

Mišljenje Europskog odbora regija o Prijedlogu uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži

(2019/C 168/09)

<p>Glavna izvjestiteljica: Anna MAGYAR (HU/EPP), potpredsjednica Vijeća Čongradske županije</p> <p>Referentni dokument: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage Zajedničke akcije Vijeća 98/700/PUP, Uredbe (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća</p> <p style="text-align: center;"><i>Doprinos Europske komisije sastanku čelnika u Salzburgu 19.–20. rujna 2018.</i></p> <p style="text-align: center;">COM(2018) 631 final</p>

I. PREPORUKE ZA IZMJENE

Amandman 1.

COM(2018) 631 final, članak 2. stavak 16.

Definicije

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>„operativno osoblje” znači službenici graničnog nadzora, pratitelji za vraćanje, stručnjaci za vraćanje i drugo relevantno osoblje od kojeg se sastoje „stalne snage europske granične i obalne straže”. U skladu s trima kategorijama utvrđenima na temelju članka 55. stavka 1. operativno osoblje ili zapošljava Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu kao statutarno osoblje (kategorija 1.), ili ga Agenciji upućuju države članice (kategorija 2.) ili ga države članice stavljaju na raspolaganje za kratkoročno raspoređivanje (kategorija 3.). Operativno osoblje treba djelovati kao članovi timova za upravljanje granicama, timova za potporu upravljanju migracijama ili timova za vraćanje koji imaju izvršne ovlasti. Operativno osoblje uključuje i statutarno osoblje odgovorno za funkcioniranje središnje jedinice ETIAS-a;</p>	<p>„operativno osoblje” znači službenici graničnog nadzora, pratitelji za vraćanje, stručnjaci za vraćanje i drugo relevantno osoblje od kojeg se sastoje „stalne snage europske granične i obalne straže”. U skladu s četirima kategorijama utvrđenima na temelju članka 55. stavka 1. operativno osoblje ili zapošljava Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu kao statutarno osoblje (kategorija 1.), ili ga Agenciji upućuju države članice (kategorija 2.) ili ga države članice stavljaju na raspolaganje za kratkoročno raspoređivanje ili za hitne intervencije (kategorije 3. i 4.). Operativno osoblje treba djelovati kao članovi timova za upravljanje granicama, timova za potporu upravljanju migracijama ili timova za vraćanje. Osoblje kategorije 2., kategorije 3. i kategorije 4. smije provoditi izvršne ovlasti. Operativno osoblje uključuje i statutarno osoblje odgovorno za funkcioniranje središnje jedinice ETIAS-a;</p>

Amandman 2.

COM(2018) 631 final, članak 3. točka (a)

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(a) nadzora državne granice, uključujući mjere olakšavanja zakonitog prelaska granica i, prema potrebi, mjere povezane sa sprečavanjem i otkrivanjem prekograničnog kriminala, poput krijumčarenja migranata, trgovine ljudima i terorizma, te mjere povezane s upućivanjem osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita ili je žele zatražiti;	(a) nadzora državne granice, uključujući mjere olakšavanja zakonitog prelaska granica i, prema potrebi, mjere povezane sa sprečavanjem, otkrivanjem i zaustavljanjem prekograničnog kriminala, poput krijumčarenja migranata, trgovine ljudima i terorizma, te mjere povezane s upućivanjem osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita ili je žele zatražiti;

Obrazloženje

Glavne aktivnosti upravljanja granicama također moraju uključivati osiguravanje operativnog rješenja u suzbijanju prekograničnog kriminala.

Amandman 3.

COM(2018) 631 final, članak 8. stavci 4., 6. i 7.

Višegodišnji ciklus strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(4) Na temelju strateške analize rizika za europsko integrirano upravljanje granicama iz članka 30. stavka 2. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 118. radi razvoja višegodišnje strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama. Tim delegiranim aktima utvrđuju se prioriteti politike i strateške smjernice za sljedeće četiri godine u vezi s elementima utvrđenima u članku 3.	(4) Do [još nije potvrđeno] Komisija Europskom parlamentu i Vijeću predstavlja nacrt višegodišnje strateške politike za prvi višegodišnji ciklus strateške politike na temelju strateške analize rizika za europsko integrirano upravljanje granicama iz članka 30. stavka 2. U roku od [još nije potvrđeno] nakon što Komisija predstavi nacrt višegodišnje strateške politike, saziva se sastanak između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije kako bi se o njemu raspravilo. Nakon te rasprave, Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 118. radi razvoja višegodišnje strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama. Tim delegiranim aktima utvrđuju se prioriteti politike i strateške smjernice za sljedeće četiri godine u vezi s elementima utvrđenima u članku 3.
[...]	[...]
(6) U svrhu provedbe delegiranog akta iz stavka 4. države članice uspostavljaju nacionalne strategije za integrirano upravljanje granicama u bliskoj suradnji svih nacionalnih tijela nadležnih za upravljanje granicama i vraćanje. Te su nacionalne strategije u skladu s člankom 3., delegiranim aktom iz stavka 4. te tehničkom i operativnom strategijom iz stavka 5.	(6) U svrhu provedbe delegiranog akta iz stavka 4. države članice uspostavljaju nacionalne strategije za integrirano upravljanje granicama u bliskoj suradnji svih nacionalnih tijela nadležnih za upravljanje granicama i vraćanje te u dogovoru s relevantnim nacionalnim i regionalnim vlastima dotičnih podnacionalnih teritorija. Te su nacionalne strategije u skladu s člankom 3., delegiranim aktom iz stavka 4. te tehničkom i operativnom strategijom iz stavka 5.
(7) Četrdeset i dva mjeseca nakon donošenja delegiranog akta iz stavka 4. Komisija uz potporu agencije provodi temeljitu evaluaciju njegove provedbe. Rezultati te evaluacije uzimaju se u obzir pri pripremi sljedećeg ciklusa.	(7) Četrdeset i dva mjeseca nakon donošenja delegiranog akta iz stavka 4. Komisija uz potporu agencije provodi temeljitu evaluaciju njegove provedbe. Rezultati te evaluacije uzimaju se u obzir pri pripremi sljedećeg ciklusa. Komisija dostavlja evaluaciju Vijeću, Europskom parlamentu i Europskom odboru regija.

Objasnenje

Prilikom izrade nacionalnih strategija za integrirano upravljanje granicama trebalo bi se savjetovati s lokalnim i regionalnim vlastima s podruĉja koja su zahvaćena aktualnim, predvidljivim ili potencijalnim velikim migracijskim tokovima ili se suoĉavaju s drugim izazovima koji imaju ozbiljne posljedice za lokalnu ili regionalnu razinu. Nadalje, Komisija bi trebala podnijeti izvješće suzakonodavcima (Am. 23 nacrtu mišljenja Odbora LIBE), kao i političkim predstavnicima lokalne i regionalne razine na razini EU-a.

Amandman 4.

COM(2018) 631 final, ĉlanak 21. stavci 1. i 3.

Nacionalni koordinacijski centar

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(1) Svaka država ĉlanica uspostavlja, vodi i održava nacionalni koordinacijski centar koji koordinira i razmjenjuje informacije između svih tijela odgovornih za nadzor vanjskih granica na nacionalnoj razini te drugih nacionalnih koordinacijskih centara i Agencije. Svaka država ĉlanica obavješćuje Komisiju o osnivanju svojeg nacionalnog koordinacijskog centra, koja odmah o tome obavješćuje druge države ĉlanice i Agenciju.	(1) Svaka država ĉlanica uspostavlja, vodi i održava nacionalni koordinacijski centar koji koordinira i razmjenjuje informacije između svih tijela odgovornih za nadzor vanjskih granica na nacionalnoj razini, i, gdje je prikladno, relevantnih regionalnih i lokalnih vlasti , te drugih nacionalnih koordinacijskih centara i Agencije. Svaka država ĉlanica obavješćuje Komisiju o osnivanju svojeg nacionalnog koordinacijskog centra, koja odmah o tome obavješćuje druge države ĉlanice i Agenciju.
[...]	[...]
(3) Nacionalni koordinacijski centar:	(3) Nacionalni koordinacijski centar:
(a) osigurava pravovremenu razmjenu informacija i pravovremenu suradnju između svih nacionalnih tijela odgovornih za nadzor vanjskih granica i drugih nacionalnih koordinacijskih centara i Agencije;	(a) osigurava pravovremenu razmjenu informacija i pravovremenu suradnju između svih nacionalnih tijela odgovornih za nadzor vanjskih granica, i, gdje je prikladno, relevantnih regionalnih i lokalnih vlasti, kao i drugih nacionalnih koordinacijskih centara i Agencije;
[...]	[...]

Objasnenje

Kako bi se osiguralo pravilno širenje i razmjena informacija na lokalnoj i regionalnoj razini kada je to potrebno.

Amandman 5.

COM(2018) 631 final, ĉlanak 39. stavak 3. toĉka (m)

Operativni plan za zajedniĉke operacije

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(m) postupke za uspostavu mehanizma zaprimanja i prijenosa Agenciji pritužbi protiv svih osoba koje sudjeluju u zajedniĉkoj operaciji ili brzom intervenciji na granicama, uključujući službenike graniĉnog nadzora ili drugo relevantno osoblje države ĉlanice domaćina i ĉlanove timova u vezi s navodnim povredama temeljnih prava u okviru njihova sudjelovanja u zajedniĉkoj operaciji ili brzom intervenciji na granicama;	(m) ubrzani postupak za postupanje s državljanima trećih zemalja koji nezakonito ulaze na teritorij države ĉlanice;
(n) logistiĉku organizaciju, uključujući informacije o uvjetima rada i okruženju podruĉja na kojima je predviđeno odvijanje zajedniĉke operacije.	(n) postupke za uspostavu mehanizma zaprimanja i prijenosa Agenciji pritužbi protiv svih osoba koje sudjeluju u zajedniĉkoj operaciji ili brzom intervenciji na granicama, uključujući službenike graniĉnog nadzora ili drugo relevantno osoblje države ĉlanice domaćina i ĉlanove timova u vezi s navodnim povredama temeljnih prava u okviru njihova sudjelovanja u zajedniĉkoj operaciji ili brzom intervenciji na granicama;
	(o) logistiĉku organizaciju, uključujući informacije o uvjetima rada i okruženju podruĉja na kojima je predviđeno odvijanje zajedniĉke operacije.

Obrazloženje

Također je potrebno tijekom zajedničke operacije pokrenuti ubrzani postupak za državljane trećih zemalja koji nezakonito ulaze na teritorij države članice kako bi se odluka o njihovom vraćanju mogla izdati u najkraćem mogućem roku.

Amandman 6.

COM(2018) 631 final, članak 55. stavak 1.

Stalne snage europske granične i obalne straže

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
1. Stalne snage europske granične i obalne straže od 10 000 pripadnika operativnog osoblja dio su Agencije. Te su stalne snage sastavljene od sljedećih triju kategorija osoblja u skladu s godišnjim planom raspoloživosti utvrđenim u Prilogu I.:	1. Stalne snage europske granične i obalne straže od 10 000 pripadnika operativnog osoblja dio su Agencije. Te su stalne snage sastavljene od sljedećih četiriju kategorija osoblja u skladu s godišnjim planom raspoloživosti utvrđenim u Prilogu I.:
(a) kategorija 1.: operativni članovi osoblja Agencije zaposleni u skladu s člankom 94. stavkom 1. te raspoređeni u operativna područja u skladu s člankom 56.;	(a) kategorija 1.: operativni članovi osoblja Agencije zaposleni u skladu s člankom 94. stavkom 1. te raspoređeni u operativna područja u skladu s člankom 56.;
(b) kategorija 2.: operativno osoblje dugoročno upućeno iz država članica u Agenciju kao dio stalnih snaga u skladu s člankom 57.;	(b) kategorija 2.: operativno osoblje dugoročno upućeno iz država članica u Agenciju kao dio stalnih snaga u skladu s člankom 57.;
(c) kategorija 3.: operativno osoblje iz država članica stavljeno Agenciji na raspolaganje za kratkoročno raspoređivanje kao dio stalnih snaga u skladu s člankom 58.	(c) kategorija 3.: operativno osoblje iz država članica stavljeno Agenciji na raspolaganje za kratkoročno raspoređivanje kao dio stalnih snaga u skladu s člankom 58.;
	(d) kategorija 4.: operativno osoblje za brzu reakciju.

Obrazloženje

Dodavanjem četvrte kategorije operativnog osoblja ublažilo bi se moguće opterećenje za lokalne i regionalne vlasti u pogledu raspoređivanja, istodobno nadopunjujući stalne snage za hitne intervencije na granicama (Am. 55. i Am. 64. nacrt izvešća Odbora LIBE).

Amandman 7.

COM(2018) 631 final, članak 64. stavak 6.

Pričuva tehničke opreme

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
[...]	[...]
Ako se pokaže da je minimalna količina tehničke opreme nedostatna za provedbu operativnog plana dogovorenog za takve aktivnosti, Agencija ga revidira u skladu s opravdanim potrebama i sporazumom s državama članicama.	Ako se pokaže da je minimalna količina tehničke opreme nedostatna za provedbu operativnog plana dogovorenog za takve aktivnosti, Agencija ga revidira i osigurava dostupnost te opreme u skladu s opravdanim potrebama i sporazumom s državama članicama.

Obrazloženje

Kako bi se zajamčila provedba operativnih planova, Agencija, prema potrebi, osigurava minimalnu količinu tehničke opreme, nakon što procijeni potrebe pojedinačnih operativnih planova.

Amandman 8.

COM(2018) 631 final, članak 84. stavak 1. nova točka (e)

Akreditacijska isprava

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(c) noviju digitalnu fotografiju; i	(c) noviju digitalnu fotografiju;
(d) zadaće koje je ovlašten obavljati tijekom raspoređivanja.	(d) zadaće koje je ovlašten obavljati tijekom raspoređivanja; i
	(e) poseban identifikacijski broj.

Obrazloženje

Svaki dokument mora sadržavati poseban identifikacijski broj nositelja kartice koji se dodjeljuje prema vrsti uporabe i njegovoj ulozi tijekom uporabe. Poseban identifikacijski broj također će doprinijeti ubrzanju identifikacije u sustavu registracije.

Amandman 9.

COM(2018) 631 final, članak 102. stavci 4.–6.

Sastanci Upravnog odbora

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
4. Irska se poziva da prisustvuje na sastancima Upravnog odbora.	4. Irska se poziva da prisustvuje na sastancima Upravnog odbora u svojstvu promatrača.
5. Ujedinjena Kraljevina poziva se da prisustvuje na sastancima Upravnog odbora do datuma povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije.	5. Ujedinjena Kraljevina poziva se da prisustvuje na sastancima Upravnog odbora u svojstvu promatrača do datuma povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije.
6. Predstavnici Agencije Europske unije za azil i Europol-a pozivaju se da prisustvuju na sastancima Upravnog odbora. Upravni odbor može pozvati predstavnika relevantnih institucija, tijela, ureda i agencija Unije.	6. Predstavnici Agencije Europske unije za azil i Europol-a pozivaju se da prisustvuju na sastancima Upravnog odbora u svojstvu promatrača . Upravni odbor može pozvati predstavnika relevantnih institucija, tijela, ureda i agencija Unije da sudjeluje u svojstvu promatrača.

Obrazloženje

Samo članovi imaju pravo glasa na sastancima upravnog odbora. Drugi subjekti mogu biti pozvani i sudjelovati na sastanku u svojstvu promatrača bez prava glasa.

Amandman 10.

COM(2018) 631 final, članak 116. stavak 1.

Evaluacija

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(c) provedba europske suradnje u pogledu funkcija obalne straže;	(c) provedba europske suradnje u pogledu funkcija granične i obalne straže;

Obrazloženje

U skladu s člankom 4., Agencija jamči postojanje europske granične i obalne straže.

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. ponavlja potrebu za jačanjem potporne uloge i mandata Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (dalje u tekstu: Agencija), naročito u pogledu suradnje s trećim zemljama, u cilju osiguravanja učinkovite zaštite vanjskih granica EU-a i znatnog jačanja djelotvornog vraćanja nezakonitih migranata. Istodobno ističe da prošireni mandat donosi potrebu za jačanjem zaštitnih mehanizama kako bi osiguralo da se u okviru svih aktivnosti u potpunosti poštuju temeljna prava i međunarodne obveze EU-a i njegovih država članica, posebice načelo zabrane prisilnog udaljenja i vraćanja te kako bi se izbjeglo sudjelovanje Agencije u bilo kojoj operaciji u kojoj temeljna prava nisu osigurana;
2. uviđa da je učinkovita kontrola vanjskih granica EU-a važna sastavnica sveobuhvatne migracijske politike EU-a te da bi u tom kontekstu predloženo jačanje europske granične i obalne straže moglo biti nužno; međutim, kao što je napomenuo u svom nedavnom mišljenju o Fondu za azil i migracije, naglašava da se zajedno s povećanjem financijskih i operativnih sredstava za zaštitu granica moraju poduzeti i odgovarajući koraci za jačanje drugih aspekata migracijske politike EU-a kako bi se mogao zajamčiti uravnoteženi pristup.
3. ističe činjenicu da je slobodno kretanje građana EU-a jedno od najvažnijih postignuća EU-a te da na području bez unutarnjih granica nedokumentirana migracija preko vanjskih granica ima ozbiljne pravne, gospodarske i sigurnosne posljedice za funkcioniranje schengenskog sustava;
4. naglašava činjenicu da privremeno ponovno uvođenje graničnih kontrola na unutarnjim granicama ozbiljno ugrožava sposobnost susjednih regija za međusobnu suradnju te ima ozbiljne posljedice na regionalna gospodarstva, pa su stoga djelotvorne kontrole vanjskih granica od ključnog značaja;
5. ističe činjenicu da djelotvorna zaštita vanjskih granica pridonosi borbi protiv trgovine ljudima kao i konačnom onemogućavanju poslovnih modela krijumčarenja, čime se sprečavaju tragični gubici ljudskih života; nadalje, djelotvorna kontrola na vanjskim granicama može doprinijeti sprečavanju određenih prijetnji unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku i javnom zdravlju lokalnih i regionalnih zajednica, posebice na vanjskim granicama EU-a;
6. smatra da je sveobuhvatni pristup migracijama – koji uključuje pojačanu kontrolu na vanjskim granicama EU-a, funkcionalan zajednički europski sustav azila, zajednički pristup rješavanju problema osoba kojima treba međunarodna zaštita, koherentni sustav pravnih rješenja za migracije i mnogo dosljedniju politiku rješavanja vanjske dimenzije i uzroka migracija – preduvjet za pravilno funkcioniranje migracijske politike;
7. ističe da je učinkovita politika vraćanja ključna sastavnica sveobuhvatnog pristupa migracijama te da Agencija stoga mora biti kadra pružati potporu državama članicama u tom području, u skladu s međunarodnim pravom i pravom EU-a te uz poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja;
8. pozdravlja prošireni mandat Agencije da osigura sveobuhvatnu potporu državama članicama i trećim zemljama u operacijama djelotvornog i humanog vraćanja. To u određenim slučajevima može uključivati i mogućnost pružanja operativne pomoći trećim zemljama na zahtjev, bez ikakvih zemljopisnih ograničenja i radi sprečavanja pogoršanja krizne situacije; međutim, takvi slučajevi iziskuju jasne garancije i zaštitne mjere u pogledu poštovanja temeljnih prava i međunarodnog prava, kao i odgovarajuće mehanizme kojima će se osigurati da Agencija odgovara za mjere koje poduzima izvan nadležnosti država članica;
9. naglašava činjenicu da je zaštita vanjskih granica zajednička nadležnost EU-a i država članica; prijedlogom bi trebalo osigurati da EK nadgleda koordinaciju i kontrolu vanjskih granica Unije;
10. uviđa da je nužno države članice obvezati da doprinose zajedničkim operacijama Agencije, ali je zabrinut zbog prijedloga za uspostavu stalnih snaga koje bi se sastojale od 10 000 pripadnika operativnog osoblja, s obzirom na to da bi raspoređivanje pripadnika nacionalne granične straže i nacionalnog osoblja u Agenciju moglo dovesti do odljeva mozgova; naglašava da stvaranje takvih novih struktura ne smije stvoriti dodatno opterećenje za lokalne i regionalne vlasti, osobito u pograničnim područjima ili ugroziti obavljanje zadaća koje na vanjskim granicama provode postojeća nacionalna, regionalna ili lokalna tijela te stoga predlaže realniju i postupnu uspostavu stalnih snaga u odnosu na ono što je predviđeno u Prilogu I;

11. zabrinut je zbog toga što nije provedena odgovarajuća procjena učinka nekoliko aspekata tog prijedloga, pored ostalog njegovog potencijalnog teritorijalnog učinka, te smatra da je potrebno pronaći troškovno najučinkovitije načine za osiguravanje potporne uloge Agencije. Takva procjena učinka također bi trebala odražavati financijske implikacije u normalnim i kriznim situacijama, kao i složena pravna pitanja koja bi mogla iskrsnuti, posebice u pogledu operacija izvan teritorija EU-a;

12. naglašava višedionički okvir u kojem se odvija upravljanje granicama kao i ulogu koju lokalne i regionalne vlasti mogu imati u tom okviru, kako je navedeno u članku 22. Napominje u tom smislu da bi relevantne lokalne i regionalne vlasti (primjerice one koje upravljaju graničnim i obalnim regijama) trebale biti na odgovarajući način uključene u razmjenu informacija, posebno u pogledu nacionalnih koordinacijskih centara (članak 21.), kao i u pripremu nacionalnih strategija za integrirano upravljanje granicama (članak 8.);

13. naglašava da nezakonite migracije znatno opterećuju lokalne i regionalne vlasti i stvaraju izazove u pogledu usmjeravanja ograničenih javnih usluga na one kojima smo zbog preuzetih međunarodnih obveza dužni pružiti sklonište i azil. Stoga naglašava da su brzo vraćanje neuspješnih tražitelja azila i osiguranje poštovanja zakonitih migracijskih kanala od ključne važnosti;

14. smatra da zaštita vanjskih granica EU-a predstavlja zajednički interes te da države članice i regionalne vlasti same ne mogu u dovoljnoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog zakonodavstva, kao i da je iz tog razloga prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Bruxelles, 6. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Karl-Heinz LAMBERTZ
