

**Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (FRONTEX)“,**

KOM(2010) 61 v konečnom znení – 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Spravodajca: **pán PEZZINI**

Rada sa 18. marca 2010 rozhodla podľa článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (FRONTEX)“

KOM(2010) 61 v konečnom znení – 2010/0039 (COD).

Odborná sekcia pre zamestnanosť, sociálne veci a občianstvo poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci, prijala svoje stanovisko 16. júna 2010.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 464. plenárnom zasadnutí 14. a 15. júla 2010 (schôdza z 15. júla 2010) prijal 78 hlasmi za, pričom 1 člen hlasoval proti a 1 sa hlasovania zdržal, nasledujúce stanovisko:

## 1. Závbery a odporúčania

1.1 Európsky hospodársky a sociálny výbor podporuje a oceňuje úsilie, ktoré Komisia vynaložila na prispôbenie a aktualizáciu nariadenia (ES) č. 2007/2004.

1.2 Podľa Schengenského dohovoru o voľnom pohybe v Európe si členské štáty, ktoré zrušili kontroly na svojich vnútorných hraniciach, môžu slobodne zvoliť orgány, ktoré poveria kontrolou vonkajších hraníc.

1.2.1 Po rozšírení EÚ a pri postupnom rozširovaní schengenského priestoru na skoro všetky členské štáty sa však zistilo, že vzhľadom na nerovnorodosť vnútroštátnych právnych systémov jestvuje v rámci jednotlivých krajín aj rôznorodosť pokiaľ ide o zodpovednosť v oblasti kontroly vonkajších hraníc EÚ.

1.3 Na zasadnutí Európskej rady v Laekene v decembri 2001 sa však členské štáty zaviazali uplatňovať spoločný operatívny mechanizmus koordinácie a spolupráce na koordinovanie činnosti štátnych orgánov zodpovedných za kontrolu vonkajších hraníc.

1.3.1 Tento záväzok sa stal ešte naliehavším vzhľadom na prudký nárast medzinárodnej komunikácie, ktorá uľahčila vytváranie nových identít a tým aj vznik nových národných štátov.

1.4 Na základe globálneho prístupu v oblasti „bezpečnosti“ hraníc a boja proti „nelegálnemu prisťahovalectvu“ sa Komisia

teda rozhodla navrhnuť vytvorenie spoločných podporných tímov FRONTEX (FJST), ktoré by členské štáty poskytovali na báze dobrovoľnosti.

1.4.1 Preto by úlohou tímov malo mať zabezpečenie „dozoru“ a následne „kontroly“ na miestach vstupu na územie EÚ a to v rámci „Kódexu schengenských hraníc“ a vlastných právomocí štátnych orgánov, ako aj so zreteľom na rozvoj spoločnej politiky v oblasti pevnej a mobilnej infraštruktúry.

1.4.2 Ide o právomoc kontrolovať doklady totožnosti, klásť cudzincom otázky o dôvodoch ich pobytu, vždy v súlade s predpismi členských štátov, a vstupovať na palubu plavidiel nachádzajúcich sa v teritoriálnych vodách členského štátu (<sup>1</sup>).

1.4.3 Podľa EHSV by tímy mali dostať potrebné finančné prostriedky a dopravné prostriedky (plavidlá, lietadlá a vrtuľníky). Prostriedky používané pri činnosti agentúry Frontex musia byť jasne identifikované a oznámené v každom členskom štáte EÚ.

1.5 Musíme sa však zamyslieť nad nebezpečenstvom „militarizácie“ dozoru a kontroly na vonkajších hraniciach. Preto budú musieť byť vhodne koordinované možné „interferencie“ s funkciami súdnej polície, vojenskej obrany a colnej správy, ktorými jednotlivé členské štáty poverujú vlastné policajné zbory, colnú stráž a vlastné pozemné, vzdušné a námorné ozbrojené sily a dbať na to, aby sa neznížili ich možnosti kontroly, ale aby sa posilnili (prínos európskeho rozmeru).

(<sup>1</sup>) Podľa článku 77 Zmluvy o fungovaní Európskej únie dôstojníci agentúry Frontex môžu plniť úlohy podľa pokynov pohraničnej stráže členských štátov, pritom však musia rešpektovať ich suverenity.

1.5.1 Ďalej zostávajú „otvorené“ otázky medzinárodného práva spojené so zásahmi na šírom mori, ako aj na základe ustanovení námorného práva dohovoru z Montego Bay z roku 1982 <sup>(2)</sup>.

1.6 Prijatím Lisabonskej zmluvy, ktorá o. i. zahŕňa aj Chartu základných práv, sa značne rozšírili úlohy a právomoci Únie v oblasti prístahovalectva a azylu. EHSV sa nazdáva, že právomoci týkajúce sa zadržiavania osôb musia zostať v rámci všeobecného práva klasickej ochrany ľudských práv a nemôžu byť priradené medzi tzv. „prehnané“ právne predpisy. Frontex ako agentúra nemôže byť riadená externou službou, ani nemôže podliehať výlučne rozpočtovými pravidlami, ale sa musí riadiť požiadavkami úcty voči osobám na celom území EÚ, hlavne uplatňovaním trestnoprávných predpisov Rady Európy <sup>(3)</sup>.

1.7 Výbor si je vedomý sociálnej a právnej tradície Európy v oblasti ľudských práv a práva na azyl a preto odporúča, aby členovia tímov boli najskôr jasne a dôkladne odborne pripravení a neskôr pravidelne doškolovali v oblasti psychologických aspektov a správania, čo im zabezpečí pravidelný dohľad a umožní zaujať správnejšie postoje voči slabším, túžiacim po lepšom sociálnom postavení tak, ako to bolo po stáročia aj v prípade mnohých občanov európskych krajín.

1.7.1 Podľa EHSV by tímy nemali mať charakter pohraničnej polície, ale skôr operatívnej zložky, ktorej činnosť by umožňovala uplatňovať schengenský kódex.

1.7.2 Podľa výboru by úlohou Frontexu malo byť odhaľovanie a stíhanie medzinárodných zločineckých sietí, ktoré organizujú obchodovanie s ľuďmi, robia z ľudí poháňaných oprávnenou túžbou po blahobyte a sociálnom oslobodení obete ponižujúceho a znevažujúceho vykorisťovania.

1.7.3 Tímy Frontex by mali okrem toho pomocou systému GMES v súlade s predpismi členských štátov aktívne prispieť k záchrane migrantov, ktorí sa ocitnú v ťažkostiach, v oblasti Stredozemného mora.

1.7.4 Na základe uvedeného výbor navrhuje stály kontakt a úzku spoluprácu s mimovládnymi organizáciami.

1.7.5 Vzhľadom na úlohu a funkcie mimovládnych organizácií EHSV pokladá ich angažovanie vo forme pomoci a sprostredkúvania medzi kultúrami za neodmysliteľné vo všetkých fázach postupov stanovených európskymi i národnými predpismi, pokiaľ ide o ľudí v ťažkej situácii.

<sup>(2)</sup> Okrem sporov medzi členskými štátmi týkajúcich sa správneho uplatňovania noriem o prijímaní a zákaze navracania, talianske súdne orgány obvinili civilných a vojenských úradníkov z trestného činu násillia mimo úradnej právomoci, pretože v auguste 2009 navrátili do Líbye 75 nelegálnych prístahovalcov zadržaných v medzinárodných vodách. Talianska vláda nesúhlasí s názorom prokurátora provincie Syrakúzy a vysoký komisár OSN pre utečencov tvrdí, že navrátenie utečencov ohrozilo ich možnosť uplatniť si právo na azyl v Taliansku.

<sup>(3)</sup> Keďže teraz už všetky členské štáty ratifikovali protokol č. 14 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, jeho článok 17 a ratifikovaná Lisabonská zmluva otvárajú cestu k prístupiu EÚ k tomuto dohovoru, je ešte potrebné, aby sa činnosť tímov Frontex uberala týmto smerom.

## 2. Úvod

2.1 Hranice stavajú „proti sebe“ a oddeľujú dva štáty alebo geografické regióny pozdĺž hraničných čiar, ktoré obmedzujú vzájomné vzťahy medzi národmi.

2.1.1 Prírodné hranice (pohoria, rieky, vodné plochy) stále vyvolávali rivalitu medzi ľuďmi žijúcimi na protíľahlých stranách.

2.1.2 Aj politické a dohodnuté hranice sú výsledkom bojov a kompromisov, ku ktorým dochádzalo počas dlhej pohnutej histórie.

2.1.3 V čase globalizácie silný nárast medzinárodnej komunikácie má tendenciu uľahčovať znásobovanie identity a zvyšovať počet zvrchovaných národov zrodom nových národných štátov a národných regiónov.

2.1.4 Tým dochádza k nárastu počtu hraníc a „nedotknuteľnosti“ jednotlivých štátov, ktorých krehké hranice sú zdrojom potencionálnych a reálnych konfliktov.

2.2 Európske štáty predstavujú v celosvetovom meradle významnú výnimku, pretože Schengenským dohovorom zrušili kontrolu na vnútorných hraniciach a tým znížili význam národnej zvrchovanosti.

2.2.1 Súčasný silný nápor migrantov na suchozemské a morské hranice EÚ si však vyžaduje posilnenie a vývoj nových, spoločných systémov dozoru na vonkajších hraniciach (Eurosur).

## 2.3 EUROSUR

2.3.1 EÚ skúma vytvorenia európskeho systému hraničného dozoru.

2.3.2 Realizácia tohto projektu by mala pomôcť znížiť počet ilegálnych prístahovalcov, úmrtnosť počas presunov, zabrániť cezhraničnej kriminalite a zvýšiť vnútornú bezpečnosť.

2.3.3 Existujú plány vytvoriť európsky systém integrovanej správy hraníc, ktorý bude založený na spoločnej informačnej sieti systémov informovania a monitorovania.

2.3.4 Je naplánované vytvorenie zabezpečenej počítačovej komunikačnej siete určenej na výmenu údajov na koordinovanie činnosti medzi členskými štátmi, ako aj s agentúrou Frontex<sup>(4)</sup>.

#### 2.4 Ako vznikol FRONTEX

2.4.1 Nariadením Rady (ES) č. 2007/2004 bola zriadená Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie.

2.4.2 Nariadením č. 863/2007 bol potom ustanovený mechanizmus na zriadenie rýchlych pohraničných zásahových jednotiek (RABIT) a zmenilo a doplnilo sa ním nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004, pokiaľ ide o tento mechanizmus, pričom upravuje úlohy a právomoci prizvaných príslušníkov pohraničnej stráže.

2.4.3 Členský štát má teda možnosť v rámci agentúry požiadať, aby na jeho územie boli vyslané rýchle zásahové jednotky zložené z vhodne vyškolených odborníkov z ostatných členských štátov<sup>(5)</sup>.

2.5 Smernica 2008/115/ES stanovuje pre členské štáty spoločné normy a postupy pre navracanie občanov tretích krajín, ktorí sa na ich území zdržujú neoprávnene, a to pri dodržaní základných práv vrátane povinností v oblasti ochrany utečencov a ľudských práv.

2.5.1 Po schválení *Príručky na vybavovanie žiadostí o udelenie víz*<sup>(6)</sup>, ktorú dostali k dispozícii všetky konzuláty členských štátov, nadobudol 5. apríla 2010 účinnosť *Kódex Spoločenstva pre udeľovanie víz pre schengenský priestor*, ktorý tvorí 22 členských štátov a 3 pridružené krajiny.

2.5.2 Haagsky program<sup>(7)</sup> počíta s rozvojom agentúry Frontex podľa presného plánu.

2.5.3 Viacročný Štokholmský program pre priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, prijatý Európskou radou 10. a 11. decembra 2009, rozhodol o posilnení úlohy agentúry Frontex aj prostredníctvom revízie jej právneho rámca a hlavne umožňuje integrovanú správu vonkajších hraníc Európskej únie.

### 3. Zhrnutie dokumentu Komisie

3.1 Európska komisia navrhuje revíziu právneho rámca agentúry Frontex so zameraním na tieto body:

<sup>(4)</sup> Informačná sieť potom bude musieť byť koordinovaná s rozhodnutím Komisie z 20. januára 2006, ktorým sa ustanovujú vykonávacie predpisy pre rozhodnutie 2005/267/ES o zriadení bezpečnej webovej informačnej a koordinačnej siete (Iconet) pre služby riadenia migrácie členských štátov hlavne prostredníctvom rýchlej výmeny informácií v boji proti nelegálnemu prístahovalectvu.

<sup>(5)</sup> Uvedené úlohy úzko súvisia s úlohami, ktorými je poverený Europol (Európsky policajný úrad) zriadený v roku 1922 na získavanie informácií o trestnej činnosti na európskej úrovni. Do tohto rámca spadajú aj Schengenský informačný systém (SIS), ktorý umožňuje výmenu údajov medzi príslušnými orgánmi schengenských štátov o totožnosti určitých kategórií osôb a tovarov.

<sup>(6)</sup> Prijatý Európskou komisiou 19. marca 2010.

<sup>(7)</sup> Ú. v. EÚ C 53, 3.3.2005, s. 1.

— členské štáty sú na základe princípu subsidiarity (čl. 74 zmluvy) zodpovedné za kontrolu svojich vonkajších hraníc vlastnými policajnými zložkami a vlastnými spravodajskými službami,

— členské štáty môžu požiadať agentúru o pomoc vo forme koordinovania v prípade účasti iných členských štátov a potreby zvýšenej technickej a operačnej pomoci na hraniciach,

— súčasný hromadný prílev občanov tretích krajín, ktorí sa pokúšajú ilegálne vstúpiť na územie členských štátov, posilňuje úlohu agentúry Frontex v rámci prístahovaleckej politiky EÚ,

— posúdenie dosahu návrhu<sup>(8)</sup> povoľuje výnimky z právneho rámca agentúry Frontex a zmenu a doplnenie nariadenia chápe ako ďalšie rozšírenie schengenského *acquis* v boji proti organizovaniu nelegálneho prístahovalectva,

— návrh zmien a doplnení je zameraný na zlepšenie koordinovania operačnej spolupráce medzi členskými štátmi prostredníctvom harmonizovanejších kritérií a postupov umožňujúcich účinnejšie a jednotnejšie riadenie dozoru,

— treba posilniť technické vybavenie a personál, napríklad zriadením rezervnej skupiny príslušníkov pohraničnej stráže, ktorú by tvorili vysoko kvalifikovaní a vyškolení národní experti.

### 4. Všeobecné pripomienky

4.1 V celej činnosti agentúry Frontex sa musí zabezpečiť dôsledné dodržiavanie zásady *neyhostenia* stanovenej v Ženevskom dohovore, Dohovore OSN o zákaze neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu a Európskom dohovore o ľudských právach.

4.2 Úlohy agentúry Frontex by sa mali plniť so zreteľom na bezpodmienečnú záchranu ľudského života a ochranu žien, maloletých a najzraniteľnejších osôb, a preto by sa malo vyhýbať „outsourcingu“ hraničných kontrol do krajín<sup>(9)</sup>, ktoré neuznávajú právo na azyl a Ženevský dohovor<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> SEK(2010) 149.

<sup>(9)</sup> Ako je napríklad Líbya.

<sup>(10)</sup> Smernica 2008/115/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 6. decembra 2008 (ktorá bude v platnosti od decembra 2010) stanovuje pre členské štáty spoločné normy a postupy pre navracanie občanov tretích krajín, ktorí sa na ich území zdržujú neoprávnene, a to pri dodržaní základných práv vrátane povinností v oblasti ochrany utečencov a ľudských práv.

4.3 Činnosť agentúry Frontex by sa mala zamerať hlavne na tieto prioritné hodnoty:

- prenasledovať a zneškodňovať siete medzinárodného zločinu, ktoré organizujú obchodovanie s ľuďmi,
- v súlade so Zmluvou o EÚ umožniť uplatnenie práva na azyl osobám, ktoré sa stali obeťami nespravodlivosti,
- pomáhať ohrozeným migrantom dokonca aj v medzinárodných vodách.

4.4 EHSV súhlasí s návrhom tej časti nariadenia, v ktorej sa stanovuje, že členské štáty môžu pokračovať v operačnej spolupráci s inými štátmi a/alebo tretími krajinami na vonkajších hraniciach rešpektujúc právomoci agentúry, ak táto spolupráca dopĺňa činnosť agentúry so zreteľom na ľudské práva v súlade s kresťansko-sociálnymi a právnymi tradíciami Únie.

4.5 Aby sa táto spolupráca dala čo najlepšie realizovať, agentúra Frontex by podľa EHSV mala dostať potrebné vhodné prostriedky (plavidlá, lietadlá a vrtuľníky). Prostriedky používané pri činnosti agentúry Frontex musia byť jasne identifikované a oznámené v každom členskom štáte EÚ a vzhľadom na vplyv na rozpočet by táto agentúra mala byť schopná pomocou koordinácie so všetkými vnútroštátnymi službami, ktoré tieto prostriedky už majú, zvýšiť ich využívanie.

4.6 S možnosťou pre agentúru Frontex financovať a realizovať projekty technickej pomoci v tretích krajinách a vyslať styčných úradníkov bude EHSV súhlasiť, ak do projektov a pomoci budú zapojené mimovládne organizácie, ktoré majú dlhoročné a významné skúsenosti v oblasti poskytovania pomoci, vzdelávania a rozvoja, ako aj ochrany ľudskej dôstojnosti.

4.7 Agentúra Frontex by mala využívať, akonáhle to bude možné, nový systém SIS II <sup>(1)</sup> (Schengenský informačný systém druhej generácie).

4.8 Využívanie údajov systému GMES zo stanice Neustrelitz <sup>(2)</sup> by mohlo Agentúre Frontex významne pomôcť pri poskytovaní pomoci migrantom v situácii ohrozenia v oblasti Stredozemného mora.

4.9 Podľa stanovísk výboru by sa aj úloha agentúry Frontex týkajúca sa koordinovania činností spojených so spoločným navracaním mala realizovať v úzkej spolupráci s humanitárnymi mimovládnymi organizáciami, ktoré majú citlivý prístup a dlhoročné skúsenosti v oblasti vzťahov s ľuďmi v zložitých situáciách a ohrození.

4.10 EHSV zastáva názor, že agentúre Frontex môže byť udelený len obmedzený mandát na spracovanie osobných údajov v rámci boja proti zločineckým organizáciám riadiacim

nelegálne prisťahovalectvo, a to v úzkej spolupráci so žiadajúcimi súdnymi orgánmi.

## 5. Konkrétne pripomienky

5.1 Podľa EHSV sú navrhované zmeny a doplnenia v súlade s cieľom posilnenia úlohy a činnosti agentúry Frontex, ktorá ma prispieť k zlepšeniu kontroly vonkajších hraníc EÚ a zároveň byť zárukou slobody a vnútornej bezpečnosti členských štátov.

5.2 V tejto súvislosti však možno formulovať tieto pripomienky:

5.2.1 Odôvodnenie 10: z právneho hľadiska by bolo záväznejšie, keby sa termín „zabezpečenia“ nahradil termínom „zaručenia“.

5.2.2 Odôvodnenie 13: javí sa ako vhodné, nahradiť termín „register“ výrazom „špeciálny register“, ktorý sa zdá byť vhodnejší na stanovenie povinnosti prísnej správy zdrojov.

5.2.3 Odôvodnenie 14: výraz „primerané množstvo kvalifikovaných príslušníkov pohraničnej stráže“ by bolo vhodné doplniť prívlastkom „odborne pripravených a špecializovaných“.

5.2.4 Odôvodnenie 15: výraz „dočasne“ je len približný údaj, preto by ho bolo potrebné nahradiť iným, presnejším výrazom.

5.2.5 Odôvodnenie 23: bolo by vhodné presne stanoviť „hranice“, pokiaľ ide o možnosti agentúry „iniciovať a financovať projekty technickej pomoci, ...“.

5.3 Článok 1a, písm. a) bod 2: výraz „prilahlom“ by bolo potrebné lepšie špecifikovať hlavne z toho dôvodu, aby sa zabránilo nenáležitým interferenciám týkajúcim sa národnej suverenity.

5.3.1 Článok 2 odsek 1, písm. c): úloha, ktorou je agentúra poverená v oblasti „analýzy rizika“, by sa mala rozšíriť aj na „náklady“ potrebné na zvládanie tlaku na vonkajšie hranice členských štátov, ktoré sú tomuto tlaku najviac vystavené. Zdá sa totiž, že je spravodlivé, aby sa na krytí týchto nákladov podieľali všetky členské štáty Únie, nielen štáty na jej vonkajších hraniciach.

5.3.1.1 Toto pravidlo by malo byť vhodne koordinované s ustanoveniami článku 4.

5.3.2 Článok 2, odsek 1 iii), písm. h): javí sa ako vhodné spresniť, že agentúre môže byť udelený len obmedzený mandát na spracovanie osobných údajov v rámci boja proti zločineckým organizáciám riadiacim nelegálne prisťahovalectvo. Toto pravidlo by malo byť vhodne koordinované s ustanoveniami článkov 11, 11a a 11b.

<sup>(1)</sup> Schengenský informačný systém, ktorý by mal byť funkčný do 31.12.2011 (správa Európskeho parlamentu, spravodajca: Carlos Coelho).

<sup>(2)</sup> Stanica Neustrelitz v Nemecku zaručí pre Európu a oblasť Stredozemného mora plánovanie a produkciu údajov s veľmi vysokým rozlíšením z optických satelitov Geo, Eye-1 a Ikonos.

5.3.3 Článok 14, odsek 1: javí sa ako vhodné objasniť spôsoby, akými agentúra uľahčuje operačnú spoluprácu medzi členskými štátmi a tretími krajinami.

5.3.4 Článok 14 odsek 2: možnosť agentúry vysielat' do tretích krajín styčných úradníkov by sa mala lepšie objasniť v tom zmysle, že títo úradníci vysielaní ako pozorovatelia

a/alebo poradcovia môžu byť vysielaní jedine do tých tretích krajín, „ktoré pri riadení hraníc rešpektujú minimálne zásady v oblasti ľudských práv“ so spresnením, že tieto tretie krajiny musia tiež formálne uznať záväzné medzinárodné dohovory o ľudských právach, o práve na azyl a o medzinárodnej ochrane.

V Bruseli 15. júla 2010

*Predseda*  
*Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru*  
Mario SEPI

---