

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna"

(KOM(2003) 687 slutlig – 2003/0273 CNS)

(2004/C 108/20)

Den 8 december 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utse Luis Miguel Pariza Castaños till huvudföredragande för detta yttrande.

Vid sin 405:e plenarsession den 28–29 januari 2004 (sammanträdet den 29 januari 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 75 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster:

1. Sammanfattning av förslaget till förordning

1.1 I den plan för förvaltningen av EU-medlemsstaternas yttre gränser som rådet antog den 13 juni 2002 förespråkades inrättandet av en gemensam enhet för experter som arbetar med frågor om de yttre gränserna inom ramen för kommittén för strategiska frågor om invandring, gränser och asyl (SCIFA), med målet att skapa en integrerad förvaltning av de yttre gränserna.

1.2 I sina slutsatser om en effektiv förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser av den 5 juni 2003 begärde rådet att den gemensamma enheten skulle stärkas och omvandlas till en arbetsgrupp i rådet bestående av experter som medlemsstaterna stationerar ut vid rådets generalsekretariat.

1.3 Vid sitt möte i Thessaloniki den 19–20 juni 2003 stödde Europeiska rådet ovannämnda rådsslutsatser från den 5 juni 2003 och uppmanade kommissionen att undersöka om det behövs nya institutionella mekanismer, däribland en operativ gemenskapsstruktur, för att förstärka det operativa samarbetet om förvaltningen av de yttre gränserna.

1.4 I sina slutsatser från mötet den 16–17 oktober 2003 välkomnade Europeiska rådet kommissionens avsikt att lägga fram ett förslag till inrättande av en byrå för gränsförvaltning. Detta förslag till rådsförordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltning av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna läggs fram som ett svar på Europeiska rådets uppmaning. I förslaget beaktas erfarenheterna från medlemsstaternas samarbete inom ramen för den gemensamma enheten, från vilken byrån skall ta över ansvaret för samordningen av det operativa samarbetet.

1.5 Genom att Schengenregelverket införlivades inom Europeiska unionens ram finns det redan gemensamma regler om

kontroll och övervakning av de yttre gränserna på gemenskapsnivå. De gemensamma reglerna tillämpas på operativ nivå av behöriga myndigheter i de medlemsstater som ingår i området utan inre gränser. Syftet med förordningen är således att inrätta en byrå för att effektivisera gemenskapens politik för förvaltningen av de yttre gränserna genom en bättre samordning av det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna.

1.6 Byrån skall i första hand utföra följande uppgifter:

- Samordna gemensamma insatser och pilotprojekt mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och gemenskapen i syfte att förbättra kontrollen och övervakningen vid EU:s yttre gränser.
- Tillhandahålla fortbildning på europeisk nivå för personer som arbetar med utbildning av medlemsstaternas gränsbevakningspersonal samt kompletterande fortbildning för tjänstemän vid de nationella gränsbevakningsmyndigheterna.
- Utföra allmänna och särskilt anpassade riskanalyser.
- Följa upp forskning som är relevant för kontrollen och övervakningen av EU:s yttre gränser och bistå kommissionen och medlemsstaterna med teknisk sakkunskap.
- Fylla en samordnande funktion mellan medlemsstaterna när det gäller återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
- Stödja medlemsstater som ställs inför situationer som kräver ökat tekniskt och operativt stöd i samband med utövandet av kontroll och övervakning av de yttre gränserna.
- Samordna användningen av medlemsstaternas tekniska utrustning (föra en gemensam förteckning över utrustning och införskaffa ny utrustning som skall ställas till medlemsstaternas förfogande).

1.7 Byrån skall samordna förslag till gemensamma insatser och pilotprojekt som läggs fram av medlemsstaterna. Byrån kan också själv ta initiativ i samarbete med medlemsstaterna. För att organisera gemensamma insatser kan byrån inrätta egna särskilda avdelningar i medlemsstaterna.

1.8 Vad gäller samordning och organisering av gemensamma insatser för återvändande kommer byrån att ge medlemsstaterna det tekniska stöd som behövs, till exempel genom att utveckla ett nätverk av kontaktpunkter för detta ändamål, genom att föra en uppdaterad förteckning över befintliga och tillgängliga resurser och anläggningar samt genom att utarbeta särskilda riktlinjer och rekommendationer för gemensamma insatser för återvändande.

1.9 Byrån kan bistå medlemsstater som står inför exceptionella och oförutsedda händelser vid de yttre gränserna med hjälp i samordningsfrågor.

1.10 Byrån kan medfinansiera gemensamma insatser och pilotprojekt vid de yttre gränserna genom att anslå medel ur sin budget i enlighet med byråns budgetförordning.

1.11 Byrån skall vara ett gemenskapsorgan. Den skall vara juridisk person och vara oberoende i tekniska frågor. Byrån skall ledas av en verkställande direktör som utnämns av styrelsen.

1.12 Styrelsen skall bestå av tolv ledamöter och två företrädare för kommissionen. Rådet skall utse ledamöterna och deras suppleanter som skall företräda ledamöterna i deras frånvaro. Kommissionen skall utse sina ledamöter och deras suppleanter. Mandatperioden skall vara fyra år och kunna förlängas en gång. Styrelsen skall fatta sina beslut med absolut majoritet. Valet av verkställande direktör skall kräva minst två tredjedelars majoritet.

1.13 Byrån skall inleda sin verksamhet den 1 januari 2005. Den skall ha en personalstyrka på 27 personer och en budget på 15 miljoner euro under åren 2005–2006.

1.14 Rättslig grund för inrättandet av byrån är artikel 66 i EG-fördraget och byrån omfattas av Schengenregelverket. Förenade kungariket och Irland, som inte är bundna av Schengenregelverket, deltar inte i antagandet av förordningen, som således inte är bindande för eller tillämplig i dessa båda länder. Danmark skall utifrån sin särskilda ställning inom sex månader besluta huruvida det skall införa denna förordning i sin nationella lagstiftning.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Kontrollen av de yttre gränserna är i många fall bristfällig. Medlemsstaternas myndigheter saknar resurser för att kontrollera att alla medborgare i tredje land som reser in i Schengenområdet följer gemenskapens och medlemsstaternas lagstiftning.

2.2 EESK har i olika yttranden begärt att rådet skall skynda på sitt lagstiftningsarbete för att EU skall få en gemensam lagstiftning och invandrings- och asylpolitik. Rådet tar dock inte tillräcklig hänsyn till vare sig parlamentets eller kommitténs yttranden, vilket innebär att den lagstiftning som rådet antar inte kan säkerställa att invandringen till EU sker via legala och öppna kanaler. EESK har i flera yttranden ⁽¹⁾ påpekat att en av de viktigaste orsakerna till den illegala invandringen är att det saknas en gemensam politik för att styra migrationsströmmarna till lagliga, flexibla och öppna kanaler. I yttrandet om meddelandet om "en gemensam politik om olaglig invandring" ⁽²⁾ framhålls att det försenade antagandet av gemenskapslagstiftning gör det svårt att styra migrationsflödena till lagliga kanaler.

2.3 Personer utan uppehållstillstånd faller lätt offer för exploatering på arbetsmarknaden och för social marginalisering. De har visserligen rättigheter ⁽³⁾ men de drabbas särskilt hårt av alla de problem som deras situation ger upphov till. I yttrandet om "invandring, integration och sysselsättning" ⁽⁴⁾ påpekade EESK att det finns en klar koppling mellan svart arbete och illegal invandring och att man därför måste legalisera dessa personers situation och föra upp det "dolda" arbetet till ytan.

2.4 EESK anser att effektiva gränskontroller måste vara förenliga med respekt för asylrätten. Många personer som behöver skydd tar sig till EU:s yttre gränser via illegala kanaler. Myndigheterna måste garantera att dessa personer kan lämna in sin asylansökan och att den utreds i enlighet med internationella avtal och lagstiftningen i EU och medlemsstaterna. Så länge de administrativa och rättsliga förfarandena inte är slutförda får de asylsökande inte utvisas utan de måste få det skydd som krävs.

⁽¹⁾ Se yttrandet om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring" (EUT C 149 DE, 21.6.2002) och yttrandet om kommissionens meddelande "Invandring, integration och sysselsättning", som antogs vid plenarsessionen den 11 december 2003.

⁽²⁾ Se förstnämnda yttrandet i not 1.

⁽³⁾ Se ovannämnda yttrande.

⁽⁴⁾ Se det sistnämnda yttrandet i not 1.

2.5 De bristfälliga gränskontrollerna utnyttjas ofta av kriminella nätverk som smugglar människor och som inte drar sig för att utsätta människor för allvarliga risker för att öka sina illegala vinster. EESK framhöll i sitt yttrande om "tillfälligt uppehållstillstånd för offer för medhjälp till olaglig invandring och människohandel" ⁽⁵⁾ att myndigheterna måste skydda offren med samma energi som de bekämpar kriminella nätverk som smugglar och exploaterar människor. Skyddet bör särskilt gälla de mest utsatta, däribland minderåriga och offer för människohandel och sexuellt utnyttjande.

2.6 EESK har i tidigare yttranden påpekat att en effektiv förvaltning av de yttre gränserna kräver ett intensivt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter i gränsområdena och med myndigheterna i ursprungs- och transitländerna via sambandspersoner.

2.7 I det ovannämnda yttrandet om "olaglig invandring" ⁽⁶⁾ uttryckte EESK sitt stöd för "kommissionens förslag om att skapa en europeisk gränskontrollfunktion, med en gemensam standard och en harmoniserad utbildningsplan". Kommittén framhöll också att man på medellång sikt bör planera för att inrätta en skola för gränskontroll. Gränskontrollerna bör utföras av tjänstemän som är utbildade i att bemöta människor och har gedigna fackkunskaper. EESK välkomnade också inrättandet av europeiskt observationscentrum för migration och varningssystem i fråga om illegal invandring.

2.8 I föreliggande yttrande välkomnar EESK att man via förordningen inrättar en europeisk byrå för förvaltning av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna. Även om byrån och dess tjänstemän inte kommer att ha behörighet i fråga om brottsbekämpning, inte heller när det gäller att utveckla politiken på detta område eller att lägga fram lagstiftningsförslag, kommer den att förbättra samordningen mellan medlemsstaternas myndigheter och leda till effektivare kontroller av de yttre gränserna. I artikel 41 i utkastet till en konstitution för Europa erkänns vikten av operativt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Bland byråns huvuduppgifter (artikel 2) bör också vara att personer skall behandlas mer humanitärt och att öka

respekten för internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Det är särskilt viktigt att effektiva gränskontroller är förenliga med respekt för asylrätten. Utbildningen (artikel 5) av gränsbevakningspersonal, som byrån skall delta i, bör också omfatta utbildning i humanitär rätt.

3.2 Byrån bör också ha till uppgift att samordna räddningstjänsterna – särskilt sjöräddningen – för att varna och hjälpa personer som befinner sig i fara då de använder riskfyllda kanaler för illegal invandring. I några fall har polisinsatser till havs fört med sig att mindre båtar har förlist och att människor har förlorat livet trots att det kunde ha undvikits. Gränsbevakningspersonalens främsta plikt bör vara att hjälpa personer i fara.

3.3 Enligt planerna skall byrån samordna eller organisera medlemsstaters insatser för återvändande (artikel 9) och den får i detta syfte använda gemenskapsmedel. I sitt yttrande om "grönboken om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt" ⁽⁷⁾ framhöll EESK att "om politiken för återvändande inte åtföljs av legaliseringsåtgärder blir resultatet att antalet olagliga invandrare består, och därmed gynnas den svarta ekonomin och utnyttjandet av arbetskraft, och den sociala utslagningen ökar".

3.4 EESK delar kommissionens åsikt att frivilligt återvändande är det första alternativet och betraktar påtvingat återvändande som ett andra alternativ. Tvångsutvisning är en extrem åtgärd som bara bör tas till i sällsynta fall. EESK stöder artikel II-19 i utkastet till en europeisk konstitution ("skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning" i stadgan om de grundläggande rättigheterna) som förbjuder kollektiva utvisningar och anger att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

3.5 I samband med insatser för återvändande måste byrån garantera respekten för den humanitära rättens principer och särskilt asylrätten. Byrån måste också säkerställa tillämpningen av principen att man inte får avvisa personer som riskerar att utsättas för förföljelse, tortyr eller livsfara i ursprungs- eller transitlandet.

⁽⁵⁾ Se EGT C 221, 17.9.2002.

⁽⁶⁾ Se det yttrande som nämns i not 1, punkt 3.6.4.

⁽⁷⁾ Se punkt 2.4 i EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003.

3.6 EESK har dessutom i sitt yttrande om "ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning" ⁽⁸⁾ betonat att man inte får avvisa eller utvisa personer som befinner sig i följande situationer:

- När återvändandet innebär att en familj splittras och att den berörda personen skiljs från sina barn eller från släktingar i rakt uppstigande led.
- När återvändandet är till allvariga men för underåriga som är beroende av personen i fråga.
- När personen i fråga lider av en allvarlig fysisk eller psykisk sjukdom.
- När personens säkerhet, liv och frihet hotas i ursprungslandet eller transitlandet.

3.7 Internationella organisationer bör ha möjlighet att medverka i återvändandeinsatser (IOM, UNHCR, Röda korset etc.).

3.8 I förordningen anges (artikel 17) att byråns styrelse varje år skall utarbeta en allmän rapport och översända den till Europaparlamentet, kommissionen och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. EESK välkomnar att byrån skall informera kommittén om sin verksamhet. Kommittén förbehåller sig rätten att avge yttranden och att bjuda in direktören till möten i anslutning till dessa ärenden.

3.9 Styrelseledamöterna (artikel 18) bör ha lämpliga kunskaper och erfarenheter och vara oberoende av regeringarna.

3.10 EESK stöder att man skall göra en oberoende extern utvärdering av byråns verksamhet (artikel 29) senast tre år efter det att den har inlett sin verksamhet. Styrelsen skall utifrån utvärderingsresultaten utfärda rekommendationer till kommissionen om hur byrån bör ändra sina arbetsmetoder för att fungera effektivare. EESK önskar yttra sig om de eventuella framtida ändringarna av förordningen och anser att också Europaparlamentet bör avge ett yttrande i föreliggande fall.

Bryssel den 29 januari 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

⁽⁸⁾ Se EUT C 220, 16.9.2003.