har EØSU i udtalelsen om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere⁽⁸⁾ påpeget, at personer, som befinder sig i en af følgende situationer, bør forskånes herfor:

- Tilbagesendelsen medfører familiemæssig adskillelse fra børn eller slægtninge i opadstigende linie.
- Tilbagesendelsen er til alvorlig skade for mindreårige, som personen tager sig af.
- Personen lider af en svær fysisk eller psykisk sygdom.
- Der er alvorlig risiko for personens sikkerhed, liv og frihed i oprindelses- eller transitlandet.

3.7 I forbindelse med tilbagesendelse kan internationale organisationer (IOM, UNHCR, Røde Kors, osv.) anmodes om bistand.

3.8 I henhold til forordningen (artikel 17) skal bestyrelsen hvert år udarbejde en årsberetning, som sendes til Parlamentet,

Kommissionen og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. EØSU bifalder, at agenturet underretter det om dets aktiviteter. EØSU forbeholder sig ret til at afgive udtalelser og indbyde direktøren til relevante møder.

3.9 Bestyrelsens medlemmer (artikel 18) bør være personer, som har den nødvendige viden og erfaring og er uafhængige af regeringerne.

3.10 EØSU bifalder, at der tre år efter, at agenturet har indledt sin virksomhed (artikel 29), foretages en ekstern evaluering af, hvorledes det fungerer. På dette grundlag forelægger bestyrelsen henstillinger for Kommissionen om ændringer, som den anser for nødvendig for, at agenturet kan fungere bedre. EØSU ønsker at afgive udtalelse om de ændringer af forordningen, der til sin tid måtte blive foreslået, og opfordrer Europa-Parlamentet til at gøre det samme.

Bruxelles, den 29. januar 2004

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ Se EFT C 220 af 16.9.2003.