

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropski mejni in obalni straži in razveljavitvi Skupnega ukrepa Sveta št. 98/700/PNZ, Uredbe (EU) št. 1052/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta

Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev in voditeljic 19. in 20. septembra 2018 v Salzburgu

(COM(2018) 631 final – 2018/0330 (COD))

(2019/C 110/12)

Glavni poročevalec: **Antonello PEZZINI**

Zaprosilo	Komisija, 29. 10. 2018 Evropski parlament, 22. 10. 2018
Pravna podlaga	člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	127/1/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO je prepričan, da so na območju prostega gibanja zunanje meje skupne meje, in kdor vstopi na kateri koli del ozemlja Unije, vstopi na skupno območje svobode, varnosti in pravice Evropske unije, kar vključuje vse povezane pravice in dolžnosti, ki jih imajo državljani ter nacionalne in evropske institucije.

1.2 EESO odločno poziva k izboljšanju upravljanja migracij in k temu, naj se v sodelovanju z državami članicami obravnavajo globlji vzroki, ki ljudi ženejo k iskanju boljšega življenja v tujini.

1.3 Glede na to, da ni dokončnega okvira, ki bi ga sprejele vse države članice, glede skupne politike v zvezi z migracijami in razvojno pomočjo za države, od koder prihajajo migranti, EESO priporoča, da se na Komisijo še ne prenesejo pooblastila za samostojno sprejemanje aktov.

1.4 EESO močno podpira predlog, da se Agenciji zagotovi stalni operativni del, ki bi ga sestavljalo 10 000 oseb, da bi tako v sodelovanju z državami članicami lahko skrbela za:

- varovanje zunanjih meja EU,
- preprečevanje nedovoljenih gibanj,
- upravljanje zakonitih migracij,
- učinkovito vračanje migrantov brez urejenega statusa.

1.5 EESO priporoča, da se potrebno sodelovanje med Agencijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za nadzor meje, opredeli in organizira na evropski ravni.

1.6 Po mnenju EESO je ravno tako pomembna jasna in soglasna opredelitev nalog Agencije, da se preprečijo podvajanje pristojnosti in spori glede tega, zato poziva, naj se določi jasna in transparentna linija poveljevanja med osebjem Agencije in nacionalnimi uradniki.

1.7 EESO priporoča, da bi imela Agencija v primerih posebnega in nesorazmernega izziva na zunanjih mejah možnost, da na prošnjo zadevne države članice organizira in usklajuje hitro posredovanje na mejah ter v dogovoru in sodelovanju z zadevno državo, ki mora ohraniti nadzor in pristojnost za upravljanje, napoti stalne enote, opremljene z lastno sodobno opremo.

1.8 EESO podpira priporočila za osebje Agencije, tako glede „spoštovanja človeškega življenja“ in omejitve uporabe strelnega orožja kot zavrnitev in izdaje vizumov na meji, saj gre za dve pomembni pristojnosti nacionalnih organov za javni red.

1.8.1 V zvezi s tem EESO priporoča, da se v obeh primerih omogoči sklicevanje držav članic na načelo subsidiarnosti in da se v kadrovskih predpisih za osebje Agencije zahteva visoka raven obveznosti, zlasti glede spoštovanja zaupnosti.

1.9 EESO močno priporoča okrepitev nadzornih mehanizmov iz Priloge V (Poglavje 3) predloga v primeru kršitve pravil s strani osebja. Mehanizmi bi morali predvidevati tožbo na sodiščih Unije.

1.10 Glede na vlogo, ki bi jo imela ta agencija glede pridržanja oseb in njihovega morebitnega vračanja v državo izvora, EESO priporoča usposabljanje njenih statutarnih uslužbencev v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic.

1.11 Po mnenju EESO mora Agencija namenjati velik delež svojega proračuna za posodabljanje svoje opreme.

1.12 EESO meni, da bi morala cikel večletne strateške politike za evropsko integrirano upravljanje meja v posvetovanju z EESO opredeliti Evropski parlament in Svet, letni načrt pa bi morala pripraviti mejna in obalna straža, pri čemer bi moralo biti obvezno poročanje na letni ravni o dokončanih ukrepih, porabljenih sredstvih in opravljenih misijah.

1.13 Kar zadeva mednarodno sodelovanje, EESO priporoča tesno povezavo med ukrepi, predvidenimi v predlogu uredbe, in sprejetjem drugih ustreznih politik, zlasti v okviru Sporazuma iz Cotonouja.

1.14 EESO priporoča okrepitev posvetovalnega foruma, ki bi Agenciji pomagal in v katerem bi sodelovale ustrezne organizacije, in poziva, naj se v dejavnosti foruma prek EESO vključijo tudi organizacije civilne družbe.

2. Uvod

2.1 Na območju prostega gibanja so zunanje meje skupne – te danes obsegajo več kot 50 000 kilometrov, zato lahko varnostno vprašanje v eni državi članici ali na njenih zunanjih mejah vpliva na vse druge države članice.

2.1.1 Skupno območje svobode, varnosti in pravice zato temelji na medsebojnem zaupanju, zlasti v primeru novih izzivov, razširjenih groženj in nepredvidljivih pojavov, ki zahtevajo okrepljeno sodelovanje, posredovanje usposobljenega osebja in boljše obveščanje; potrebna je torej solidarnost tudi v praksi, ki združuje in krepi vrednote posameznih držav članic.

2.2 V Lizbonski pogodbi meje ureja naslov V tretjega dela PDEU, in sicer poglavje o politiki glede mejne kontrole, azila in priseljevanja, pri čemer je cilj uvedba „integriranega sistema upravljanja zunanjih meja“, določenega v členu 77(1) (c) PDEU, z namenom vzpostavitve „območja svobode, varnosti in pravice“.

2.3 Iz ustanovnih pogodb je poleg tega razvidno, da mora prosto gibanje državljanov znotraj Unije urejati skupna politika upravljanja in nadzora oseb, ki prihajajo iz tretjih držav.

2.3.1 Razširitev sedanjega in nezadostnega nadzora na zunanjih mejah oziroma ponovna uvedba ponovnega notranjega nadzora, ki pomeni korak v preteklost, bi za EU kot celoto pomenila višje stroške, kar bi močno škodilo enotnemu trgu, ki je eden od največjih uspehov evropskega združevanja.

2.4 Evropsko integrirano upravljanje meja, ki temelji na štiristopenjskem modelu nadzora dostopa, zajema:

— ukrepe v tretjih državah, kot so ukrepi, določeni v okviru skupne vizumske politike,

- ukrepe v zvezi s sosednjimi tretjimi državami,
- ukrepe za ostrejši in boljši nadzor zunanjih meja,
- analizo tveganj in ukrepe glede schengenskega območja in vračanja.

2.5 Po vzpostavitvi omrežja nacionalnih strokovnjakov pod okriljem skupnega organa SCIFA⁽¹⁾ v obdobju 2002–2003 je bila ustanovljena Evropska agencija za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (Frontex)⁽²⁾.

2.6 To agencijo je leta 2016 nadomestila druga⁽³⁾ na podlagi izkušenj **Evropske agencije za mejno in obalno stražo**, da bi se izboljšal nadzor zunanjih meja držav članic in schengenskega območja ter da bi se:

- pripravila ocena ranljivosti držav članic glede zmogljivosti nadzora oseb na mejah,
- organizirale skupne operacije in hitro posredovanje na mejah, da bi okrepili zmogljivosti držav članic pri nadzorovanju zunanjih meja in se soočili z izzivi, ki so posledica nezakonitega priseljevanja in organiziranega kriminala,
- zagotovila pomoč Komisiji pri usklajevanju podpornih skupin, kadar se država članica srečuje z nesorazmernimi migracijskimi pritiski na določenih območjih na svojih zunanjih mejah,
- zagotovil praktičen odziv v razmerah, ki zahtevajo nujno ukrepanje na zunanjih mejah,
- zagotovila tehnična in operativna pomoč pri akcijah iskanja in reševanja oseb v stiski na morju, do katerih pride med operacijami varovanja meja,
- prispevala k vzpostavitvi hitre rezervne sestave najmanj 1 500 mejnih policistov,
- imenovali uradniki za zvezo Agencije v državah članicah,
- organizirale, usklajevale in izvajale operacije vračanja in posredovanja,
- spodbudilo operativno sodelovanje med državami članicami in tretjimi državami na področju upravljanja meja.

2.7 Evropska agencija za mejno in obalno stražo je od ustanovitve oktobra 2016 postala osrednji organ EU za vračanje⁽⁴⁾, ki države članice učinkovito podpira pri vračanju oseb, ki nimajo pravice do bivanja v EU.

2.8 Parlament je svoje stališče s tega področja podal v več resolucijah, v katerih je navedel, da „je zelo zaskrbljen glede izvajanja uredbe o evropski mejni in obalni straži [Uredba (EU) 2016/1624]“, in poudaril, da mora večnamenske operacije izvajati Evropska agencija za mejno in obalno stražo, da bi se odzvali na potrebo, da morajo biti sredstva za iskanje in reševanje na morju⁽⁵⁾ prisotna na ustreznih območjih, in da je treba uveljaviti popolnoma delujočo strategijo za celovito upravljanje zunanjih meja.

2.9 EESO je sprejel resolucijo⁽⁶⁾ v podporo schengenskemu območju, v kateri je Svet in države članice pozval, naj zagotovijo prosti pretok, v enem od svojih mnenj⁽⁷⁾ pa poudaril, da mora razširitev pooblastil agencije Frontex „spremljati izboljšanje preglednosti glede njenega upravljanja in ukrepanja ter večje prevzemanje odgovornosti“.

⁽¹⁾ Strateški odbor za priseljevanje, meje in azil (SCIFA).

⁽²⁾ Ustanovljena z Uredbo Sveta (ES) št. 2007/2004 (UL L 349, 25.11.2004, str. 1), kakor je bila spremenjena z uredbami Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 863/2007 (UL L 199, 31.7.2007, str. 30), (EU) št. 1168/2011 (UL L 304, 22.11.2011, str. 1) in (EU) št. 1052/2013 (UL L 295, 6.11.2013, str. 11).

⁽³⁾ Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 251, 16.9.2016, str. 1), ki je začela veljati 6. oktobra 2016.

⁽⁴⁾ EU je doslej **sklenila 17 sporazumov o ponovnem sprejemu**. Sporazum iz Cotonouja (okvir EU za odnose z 79 afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami) vključuje tudi določbe o vračanju migrantov brez urejenega statusa v njihove države izvora.

⁽⁵⁾ V skladu z Uredbo (EU) št. 656/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 189, 27.6.2014, str. 93).

⁽⁶⁾ UL C 133, 14.4.2016, str. 1.

⁽⁷⁾ UL C 303, 19.8.2016, str. 109.

2.10 EESO je poleg tega odločno poudaril⁽⁸⁾, da je treba izboljšati „sodelovanje med agencijo Frontex in nacionalnimi organi“ in „usklajevanje med različnimi agencijami in institucijami, ki so pristojne za mejni nadzor, nadzor obale, pomorsko varnost, reševanje na morju, carino in ribištvo“, ter opozoril, da bi bilo treba „za izboljšanje upravljanja zunanjih meja sprejeti tudi reformo skupnega evropskega azilnega sistema“.

2.11 „Kadar je na zunanjih – tako morskih kot kopenskih – mejah Unije ogroženo življenje ali varnost ljudi, je glavna naloga mejne straže in drugih organov na terenu, da jih rešijo in jim ustrezno pomagajo“⁽⁹⁾.

2.12 EESO v skladu z agendo EU o migracijah in Globalnim dogovorom o varnih, urejenih in zakonitih migracijah (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*⁽¹⁰⁾) odločno poudarja potrebo po izboljšanju upravljanja migracij z obravnavo globljih vzrokov, ki ljudi ženejo k iskanju boljšega življenja drugje.

3. Predlog Komisije

3.1 Cilja predloga Komisije sta reforma evropske mejne in obalne straže z vzpostavitvijo novih zmogljivosti Agencije, zlasti z ustanovitvijo stalne enote evropske mejne in obalne straže ter nakupom lastne opreme Agencije, ter ustrezno obravnavanje drugih novih ali potencialnih nalog.

3.2 V okviru skupnih stroškov za obstoječa in prihodnja pooblastila, ki znašajo 1,22 milijarde EUR za obdobje 2019–2020 in 11,27 milijarde EUR za obdobje 2021–2027, Komisija predlaga ustanovitev stalne enote evropske mejne in obalne straže z izvedbenimi pristojnostmi in 10 000 predstavniki operativnega osebja Agencije⁽¹¹⁾ do leta 2020, da se slednji zagotovi lastna učinkovita in prilagodljiva operativna veja, njeno delovanje pa uskladi z operativnimi potrebami.

3.3 Stalna enota mora biti ustanovljena kot del dobro delujoče evropske mejne in obalne straže, v okviru katere bi se države članice, Unija in agencije EU⁽¹²⁾, zlasti Evropska agencija za mejno in obalno stražo, dobro usklajevale in si prizadevale za skupne cilje politik.

3.4 Določbe predloga ne veljajo za Dansko, Irsko in Združeno kraljestvo (razen v primeru morebitnega sodelovanja, ki pa še ni določeno), za Gibraltar pa velja začasna odložitev uporabe. Po drugi strani pa veljajo tudi za Islandijo, Norveško, Švico in Lihtenštajn, saj pomenijo razvoj določb schengenskega pravnega reda.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO je prepričan, da je treba na območju prostega gibanja zunanje meje obravnavati kot skupne meje, in kdor vstopi na kateri koli del ozemlja Unije, vstopi na skupno območje svobode, varnosti in pravice, kar vključuje vse povezane pravice in dolžnosti.

4.2 EESO meni, da se je predolgo odlašalo z vzpostavitvijo integriranega sistema upravljanja zunanjih meja, določenega v členu 77(2)(d) PDEU, v skladu z nujno potrebno definicijo, ki bi bila skupna vsem državam članicam.

4.3 EESO podpira cilj, v skladu s katerim bi uvedba lastne in stalne operativne veje Agencije Evropski uniji **zagotovila** dovolj zmogljivosti za varovanje zunanjih meja, preprečevanje sekundarnih gibanj in učinkovito vračanje migrantov brez urejenega statusa.

4.4 EESO je kot prva institucija predlagal vzpostavitev evropske mejne straže⁽¹³⁾ in v celoti podpira cilj varovanja zunanjih meja s stalno enoto in učinkovitim evropskim integriranim upravljanjem zunanjih meja. Agencija bi morala v duhu deljene odgovornosti redno spremljati upravljanje zunanjih meja, in sicer ne zgolj na podlagi poznavanja razmer in analize tveganj, temveč tudi s prisotnostjo strokovnjakov, ki so del njenega osebja, v državah članicah.

⁽⁸⁾ Glej opombo 7.

⁽⁹⁾ Prav tam.

⁽¹⁰⁾ <https://www.iom.int/global-compact-migration>

⁽¹¹⁾ Evropska agencija za mejno in obalno stražo.

⁽¹²⁾ Na primer Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA), Evropska agencija za nadzor ribištva (EFCA), Satelitski center Evropske unije (Satcen), Europol ali Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

⁽¹³⁾ UL C 128, 18.5.2010, str. 29, UL C 303, 19.8.2016, str. 109; mnenje EESO *Sklad za azil in migracije in Sklad za integrirano upravljanje meja* (SOC/600, UL C 62, 15.2.2019, str. 18).

4.5 EESO meni, da bi morala imeti Agencija v primerih posebnega in nesorazmernega izziva na zunanjih mejah možnost, da na prošnjo države članice organizira in usklajuje hitro posredovanje na mejah ter v dogovoru in sodelovanju z zadevno državo, ki mora ohraniti glavno odgovornost za upravljanje svojih delov zunanje meje, napoti pripadnike stalne enote evropske mejne in obalne straže.

4.6 Po mnenju EESO so posamezna posredovanja Agencije na podlagi sklepa Evropske komisije „v izjemnih razmerah in na podlagi preglednega postopka, v skladu s katerim je treba o tej odločitvi nemudoma obvestiti evropska zakonodajalca“⁽¹⁴⁾, sicer koristna, vendar je zaradi odsotnosti dokončnega okvira, ki bi bil skupen vsem državam članicam, glede migracijske politike Unije in razvojne pomoči v državah izseljevanja prenatrjeno, da bi se na **Komisijo trajno preneslo pooblastilo**, v skladu s katerim bi lahko samostojno sprejemala akte v zvezi z določanjem prednostnih nalog politik in zagotavljanjem strateških smernic za integrirano upravljanje meja.

4.7 EESO sicer podpira možnost, da se na Komisijo prenesejo izvedbena pooblastila v zvezi s priločnikom EUROSUR in FADO, skupnimi pravili za oblikovanje slik stanja in obvladovanje tveganj ter zagotavljanjem finančne podpore stalni enoti.

4.8 EESO meni, da bi morala cikel večletne strateške politike za evropsko integrirano upravljanje meja v posvetovanju z EESO opredeliti Evropski parlament in Svet, letni načrt pa bi morala v skladu s časovnim načrtom, ki ga določi upravni odbor Agencije, pripraviti mejna in obalna straža, pri čemer bi moralo biti obvezno poročanje na letni ravni o dokončanih ukrepih, porabljenih sredstvih in opravljenih misijah.

4.9 EESO meni, da je treba okrepiti posvetovalni forum, ki bi izvršnemu direktorju in upravnemu odboru Agencije pomagal pri vprašanjih, povezanih s temeljnimi pravicami in izvajanjem večletnega strateškega cikla, in v katerem bi sodelovali Evropski azilni podporni urad, Agencija Evropske unije za temeljne pravice, Visoki komisariat Združenih narodov za begunce in druge ustrezne organizacije, in poziva, naj se v dejavnosti foruma prek EESO vključijo tudi organizacije civilne družbe.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO močno priporoča okrepitev nadzornih mehanizmov iz Priloge V, kar zadeva tako uporabo strelnega orožja kot zavrnitve in izdaje vizumov na mejah, pri čemer gre v obeh primerih za pomembno pristojnost nacionalnih organov za javni red.

5.1.1 Podobno je treba nameniti pozornost Prilogi III in Prilogi V, da se zagotovi usklajenost nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU in prepreči različno ravnanje oseb, ki bi na istem delovnem mestu z enakim strokovnim znanjem in kvalifikacijami sledile različnim pravilom delovanja.

5.2 Treba bi bilo izrecno zagotoviti raven obveznosti, določenih na ravni države članice, zlasti v zvezi s spoštovanjem zaupnosti.

5.3 Glede na to, da so na meji poleg nacionalnih mejnih uslužbencev in osebja Agencije prisotni še drugi organi, tj. carina, fitosanitarna inšpekcija, varnostni organi, finančna inšpekcija, služba za priseljevanje in vračanje, urad za kulturno posredovanje, urad za temeljne pravice, EASO, ETIAS, EUROSUR in urad za zvezo, bi EU po mnenju EESO morala zagotavljati stalna usposabljanja, v katera bi bili vključeni predstavniki teh organov in osebje agencije⁽¹⁵⁾.

5.4 Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da ni diskriminacije pri obravnavi in delovnih pogojih med osebjem Agencije in nacionalnimi organi, ki imajo enako izobrazbo, znanje in kvalifikacije in opravljajo enake naloge.

5.5 Kar zadeva mednarodno sodelovanje, EESO priporoča tesno povezavo med ukrepi, predvidenimi v tem predlogu uredbe, in drugimi ustreznimi politikami, vključno z ukrepi na področju gospodarskih in trgovinskih in sporazumov, zlasti v okviru dialoga med Evropsko unijo in državami AKP v okviru Sporazuma iz Cotonouja.

V Bruslju, 12. decembra 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Glej opombo 7.

⁽¹⁵⁾ Člen 69 določa sodelovanje Agencije za mejno in obalno stražo z 12 drugimi agencijami in službami EU.