

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 768/2005 o osnivanju Agencije za kontrolu ribarstva Zajednice

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

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Europska granična i obalna straža te učinkovito upravljanje vanjskim granicama EU-a

[COM(2015) 673 final]

i

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj graničnoj i obalnoj straži te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2007/2004, Uredbe (EZ) br. 863/2007 i Odluke 2005/267/EZ

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

(2016/C 303/15)

Izvjestitelj: Giuseppe IULIANO

Suizvjestitelj: Cristian PÎRVULESCU

Dana 21. siječnja i 4. veljače 2016., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament i Vijeće odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 768/2005 o osnivanju Agencije za kontrolu ribarstva Zajednice

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

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Europska granična i obalna straža te učinkovito upravljanje vanjskim granicama EU-a

[COM(2015) 673 final]

i

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj graničnoj i obalnoj straži te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2007/2004, Uredbe (EZ) br. 863/2007 i Odluke 2005/267/EZ

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

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 12. svibnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 517. plenarnom zasjedanju održanom 25. i 26. svibnja 2016. (sjednica od 25. svibnja 2016.), sa 133 glasa za i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO načelno podupire prijedloge za izmjenu uredbi koje je predložila Komisija, ali iznosi neke primjedbe.

1.2 Odluke nekih država članica o zatvaranju granica velik su rizik za slobodu kretanja. Europske institucije moraju jamčiti funkcioniranje Schengenskog sporazuma. EGSO je na plenarnom zasjedanju održanom 17. veljače 2016. usvojio važnu rezoluciju ⁽¹⁾ kojom brani schengenski prostor i u kojoj je od Vijeća i država članica zatražio da osiguraju kako slobodu kretanja, tako i konsolidaciju i proširenje schengenskog prostora.

1.3 Odredbe Schengenskog sporazuma moraju se u svim državama članicama provoditi na jednak način, a za to je potrebno donijeti nove, pravno obvezujuće mjere. EGSO se, međutim, ne slaže s prijedlogom Komisije da se uspostave obavezne i sustavne kontrole na vanjskim granicama schengenskog prostora za građane EU-a jer to ograničava jednu od temeljnih sloboda.

1.4 Da bi se osiguralo dobro funkcioniranje Schengenskog sporazuma, vanjskim, zajedničkim, granicama moraju zajedno upravljati EU i države članice. EGSO je prva institucija koja je predložila osnivanje europske granične straže.

1.5 Prijedlog za jačanje uloge Frontexa s novim jedinicama i snagama za brzo djelovanje od 1 500 službenika i stručnjaka mora pratiti veća transparentnost u pogledu upravljanja Agencijom i njenog djelovanja, kao i veća odgovornost Agencije.

1.6 Mora se poboljšati suradnja između Agencije za granice i nacionalnih tijela. Agencija mora osnažiti centar za analizu rizika, radi čega će moći slati službenike za vezu u države članice i raspolagati ovlastima za ocjenjivanje operativne sposobnosti i resursa. EU mora jamčiti suradnju država članica u graničnim operacijama koje vodi Agencija.

1.7 Pravo Agencije na intervenciju, čak i kad država članica to ne traži, najosjetljivija je mjera u Komisijinom prijedlogu. EGSO se slaže s time da Komisija može odlučiti o intervenciji Agencije na vanjskim granicama, ali samo u hitnim situacijama i u skladu s transparentnim postupkom koji uključuje žurnu obavijest europskim zakonodavnim tijelima (Parlamentu i Vijeću).

1.8 Potrebno je poboljšati koordinaciju između različitih agencija i institucija koje imaju nadležnost u području kontrole granica, obalne straže, pomorske sigurnosti, spašavanja na moru, carine i ribarstva. Međutim, ta tijela i institucije moraju i zadržati svoje zadaće. Zbog toga EGSO predlaže da se uredba odnosi na europsku graničnu stražu, a da se izostavi pojam „obalna” ⁽²⁾.

1.9 Nadzor granica ne smije se militarizirati. Granična straža ne smije imati vojni karakter već sličiti građanskoj policiji,

1.10 Kada se na vanjskim granicama, bile one morske ili kopnene, osobe nađu u situaciji opasnoj po život i sigurnost, prva je obaveza granične straže i ostalih institucija koje djeluju na licu mjesta, spasiti i na odgovarajući način zbrinuti ljude. EGSO želi naglasiti da su posljednjih mjeseci brojne osobe raseljene zbog ratova u susjedstvu izgubile život na obalama i granicama Europe, a da vlasti nisu poduzele potrebne akcije spašavanja i zaštite.

1.11 EGSO smatra da se prijedlog Komisije za poboljšanje upravljanja vanjskim granicama mora usvojiti zajedno s promjenama u zajedničkom sustavu azila. Trenutna kriza posljedica je toga što Europa nije kadra razviti zajednički sustav azila i pružiti odgovarajuću zaštitu stotinama tisuća raseljenih ljudi i tražitelja azila koji pristižu na naše granice. Neke vlade nisu prihvatile prijedloge Komisije i odluke Vijeća o provođenju programa premještanja i preseljenja te odbijaju ispunjavati obaveze koje proizlaze iz Ugovora i međunarodnog prava.

⁽¹⁾ SL C 133, 14.4.2016, str. 1.

⁽²⁾ SL C 177, 18.5.2016, str. 57.

1.12 EGSO naglašava da u brojnim prilikama granična tijela nisu poštovala načelo zabrane vraćanja, koje je izrijeком navedeno u međunarodnom pravu o azilu i u Ugovoru. Odbor predlaže da se u okviru novog integriranog sustava vanjskih granica poboljša jamstvo poštivanja ljudskih prava.

1.13 U cilju suradnje s Agencijom u pogledu zaštite temeljnih prava, EGSO predlaže da jedan od članova Savjetodavnog foruma bude predstavnik Odbora. Odbor također predlaže da se ojača uloga dužnosnika za temeljna prava kako bi mogao djelovati na vlastitu inicijativu i da se razvije mehanizam pritužbi koji je predložio Europski ombudsman.

1.14 Odbor skreće pažnju na situaciju tisuća maloljetnika raseljenih zbog ratova koji pristižu na područje Europe bez pratnje i u ovim se trenucima nalaze u EU-u napušteni i bez zaštite, te predlaže Komisiji da se uvedu hitne mjere zaštite.

2. Kontekst

2.1 Uredbom Vijeća (EZ) br. 2007/2004 osnovana je Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (Frontex).

2.2 EGSO je izradio mišljenje⁽³⁾ u kojem je podržao osnivanje Frontexa, podsjećajući da se na granicama mora poštivati pravo na azil (načelo zabrane vraćanja) i da se mora osigurati zaštita temeljnih prava.

2.3 Kasnije je Uredbom (EZ) br. 863/2007 uspostavljen mehanizam za osnivanje jedinica za brzu intervenciju na granicama (RABIT) i izmijenjena Uredba (EZ) br. 2007/2004 u pogledu tog mehanizma te su definirane zadaće i ovlasti gostujućih službenika. Ta izmjena uredbe državama članicama omogućuje da od Agencije zatraže slanje jedinica za brzu intervenciju na granicama, koje se sastoje od odgovarajuće osposobljenih stručnjaka drugih država članica, na njihovo područje.

2.4 EGSO je izradio mišljenje⁽⁴⁾ u kojem podupire ažuriranje te uredbe. Međutim, upozorio je da je potrebno poboljšati zaštitu ljudskih prava i prava na azil. Također je upozorio na opasnost od militarizacije nadzora i kontrole vanjskih granica.

2.5 Direktivom 2008/115/EZ („Direktiva o vraćanju”) propisuju se zajednički standardi i postupci u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim statusom, „u skladu s temeljnim pravima (...) uključujući obaveze u području zaštite izbjeglica i ljudskih prava”.

2.6 Uredba o Frontexu posljednji je put izmijenjena u listopadu 2011. i tada je nadzor granica definiran kao zajednička odgovornost EU-a i država članica, te je uspostavljeno integrirano upravljanje. Osnovane su europske jedinice granične straže, ali i dalje pomoć Agencije traži država članica. Usporedno s time, ojačana je uloga Frontexa u postupcima vraćanja i povećana ovlast Agencije u zaštiti temeljnih prava.

3. Prijedlog Komisije: Europska granična i obalna straža i učinkovitije upravljanje europskim vanjskim granicama

3.1 Prijedlog Komisije da se utemelji europska granična i obalna straža jedna je od mjera koje se predviđaju u Europskom migracijskom programu u cilju boljeg upravljanja vanjskim granicama EU-a i njihove sigurnosti te je odgovor na potrebu da se, u skladu sa zahtjevima ministara unutarnjih poslova od 20. studenoga 2015.⁽⁵⁾, ojačaju sigurnosne kontrole na vanjskim granicama EU-a.

⁽³⁾ SL C 108, 30.4.2004., str. 97.

⁽⁴⁾ SL C 44, 11.2.2011., str. 162.

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

3.2 Europska granična i obalna straža sastojat će se od Europske agencije za graničnu i obalnu stražu, nastale iz Frontexa, i tijela odgovornih za upravljanje granicama država članica koja će i dalje svakodnevno upravljati vanjskim granicama.

3.3 Nova europska granična i obalna straža imat će na raspolaganju brzo dostupnu pričuvu od 1 500 službenika i stručnjaka (koje će se moći rasporediti u roku od najviše tri dana) i tehničku opremu, bit će zadužena za praćenje i nadzor, imat će pravo na intervenciju i nadzor nad obalnom stražom te ovlast da djeluje u trećim zemljama, bit će jamstvo unutarnje sigurnosti i igrat će veću ulogu u pogledu vraćanja. Standardna europska putna isprava za vraćanje osigurat će bolje prihvaćanje vraćenih osoba u trećim zemljama.

3.4 Europska komisija predložila je i druge mjere za upravljanje vanjskim granicama EU-a i zaštitu schengenskog prostora bez unutarnjih granica. Kako bi se dodatno pojačala sigurnost europskih građana, Komisija predlaže uvođenje sustavnih kontrola na temelju provjere odgovarajućih baza podataka za sve osobe koje ulaze u schengenski prostor ili ga napuštaju. Ti će prijedlozi doprinijeti učinkovitijem upravljanju migracijom, poboljšanju unutarnje sigurnosti EU-a i očuvanju načela slobodnog kretanja osoba.

3.5 Komisija predlaže posebnu izmjenu Zakonika o schengenskim granicama kako bi se uvela obaveza sustavnih provjera građana EU-a na vanjskim kopnenim, morskim i zračnim granicama uvidom u baze podataka kao što su Schengenski informacijski sustav, Interpolova baza podataka izgubljenih ili ukradenih putnih isprava i odgovarajući nacionalni sustavi. U Prijedlogu se također naglašava potreba za boljom provjerom biometrijskih podataka u putovnicama građana EU-a u slučaju sumnje u vjerodostojnost putovnice ili legitimitet njezina vlasnika. Od sada će kontrole biti obavezne i pri izlasku iz Europske unije.

4. Opće napomene

4.1 Na sastanku Europskog migracijskog foruma ⁽⁶⁾ 26. i 27. siječnja 2015., civilno društvo je na poziv Komisije i EGSO-a raspravljalo s europskim institucijama o humanitarnoj krizi na Sredozemlju i dolasku mješovitih tokova migranata i tražitelja azila. Nakon zaključaka Foruma, Komisija je usvojila određene inicijative za poboljšanje politike azila i granica. Međutim, Odbor izražava žaljenje što Vijeće nije uzelo u obzir zaključke Foruma. Mnogi sadašnji problemi mogli su se izbjeći da su se provele njegove preporuke.

4.2 Aktualna kriza iznosi na vidjelo ograničenja modela upravljanja vanjskim granicama i nedovoljne ovlasti kojima trenutno raspolaže Frontex. EGSO je u više svojih mišljenja ⁽⁷⁾ predložio da EU vanjske granice schengenskog prostora smatra zajedničkim i da u skladu s time odgovornost zajednički snose EU i države članice.

4.3 Odbor je prva institucija koja je predložila osnivanje europske granične straže. Također je izradio prijedloge ⁽⁸⁾ za zaštitu temeljnih prava pri kontroli granica i politici vraćanja.

4.4 EGSO smatra da se prijedlozi Komisije za poboljšanje upravljanja vanjskim granicama moraju usvojiti zajedno s promjenama u zajedničkom sustavu azila. Masovni dolazak raseljenih osoba na vanjske granice nekih zemalja nadmašuje kapacitet djelovanja i iznosi na vidjelo činjenicu da dublinski sustav nije u stanju upravljati masovnim dolaskom raseljenih osoba i tražitelja azila. Odgovornost mora biti zajednička i temeljiti se na solidarnosti. Odbor predlaže:

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

⁽⁷⁾ SL C 451, 16.12.2014., str. 1., SL C 458, 19.12.2014., str. 7., SL C 44, 11.2.2011., str. 162.

⁽⁸⁾ SL C 128, 18.5.2010., str. 29.

4.4.1 ispunjenje planiranog hitnog premještanja i uspostavu trajnog mehanizma premještanja koje je dogovorilo Europsko vijeće 22. rujna 2015.

4.4.2 proširenje programa preseljenja na preseljenje izbjeglica iz država izvan EU-a i njihovo nastanjivanje u Uniji, u suradnji s trećim zemljama i UNHCR-om i

4.4.3 uvođenje novih programa premještanja unutar EU-a uz pružanje financijskih poticaja državama članicama koje se na to obvežu. Mehanizam premještanja mora biti trajan i djelotvoran te se temeljiti na ključu raspodjele.

4.4.4 EGSO je već u drugim prilikama⁽⁹⁾ izjavio da dublinski sustav valja izmijeniti i zamijeniti sustavom veće solidarnosti unutar EU-a koji će uzimati u obzir volju tražitelja azila i jamčiti podjelu odgovornosti među državama članicama.

4.5 Prijedlogom Komisije osnažuje se uloga Agencije za granice u postupcima vraćanja. Odbor podsjeća na sljedeće:

4.5.1 upravni postupak izгона mora biti individualan i svaka osoba na koju se on odnosi ima pravo iznijeti svoja upravna i sudska očitovanja nadležnim tijelima i

4.5.2 Poveljom se izričito zabranjuje kolektivno protjerivanje te se propisuje da nitko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje ili drugo nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kaznu.

4.5.3 EGSO je upozorio⁽¹⁰⁾ da EU ne bi smio Tursku smatrati sigurnom zemljom u pogledu azila; UNHCR i razne nevladine organizacije također su izjavile da nedavni sporazum između EU-a i Turske nije u potpunosti u skladu s međunarodnim pravom o azilu jer „izbjeglicama je potrebna zaštita, a ne odbacivanje”⁽¹¹⁾. Bivša jugoslavenska republika Makedonija odlukom o zatvaranju granica izbjeglicama također krši pravo na azil.

4.6 EGSO ocjenjuje pozitivnim to što su reformom uredbe o Frontexu iz listopada 2011. uspostavljeni Savjetodavni forum i dužnosnik za temeljna prava te sa zadovoljstvom pozdravlja to što su u novom prijedlogu uredbe uzeti u obzir neki prijedlozi Odbora⁽¹²⁾ za zaštitu temeljnih prava na vanjskim granicama.

5. Posebne napomene

5.1 Odbor preporučuje *integriran i preventivan* pristup kojim bi se pozornost posvetila pažljivoj analizi podataka o kretanju na granicama Unije, zahvaljujući čemu bi se moglo predvidjeti gdje i kada bi nacionalnim vlastima mogla biti potrebna pomoć. Također je potrebno izraditi skup smjernica i pokazatelja na temelju kojih će se moći procijeniti u kojoj mjeri taj integrirani sustav ispunjava složenu zadaću koja mu je dodijeljena. Iskustvo i ocjenjivanje schengenskog sustava relevantni su za stvaranje sličnog mehanizma za upravljanje informacijama i operativnim mjerama.

⁽⁹⁾ SL C 451, 16.12.2014., str. 1.

⁽¹⁰⁾ SL C 71, 24.2.2016., str. 82.

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

⁽¹²⁾ Vidjeti bilješku 8.

5.2 EGSO smatra da, iako su po njegovu mišljenju obvezujuće odluke Agencije i njezino pravo na intervenciju neophodni, Unija treba koristiti sva potrebna sredstva kako bi osigurala suradnju država članica u svim operacijama Agencije na granicama. EGSO se slaže s time da Komisija može odlučivati o intervenciji Agencije na vanjskim granicama, ali samo u hitnim situacijama te u skladu s transparentnim postupkom koji bi podrazumijevao da se o tome odmah obavijeste europski zakonodavci (Parlament i Vijeće). To je ključan faktor uspjeha integriranog i koordiniranog pristupa upravljanju granicama koji moraju pratiti veća transparentnost i odgovornost Agencije u pogledu upravljanja i djelovanja.

5.3 Odbor smatra da je potrebno povećati stupanj koordinacije među brojnim tijelima nadležnim za obalnu stražu, kontrolu granica, carinu, pomorsku sigurnost, potragu i spašavanje na moru te zaštitu okoliša i ribarstvo. Moguće je izbjeći preklapanja i postići uštede, barem u pogledu proračuna Unije. Ipak, treba paziti da različita tijela i institucije zadrže sve svoje zadaće i spriječiti njihovo podređivanje krovnoj strukturi za jamčenje sigurnosti.

5.4 EGSO pozdravlja prijedlog za uspostavu europske granične straže, koja bi se sastojala od 1 500 stručnjaka (pripadnika granične policije). Njena bi se veličina mogla s vremenom mijenjati po potrebi. Bitni elementi su brzina kojom će se snage te granične straže moći poslati u pogranične zone i način na koji će surađivati sa svojim kolegama.

5.5 Drugi ključni čimbenik operativnih priprema je obučenosť. Odbor smatra da je obuka potrebna, kako za pripadnike europske granične straže, tako i za službenike granične policije država članica. Agencija treba preuzeti istaknutu ulogu u obuci i prijenosu dobrih praksi među pripadnicima granične policije svih država članica. U provođenju programa obuke posebnu pozornost treba posvetiti temeljnim pravima, s obzirom na to da su pripadnici granične straže prve osobe s kojima se susreću izbjeglice i imigranti, od kojih se većina nalazi u stanju velike ranjivosti.

5.6 Pozitivno je to što će Agencija sudjelovati u postupku vraćanja. S obzirom na pozornost koja će se ubuduće posvećivati toj politici, moguće je da će resursi Agencije biti nedovoljni. Nadalje, u Komunikaciji kao i na operativnoj razini valja razjasniti na koji će način Agencija sudjelovati u postupku vraćanja, osobito kada djeluje na vlastitu inicijativu. Agencija se, također, treba pobrinuti da se u operacijama vraćanja u kojima ona sudjeluje poštuju temeljna prava povratnika⁽¹³⁾.

5.7 Agencija mora surađivati s nadležnim vlastima kako bi se zajamčili odgovarajući uvjeti za prihvāt povratnika, uključujući njihovu sigurnost. Odbor smatra da je poštivanje ljudskih prava preduvjet za potpisivanje sporazumā o ponovnom prihvāt u trećim zemljama i ne slaže se s time da države članice ili EU sklapaju sporazume o repatrijaciji sa zemljama koje nisu ratificirale osnovne međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava ili s onima koje ih sustavno krše⁽¹⁴⁾.

5.8 Zaštita temeljnih prava treba biti prioritet Agencije. Temeljna ljudska prava vrijede za sve, a ne samo za građane Unije. Tražitelji azila i migranti zaštićeni su Europskom konvencijom o ljudskim pravima i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima⁽¹⁵⁾. EGSO je posebno zabrinut u pogledu poštivanja temeljnih prava u operacijama koje se odvijaju u trećim zemljama, poštivanja načela nediskriminacije u postupcima provjere pri ulasku u Uniju, kolektivnog protjerivanja i protjerivanja migranata i tražitelja azila u države u kojima se krše ljudska prava te zaštite iznimno ranjivih osoba, poput žena i maloljetnika bez pratnje.

⁽¹³⁾ Članak 19. Povelje Europske unije o temeljnim pravima izričito zabranjuje kolektivno protjerivanje te se propisuje da nitko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje ili drugo nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kaznu.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti bilješku 8.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti bilješku 8.

5.9 Kako bi osigurao da se zaštiti temeljnih prava posvećuje potrebna pozornost i pruža potrebna potpora, Odbor Agenciji nudi pomoć sudjelovanjem u savjetodavnom forumu o temeljnim pravima. Osim toga, Agenciji preporučuje da omogući neovisno ocjenjivanje svojih postupaka i operacija. Kad se radi o unutarnjoj organizaciji Agencije, Odbor smatra da bi moglo biti dovoljno imenovati službenika za temeljna prava, pod uvjetom da on raspoláže solidnom radnom strukturom te znatnim ovlastima i resursima.

5.10 Odbor smatra dobrodošlim i potrebnim uvođenje novog europskog putnog dokumenta za građane trećih zemalja koji bi se koristio u postupku njihova vraćanja.

5.11 Odbor smatra da se Zakonik o schengenskim granicama može mijenjati, ali samo pod uvjetom da se ulože potrebni naponi kako se kontrolama kojima bi podliježali građani Unije, bez obzira na to pripadaju li schengenskom prostoru ili ne, ne bi ograničavalo njihovo kretanje, jedna od njihovih temeljnih sloboda. Opća uspostava tih kontrola, koje bi se vršile više ili manje naprednim tehnološkim sredstvima, ugrozila bi održivost schengenskog sustava.

5.12 EGSO želi još jednom istaknuti da je potrebna suradnja s civilnim društvom na svim razinama i u okviru svih aktivnosti. Podsjeća da je uloga civilnog društva i građana bila ključna za sprečavanje još teže situacije u humanitarnom smislu, kako u teritorijalnim vodama država članica tako i na njihovu tlu. Odbor smatra da podrška civilnom društvu, koje unatoč ograničenim sredstvima pokušava pomoći u ekstremnim situacijama, treba biti prioritet.

Bruxelles, 25. svibnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS
