

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (FRONTEX)

COM(2010) 61 konč. – 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Poročevalec: **g. PEZZINI**

Svet je 18. marca 2010 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (FRONTEX)

COM(2010) 61 konč. – 2010/0039 (COD).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. junija 2010.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 464. plenarnem zasedanju 14. in 15. julija 2010 (seja z dne 15. julija) z 78 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja in podpira delo, ki ga je opravila Komisija za prilagoditev in posodobitev Uredbe (ES) št. 2007/2004.

1.2 V skladu s schengenskim sporazumom o prostem gibanju v Evropi lahko države članice, ki so ukinile nadzor na notranjih mejah, zaupajo nadzor na zunanjih mejah organom po lastni izbiri.

1.2.1 Po širitvi EU in postopni razširitvi schengenskega prostora na skoraj vse države članice pa je zaradi neusklajenosti nacionalnih pravnih sistemov prišlo med državami do velikih razlik glede tega, kdo je kje odgovoren za nadzor zunanjih meja Unije.

1.3 Zato so se države članice ob zaključku zasedanja Evropskega sveta v Laeknu decembra 2001 zavezale, da bodo vzpostavile skupen operativni mehanizem za usklajevanje in sodelovanje nacionalnih služb, pristojnih za nadzor zunanjih meja.

1.3.1 Ta zaveza je postala še nujnejša zaradi velikega povečanja čezmejnih komunikacij, ki so olajšale množenje identitet in pojav novih nacionalnih držav.

1.4 Evropska komisija, ki sledi globalnemu pristopu na področju „varnosti“ meja in boja proti „nezakonitemu priseljevanju“, je predlagala ustanovitev skupnih podpornih skupin

agencije FRONTEX, ki bi jih države članice EU dale na voljo prostovoljno.

1.4.1 Te skupine bi v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah in pristojnostmi nacionalnih organov ter zaradi razvoja skupne politike v sektorju nepremične in premične infrastrukture morale biti zadolžene za „varovanje“ in nato „integriran nadzor“ mejnih prehodov.

1.4.2 Ta naloga zajema pregledovanje osebnih dokumentov, zaslišanja tujcev o razlogih za njihovo bivanje – vedno v skladu z načeli držav članic – ter vkrcavanje na ladje v teritorialnih vodah določene države članice ⁽¹⁾.

1.4.3 EESO meni, da bi bilo treba za te skupine zagotoviti potrebna finančna sredstva in opremo (ladje, letala in helikopterje). Sredstva, ki se uporabljajo za operacije Frontexa, morajo biti jasno prepoznavna in vse države članice EU morajo sporočiti, za katera sredstva gre.

1.5 Vseeno pa je treba razmisliti o nevarnosti, da bi se spremljanje in nadzor na zunanjih mejah „militarizirala“. Zato je treba pravilno usklajevati morebitna „podvajanja“ z nalogami kriminalistične policije, vojaške obrambe in carine, ki jih države članice dajejo svoji policiji, carini ter kopenskim, pomorskim in letalskim oboroženim silam, pri tem pa paziti, da se njihove možnosti nadzora ne bodo zmanjševale, temveč krepile (evropska dodana vrednost).

⁽¹⁾ V skladu s členom 77 Pogodbe o delovanju Evropske unije lahko uradniki Frontexa izvajajo naloge na zahtevo mejne straže držav članic ob upoštevanju suverenosti držav članic.

1.5.1 Poleg tega ostajajo odprta vprašanja mednarodnega prava v zvezi s posredovanjem na odprtem morju, tudi spoštovanje Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu iz leta 1982 (konvencija Montego Bay) ⁽²⁾.

1.6 S sprejetjem Lizbonske pogodbe, v katero je med drugim vključena tudi Listina o temeljnih pravicah, so se občutno povečala pooblastila in pristojnosti Unije na področju priseljevanja in azila. EESO meni, da morajo določbe o prijettu in pridržanju oseb ostati v okviru splošnega prava klasične zaščite človekovih pravic in ne v okviru nekakšnih „posebnih“ pravil. FRONTEXA kot „agencije“ ne bi smela nadzirati zunanja služba, prav tako ne bi smel biti podrejen zgolj proračunskim pravilom. Zanj morajo – zlasti pri uporabi kazenskih predpisov Sveta Evrope ⁽³⁾ – veljati zahteve glede spoštovanja ljudi, ki veljajo po vsej Uniji.

1.7 EESO se zaveda družbene in pravne tradicije Evrope na področju spoštovanja človeka in pravice do azila ter priporoča, da bi bili člani teh skupin deležni jasno opredeljenega in dobrega začetnega usposabljanja ter stalnega posodabljanja znanj o psihologiji in obnašanju, ki bi ga redno preverjali, da bi lahko imeli boljši odnos z najbolj ranljivimi osebami, ki si želijo večje socialne blaginje, tako kot so si je stoletja želeli mnogi državljani evropskih držav.

1.7.1 Te skupine bi morale po mnenju EESO imeti operativni status in ne statusa mejne policije; njihovo delovanje bi moralo omogočati izvajanja Zakonika o schengenskih mejah.

1.7.2 Po mnenju EESO bi morale biti naloge agencije FRONTEX razkrinkavanje in kaznovanje mednarodnih kriminalcev, ki organizirajo trgovino z belim blagom in spreminjajo ljudi, ki jih vodi legitimna želja po blagostanju in osvoboditvi iz socialnega hlapčevstva, v žrtve ponižujočega izkoriščanja.

1.7.3 S pomočjo sistema GMES (Evropski program za opazovanje Zemlje) bi morale skupine agencije FRONTEX dejavno in v skladu z načeli držav članic prispevati k reševanju prebežnikov, ki se v Sredozemskem morju znajdejo v težavah.

1.7.4 Glede na navedeno EESO predlaga stalne stike in tesno sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

1.7.5 EESO meni, da se je zaradi vloge in nalog nevladnih organizacij nujno povezati z njimi, da bodo lahko pomagale in imele vlogo kulturnega posrednika v vseh fazah postopkov, ki

jih predvidevajo nacionalne in evropske določbe za osebe v negotovem položaju.

2. Uvod

2.1 Meje postavljajo „nasproti“ in ločujejo dve državi ali geografski območji vzdolž mejne črte, ki omejuje medsebojne odnose med narodi.

2.1.1 Naravne meje (gore, reke, stoječe vode) nenehno porajajo rivalstva med ljudmi z nasprotnih bregov.

2.1.2 Tudi politične in dogovorjene meje so rezultat bojev in kompromisov, do katerih je prihajalo v dolgi vrsti zgodovinskih dogajanj.

2.1.3 V obdobju globalizacije močno pospešeno mednarodno komuniciranje olajšuje množenje identitet ter z nastajanjem novih nacionalnih držav in nacionalnih regij povečuje število suverenih narodov.

2.1.4 Posledično se krepijo meje in „nedotakljivost“ posameznih držav, katerih krhke meje so lahko vir možnih in dejanskih sporov.

2.2 Evropske države so pomembna izjema v svetovnem okviru, saj so s schengenskim sporazumom ukinile nadzor na notranjih mejah in s tem zmanjšale pomen nacionalne suverenosti.

2.2.1 Vendar pa sedanji močan migracijski pritisk, ki obremenjuje kopenske in morske meje EU, zahteva krepitev in razvoj novih skupnih sistemov nadzora zunanjih meja (EUROSUR).

2.3 EUROSUR

2.3.1 EU preučuje možnost uvedbe evropskega sistema za nadzor meja.

2.3.2 Z uresničitvijo tega projekta bi zmanjšali število nezakonitih priseljencev, stopnjo njihove umrljivosti na poti v Evropo, zajezili bi čezmejni kriminal ter povečali notranjo varnost.

2.3.3 V prihodnosti je predvidena uvedba evropskega sistema integriranega upravljanja meja s pomočjo skupne mreže sistemov za obveščanje in nadzor.

⁽²⁾ Poleg sporov, ki so se pojavili z drugimi državami članicami o pravilnem izvajanju določb o sprejemu in prepovedi zavračanja, zdaj italijansko tožilstvo uradnike in pripadnike vojske obtožuje nasilja nad posamezniki, ker so avgusta 2009 vrnil v Libijo 75 nezakonitih priseljencev, prestreženih v mednarodnih vodah. Vendar se italijanska vlada ne strinja s stališčem tožilstva iz Sirakuze, visoki komisar OZN za begunce pa trdi, da so zavrnitve ogrozile možnost beguncev, da pridobijo pravico do azila v Italiji.

⁽³⁾ Vse države članice so že ratificirale Protokol št. 14 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, katerega člen 17 in ratificirana Lizbonska pogodba odpirata pot za pristop Unije k navedeni konvenciji, zato je še bolj potrebno, da se Frontex usmeri na to pot.

2.3.4 Načrtuje se tudi uvedba mreže za „zaščiten računalski komunikiranje“, namenjeno izmenjavi podatkov in usklajevanju dejavnosti med različnimi centri držav članic ter med temi in agencijo FRONTEX ⁽⁴⁾.

2.4 Nastanek agencije FRONTEX

2.4.1 Z Uredbo (ES) št. 2007/2004 je bila ustanovljena Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic.

2.4.2 Z Uredbo (ES) št. 863/2007 je bil nato uveden mehanizem za ustanovitev skupin za hitro posredovanje na mejah (RABIT) in spremenjena Uredba (ES) št. 2007/2004, ki se nanaša na ta mehanizem, določene pa so bile tudi naloge in pristojnosti gostujočih uradnikov.

2.4.3 Država članica ima v skladu s tem možnost od agencije zahtevati, da na njeno ozemlje pridejo skupine za hitro posredovanje na mejah, ki jih sestavljajo ustrezno usposobljeni strokovnjaki drugih držav članic ⁽⁵⁾.

2.5 Direktiva 2008/115/ES določa skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo v državah članicah za repatriacijo državljanov tretjih držav, katerih bivanje je nezakonito, „v skladu s temeljnimi pravicami [...] vključno z pravicami do zaščite beguncev ter človekovimi pravicami“.

2.5.1 Od 5. aprila 2010, ko je bil sprejet *priročnik za obravnavo prošelj za vizume* ⁽⁶⁾, ki so ga prejeli vsi zaposleni na konzularnih predstavništvih držav članic, se uporablja *zakonik EU o vizumih za schengenski prostor*, ki danes vključuje 22 držav članic in 3 pridružene države.

2.5.2 Haaški program ⁽⁷⁾ predvideva, naj bi agencijo FRONTEX vzpostavili po natančno določenem načrtu.

2.5.3 Večletni stockholmski program za območje svobode, varnosti in pravice, ki ga je Evropski svet sprejel 10. in 11. decembra 2009, vsebuje sklep o okrepitvi agencije FRONTEX tudi s pomočjo revizije njenega pravnega okvira, predvsem pa predvideva integrirano upravljanje meja Unije.

⁽⁴⁾ Računalniška mreža bo pozneje usklajena s sklepom Komisije z dne 20. januarja 2006 o načinih izvajanja sklepa 2005/267/ES o ustvarjanju varne mreže za informiranje in usklajevanje (ICONET) na svetovnem spletu, namenjena pa bo službam držav članic za upravljanje priseljevanja, predvsem za hitro izmenjavo podatkov v boju proti nezakonitemu priseljevanju.

⁽⁵⁾ Te naloge so tesno povezane z nalogami Evropskega policijskega urada (EUROPOL), ki je bil ustanovljen leta 1992 za zbiranje in izmenjavo podatkov o kriminalnih dejavnostih v Evropi. V ta okvir sodi tudi schengenski informacijski sistem (SIS), ki pristojnim organom držav schengenskega območja omogoča izmenjavo „podatkov“ o določenih skupinah oseb in vrstah predmetov.

⁽⁶⁾ Evropska komisija ga je sprejela 19. marca 2010.

⁽⁷⁾ UL C 53, 3. 3. 2005, str. 1.

3. Povzetek predloga Komisije

3.1 Evropska komisija predlaga revizijo pravnega okvira agencije FRONTEX, katere glavne značilnosti so naslednje:

- države članice bodo v skladu z načelom subsidiarnosti (člen 74 Pogodbe) še naprej odgovorne za nadzor zunanjih meja s pomočjo lastnih policistov in obveščevalnih služb;
- države članice lahko agencijo zaprosijo za pomoč v obliki usklajevanja, kadar so vključene druge države članice in je potrebna večja tehnična in operativna pomoč na mejah;
- sedanji množični pritok državljanov tretjih držav, ki poskušajo nezakonito vstopiti na ozemlje držav članic, spodbuja h krepitvi vloge agencije FRONTEX v okviru migracijske politike EU;
- ocena učinka, ki spremlja ta predlog ⁽⁸⁾, predvideva izvzetja iz pravnega okvira za FRONTEX ter obravnava spremembo Uredbe kot nov razvoj schengenskega pravnega reda v smeri boja proti organiziranju nezakonitega priseljevanja;
- predlog spremembe predvideva okrepitev operativnega sodelovanja med državami članicami na podlagi bolj usklajenih meril in postopkov, da se zagotovi enotnejša in višja raven upravljanje nadzora;
- okrepiti je treba tehnično opremo in človeške vire. V ta namen je mogoče za varovanje meja sestaviti skupino gostujočih uradnikov, ki sestavljajo dobro izobraženi in usposobljeni nacionalni strokovnjaki.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Pri vseh dejavnostih v okviru agencije FRONTEX je treba strogo upoštevati načelo *nezavračanja*, ki ga predpisujejo Ženevska konvencija, Konvencija ZN o prepovedi nečloveškega in ponižujočega ravnanja ter Evropska konvencija o človekovih pravicah.

4.2 FRONTEX mora naloge izvajati v skrbi za absolutno varovanje človeškega življenja ter zaščito žensk, otrok in ranljivih oseb, ter se izogibati „eksternalizaciji“ mejnega nadzora v države ⁽⁹⁾, ki ne priznavajo pravice do azila in Ženevske konvencije ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEC(2010) 149.

⁽⁹⁾ Kot je na primer Libija.

⁽¹⁰⁾ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/115/ES z dne 6. decembra 2008 (ki bo začela veljati decembra 2010) določa skupne standarde in postopke, ki jih morajo države članice upoštevati pri vračanju državljanov tretjih držav, katerih bivanje je nezakonito „ob spoštovanju temeljnih pravic [...] vključno z obveznostmi do zaščite beguncev ter človekovih pravic“.

4.3 Prednostne vrednote delovanja agencije FRONTEX morajo biti predvsem:

- zasledovanje in onemogočanje mednarodnih kriminalnih mrež, ki organizirajo trgovino z belim blagom;
- dejansko uresničevanje pravice do azila v skladu s Pogodbo o EU v primeru oseb, ki so žrtve krivic;
- pomoč prebežnikom v težavah, tudi v mednarodnih vodah.

4.4 EESO se strinja s predlogom Uredbe, da lahko države članice brez poseganja v pristojnosti agencije „nadaljujejo“ sodelovanje na operativni ravni z drugimi državami članicami in/ali tretjimi državami na zunanjih mejah, če tako sodelovanje „dopolnjuje“ dejavnost agencije, ob spoštovanju človekovih pravic, v skladu s krščansko-socialno in pravno tradicijo Unije.

4.5 Da bi to sodelovanje potekalo čim bolje, bi bilo treba po mnenju EESO agencijo FRONTEX opremiti s potrebnimi sredstvi (ladjami, letali in helikopterji). Sredstva, ki se uporabljajo za njene operacije, morajo biti jasno prepoznavna in vse države članice EU morajo sporočiti, za katera sredstva gre. Ob upoštevanju proračunskih učinkov bi morala agencija imeti tudi možnost, da v okviru sodelovanja z vsemi nacionalnimi službami, ki ta sredstva že imajo, optimizira njihovo uporabo.

4.6 EESO lahko podpre tudi možnost financiranja in izvajanja projektov tehnične pomoči v tretjih državah ter pošiljanja uradnikov za zveze, ki je bila ponujena agenciji FRONTEX, če se v te projekte vključijo tudi nevladne organizacije, ki imajo dolgotrajne in obsežne izkušnje na področju pomoči, usposabljanja za razvoj in zaščite človeškega dostojanstva.

4.7 Agencija FRONTEX bi morala začeti uporabljati novi schengenski informacijski sistem druge generacije (SIS II), takoj ko bo na voljo ⁽¹¹⁾.

4.8 Agencija FRONTEX bi lažje nudila pomoč prebežnikom, ki se v Sredozemskem morju znajdejo v težavah, če bi lahko uporabljala podatke GMES, ki jih posreduje postaja Neustrelitz ⁽¹²⁾.

4.9 Tudi predvidena koordinacijska vloga agencije FRONTEX pri skupnih postopkih repatriacije mora po mnenju EESO potekati v tesnem sodelovanju s humanitarnimi nevladnimi organizacijami, ki so posebej občutljive in imajo veliko izkušenj v odnosih z ljudmi v težavah ali ranljivimi ljudmi.

4.10 Po mnenju EESO je agenciji FRONTEX mogoče dati le omejen mandat za obdelavo osebnih podatkov, povezanih z bojem proti kriminalnim mrežam, ki organizirajo nezakonito priseljevanje, ta obdelava podatkov pa mora vedno potekati v tesnem sodelovanju z nacionalnimi organi pregona.

⁽¹¹⁾ SIS II, schengenski informacijski sistem, druga generacija, ki naj bi se začel uporabljati najkasneje 31. decembra 2011 (Coelhovo poročilo Evropskega parlamenta).

⁽¹²⁾ Postaja Neustrelitz v Nemčiji bo za Evropo in sredozemsko območje pripravljala načrte in zbirala podatke v zelo visoki ločljivosti prek opazovalnih satelitov Geo, Eye-1 in Ikonos.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO meni, da so predlagane spremembe v skladu s ciljem krepitev vloge in nalog agencije FRONTEX, da bi okrepili nadzor zunanjih meja EU in obenem državam članicam zagotovili svobodo in notranjo varnost.

5.2 Vendar je v zvezi s tem mogoče ugotoviti naslednje:

5.2.1 uvodna izjava (10) – [Poročevalec v amandmaju predlaga, da bi v italijanščini nadomestili besedo „procurando“ z „assicurando“, ki naj bi bila bolj pravno zavezujoča, vendar pa se to ne nanaša na slovensko različico, kjer je že uporabljena ustrezna beseda „zagotovilo“, ki pomeni isto (=„assicurando“); op. prev.];

5.2.2 uvodna izjava (13) – izraz „seznam“ bi bilo bolje nadomestiti z „ustrezni sezname“, saj bi tako boljše določili obveznost natančnega upravljanja sredstev;

5.2.3 uvodna izjava (14) – izraz „ustrezno število usposobljenih pripadnikov mejne straže“ bi bilo treba dopolniti z „izobraženih in specializiranih“.

5.2.4 uvodna izjava (15) – izraz „začasno“ ni dovolj natančen in bi ga bilo treba nadomestiti z natančnejšim;

5.2.5 uvodna izjava (23) – dobro bi bilo natančno določiti „meje“ možnosti agencije, da „začne izvajati projekte tehnične pomoči“ itd.;

5.3 Člen 1 a) 2. – izraz „sosednjem“ bi bilo treba natančneje opredeliti, da bi se izognili kakršnimkoli nepotrebnim posegom v nacionalno suverenost.

5.3.1 Člen 2(1) c) – naloga „analize tveganja“, zaupana agenciji, bi morala biti razširjena tudi na „stroške“, ki so potrebni za odziv na pritiske na zunanje meje najbolj izpostavljenih držav članic. Dejansko bi bilo prav, da te stroške krijejo vse države članice Unije in ne samo tiste, ki so na njeni zunanji meji.

5.3.1.1 Ta določba bi morala biti usklajena tudi z določbami člena 4.

5.3.2 Člen 2(1) iii) h) – primerno bi bilo natančno navesti, da je agenciji mogoče zaupati zgolj en „omejen mandat“ za obdelavo osebnih podatkov, povezanih z bojem proti kriminalnim mrežam, ki organizirajo nezakonito priseljevanje. Določbo bi bilo treba uskladiti tudi z določbami členov 11, 11a in 11b.

5.3.3 Člen 14(1) – zdi se, da bi bilo treba opredeliti, kako agencija „olajšuje“ operativno sodelovanje med državami članicami in tretjimi državami.

5.3.4 Član 14 (2) – predvideno možnost, da lahko agencija v tretje države pošlje uradnike za zvezo, bi bilo treba bolje pojasniti, glede na to, da je take uradnike, ki so napoteni kot opazo-

valci in/ali svetovalci, možno poslati samo v tretje države, „v katerih prakse upravljanja meja spoštujejo minimalne standarde človekovih pravic“. Dodatno bi bilo treba pojasniti, da morajo imeti omenjene tretje države tudi uradno sprejete obvezujoče konvencije o človekovih pravicah ter pravicah do azila in mednarodne zaščite.

V Bruslju, 15. julija 2010

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI
