

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 768/2005 om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske

[COM(2015) 669 final – 2015/0308(COD)]

och

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: En europeisk gräns- och kustbevakning och effektiv förvaltning av Europas yttre gränser

[COM(2015) 673 final]

och

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om upphävande av förordning (EG) nr 2007/2004, förordning (EG) nr 863/2007 och rådets beslut 2005/267/EG

[COM(2015) 671 final – 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

Föredragande: Giuseppe IULIANO

Medföredragande: Cristian PÎRVULESCU

Europaparlamentet och rådet beslutade den 21 januari respektive den 4 februari 2016 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 768/2005 om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske

[COM(2015) 669 final – 2015/0308(COD)]

och

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: En europeisk gräns- och kustbevakning och effektiv förvaltning av Europas yttre gränser

[COM(2015) 673 final]

och

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om upphävande av förordning (EG) nr 2007/2004, förordning (EG) nr 863/2007 och rådets beslut 2005/267/EG

[COM(2015) 671 final – 2015/0310 (COD)].

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 maj 2016.

Vid sin 517:e plenarsession den 25 och 26 maj 2016 (sammanträdet den 25 maj 2016) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 133 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder generellt de förslag till ändring av förordningarna som kommissionen lagt fram men vill framföra vissa synpunkter.

1.2 De gränsstängningar som vissa medlemsstater fattat beslut om är en allvarlig fara för den fria rörligheten. EU-institutionerna har en skyldighet att se till att Schengen fungerar. EESK antog vid plenarsessionen den 17 februari 2016 en viktig resolution ⁽¹⁾ till stöd för Schengenområdet och krävde i denna att rådet och medlemsstaterna skulle säkerställa den fria rörligheten samt konsolideringen och utvidgningen av Schengenområdet.

1.3 Schengenbestämmelserna måste tillämpas på samma sätt i samtliga medlemsstater, och detta kommer att kräva nya åtgärder som är rättsligt bindande. EESK instämmer dock inte i kommissionens förslag om att införa systematiska och obligatoriska kontroller av EU:s medborgare vid Schengenområdets yttre gränser, eftersom detta begränsar en av de grundläggande friheterna.

1.4 För att trygga ett väl fungerande Schengenområde måste EU och medlemsstaterna förvalta de yttre gränserna, dvs. de gemensamma gränserna, tillsammans. EESK var den första institutionen som föreslog att man skulle inrätta en europeisk gränsbevakning.

1.5 Förslaget om att förstärka Frontex mandat med ny utrustning och en snabbreserv bestående av 1 500 tjänstemän och experter förutsätter en bättre insyn i hur byrån styrs och dess insatser samt en större ansvarsskyldighet ("accountability") från dess sida.

1.6 Samarbetet mellan gränsbevakningsbyrån och de nationella myndigheterna måste förbättras. Byrån bör förstärka centrumet för riskanalys, t.ex. genom att skicka sambandsmän till medlemsstaterna och ha mandat att bedöma den operativa kapaciteten och resurserna. EU måste se till att medlemsstaterna samarbetar i de gränsbevakningsuppdrag som genomförs av byrån.

1.7 Byråns rätt att ingripa, även när detta inte begärts av medlemsstaten, är den mest känsliga åtgärden i kommissionens förslag. EESK stöder idén om att kommissionen ska kunna besluta om byråns insatser vid de yttre gränserna men endast i nödsituationer och genom ett öppet förfarande där man omedelbart underrättar EU-lagstiftarna (Europaparlamentet och rådet).

1.8 Man måste förbättra samordningen mellan de olika organ och institutioner som har befogenheter i fråga om gränskontroller, bevakning av kusterna, sjösäkerhet, sjöräddning, tull och fiske. Dessa organ och institutioner måste trots detta få behålla sina respektive uppdrag. EESK föreslår därför att man i förordningen hänvisar till "den europeiska gränsbevakningen" och att "kust-" stryks ⁽²⁾.

1.9 Gränskontrollen får inte "militariseras". Gränsbevakningen bör inte skötas av militär utan av civil polis.

1.10 När människor vid de yttre sjö- eller landgränserna hamnar i en situation där deras liv eller säkerhet hotas är den främsta skyldigheten hos gränsbevakningen, och de övriga institutionerna på plats, att rädda och på lämpligt sätt ta hand om dessa människor. EESK vill framhålla att många personer som fördrivits av kriget i närområdet under de senaste månaderna dött vid de europeiska kusterna och gränserna utan att myndigheterna inlett nödvändiga räddnings- och skyddsåtgärder.

1.11 EESK anser att kommissionens förslag om att förbättra förvaltningen av de yttre gränserna bör antas som ett komplement till ändringarna i det gemensamma asylsystemet. Den nuvarande krisen beror på EU:s oförmåga att utveckla ett gemensamt asylsystem och att erbjuda lämpligt skydd åt de hundratusentals fördrivna personer och asylsökande som anländer till våra gränser. Vissa regeringar har avvisat kommissionens förslag och rådets beslut om att genomföra programmen för återbosättning och omplacering och vägrat att uppfylla de skyldigheter som följer av fördraget och folkrätten.

⁽¹⁾ EUT C 133, 14.4.2016, s. 1.

⁽²⁾ EUT C 177, 18.5.2016, s. 57.

1.12 EESK påpekar att gränsmyndigheterna i många fall inte iakttagit principen om "non-refoulement", som är ett uttryckligt inslag i den internationella asylrätten och i fördraget. Kommittén anser att det nya integrerade systemet för förvaltning av de yttre gränserna bör innebära bättre garantier för att de mänskliga rättigheterna respekteras.

1.13 För att samarbeta med byrån i fråga om skyddet av de grundläggande rättigheterna föreslår EESK att en företrädare för kommittén blir medlem av den rådgivande gruppen. EESK föreslår också att ombudet för grundläggande rättigheter ges en starkare roll så att han eller hon kan agera på eget initiativ och utveckla den mekanism för klagomål ("complaint mechanism") som föreslagits av Europeiska ombudsmannen.

1.14 Kommittén vill uppmärksamma den situation som de tusentals ensamkommande minderåriga – övergivna och utan skydd – hamnar i, fördrivna av krig, när de anländer till EU:s territorium, och uppmanar kommissionen att omgäende vidta skyddsåtgärder.

2. Bakgrund

2.1 Genom rådets förordning (EG) nr 2007/2004 inrättades en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid medlemsstaternas yttre gränser (Frontex).

2.2 Kommittén utarbetade ett yttrande⁽³⁾ där den välkomnade inrättandet av Frontex och påminde om att man vid gränserna måste respektera asylrätten (principen om "non-refoulement") och säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna.

2.3 Genom förordning (EG) nr 863/2007 inrättades sedan en mekanism för upprättandet av "snabba gränsinsatsenheter" (Rabit). Genom denna förordning ändrade man också rådets förordning (EG) nr 2007/2004 i fråga om denna mekanism och fastställde de gästande tjänstemännens uppgifter och befogenheter. Med denna ändring har en medlemsstat möjlighet att genom byrån begära att snabba gränsinsatsenheter bestående av specialutbildade experter från andra medlemsstater placeras ut på dess territorium.

2.4 EESK avgav ett positivt yttrande⁽⁴⁾ om uppdateringen av förordningen. Kommittén framhöll dock behovet av att förbättra skyddet av de mänskliga rättigheterna och asylrätten. Samtidigt fäste EESK också uppmärksamheten på risken för en "militarisering" av bevakningen och kontrollen av de yttre gränserna.

2.5 I direktiv 2008/115/EG, även kallat återvändandedirektivet, föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna vid återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen, "i överensstämmelse med grundläggande rättigheter [...] inklusive flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter".

2.6 Den senaste ändringen av Frontex ägde rum i oktober 2011 och ledde till fastställandet av gränskontrollen som ett delat ansvar mellan EU och medlemsstaterna och till införandet av en integrerad förvaltning. Man började skapa europeiska gränsbevakningsteam, men det är fortfarande medlemsstaten som begär bistånd från byrån. Man förstärkte också Frontex roll i återvändandeinsatserna och förbättrade byråns mandat i fråga om skyddet av de grundläggande rättigheterna.

3. Kommissionens förslag: en europeisk gräns- och kustbevakning och mer effektiv förvaltning av de yttre gränserna

3.1 Kommissionens förslag om att skapa en europeisk gräns- och kustbevakning är ett led i de åtgärder som fastställs i den europeiska migrationsagendan i syfte att stärka förvaltningen av och säkerheten vid EU:s yttre gränser och svarar mot behovet av att förstärka säkerhetskontrollerna vid EU:s yttre gränser i enlighet med det som inrikesministrarna efterlyste den 20 november 2015⁽⁵⁾.

⁽³⁾ EUT C 108, 30.4.2004, s. 97.

⁽⁴⁾ EUT C 44, 11.2.2011, s. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>.

3.2 Denna gräns- och kustbevakning kommer att bestå av den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå som ska bygga vidare på Frontex och de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för gränsförvaltningen och som även i fortsättningen ska svara för den dagliga förvaltningen av de yttre gränserna.

3.3 Den nya europeiska gräns- och kustbevakningen kommer att ha en snabbreserv som består av 1 500 tjänstemän och experter och kan sättas in på mindre än tre dagar, teknisk utrustning, en funktion för övervakning och tillsyn, rätt att ingripa, kustbevakning, ett mandat att arbeta i tredjeland, en garanti för den inre säkerheten och en större roll vid återsändande. En europeisk standardrehandling för återvändande kommer att öka acceptansen av de återvändande i tredjeländerna.

3.4 Europeiska kommissionen har också föreslagit andra åtgärder för att förvalta EU:s yttre gränser och skydda Schengenområdet utan inre gränser. För att ytterligare förbättra de europeiska medborgarnas säkerhet föreslår kommissionen att man inför systematiska kontroller genom att konsultera relevanta databaser för alla personer som reser in i och ut ur Schengenområdet. Förslagen kommer att bidra till att migrationen kan hanteras på ett mer effektivt sätt, förbättra den inre säkerheten i EU och slå vakt om principen om fri rörlighet för personer.

3.5 Kommissionen föreslår en särskild ändring av kodexen om Schengengränserna för att införa obligatoriska och systematiska kontroller vid de yttre land-, sjö- och luftgränserna av EU-medborgare mot databaser, såsom Schengens informationssystem, Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar och relevanta nationella system. Förslaget stärker också behovet av att kontrollera biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass vid tvivel om passets äkthet eller innehavarens identitet. Från och med nu kommer kontrollerna också att vara obligatoriska vid utresa från EU.

4. Allmänna anmärkningar

4.1 Vid mötet i det europeiska migrationsforumet⁽⁶⁾ den 26 och 27 januari 2015 fördes det, på inbjudan av kommissionen och EESK, en diskussion mellan det civila samhället och EU-institutionerna om den humanitära nödsituationen i Medelhavsområdet och om de blandade strömmar av migranter och asylsökande som anländer. På grundval av forumets slutsatser har kommissionen antagit ett antal initiativ för att förbättra asyl- och gränspolitiken. Kommittén beklagar dock att rådet inte har tagit hänsyn till slutsatserna från forumet. Många av de nuvarande problemen hade kunnat undvikas om rekommendationerna hade följts.

4.2 Den nuvarande krisen visar de begränsningar som finns i vår modell för förvaltning av de yttre gränserna och att Frontex nuvarande mandat är otillräckligt. EESK har i flera yttranden⁽⁷⁾ föreslagit att EU bör betrakta de yttre gränserna i Schengenområdet som gemensamma gränser och att ansvaret därför måste delas mellan EU och medlemsstaterna.

4.3 Kommittén var den första institution som föreslog att man skulle inrätta en europeisk gränsbevakning. Vi har också utarbetat förslag⁽⁸⁾ för skyddet av de grundläggande rättigheterna vid gränskontroller och i återvändandepolitiken.

4.4 EESK anser att kommissionens förslag om att förbättra förvaltningen av de yttre gränserna bör antas som ett komplement till ändringarna i det gemensamma asylsystemet. Den massiva tillströmningen av fördrivna personer vid de yttre gränserna i några länder leder till en överbelastning av vår handlingsförmåga och visar att Dublinsystemet inte räcker till för att hantera den massiva tillströmningen av fördrivna personer och asylsökande. Ansvaret bör delas solidariskt. Kommittén föreslår

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>

⁽⁷⁾ EUT C 451, 16.12.2014, s. 1, EUT C 458, 19.12.2014, s. 7, EUT C 44, 11.2.2011, s. 162.

⁽⁸⁾ EUT C 128, 18.5.2010, s. 29.

4.4.1 att EU genomför den omplaceringsplan för nödsituationer och lanserar den permanenta omplaceringsmekanism som beslutades vid Europeiska rådets möte den 22 september 2015,

4.4.2 att man utökar vidarebosättningsprogrammen för förflyttning av flyktingar från länder utanför EU till EU för bosättning, i samarbete med tredjeländer och UNHCR, och

4.4.3 att man sätter i gång nya program för omplacering inom EU genom att erbjuda ekonomiska incitament till de medlemsstater som förpliktigar sig till detta. Omplaceringsmekanismen bör vara permanent och verksam och baseras på en fördelningsnyckel.

4.4.4 EESK har redan vid andra tillfällen⁽⁹⁾ påpekat att Dublinsystemet bör ändras och ersättas av ett system med större solidaritet inom EU som beaktar de asylsökandes egna önskemål och säkerställer en mer proportionerlig ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

4.5 Kommissionens förslag förstärker gränsbevakningsbyråns roll vid återvändandeinsatser. Kommittén påminner om

4.5.1 att det administrativa förfarandet för utvisning bör vara individuellt och att varje berörd person har rätt att lägga fram sina administrativa och rättsliga synpunkter för myndigheterna och

4.5.2 att det i stadgan uttryckligen anges att kollektiva utvisningar är förbjudna, och 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 (principen om "non-refoulement").

4.5.3 EESK har varnat⁽¹⁰⁾ för att EU inte bör betrakta Turkiet som säkert land på asylområdet. UNHCR och en rad icke-statliga organisationer har också uppgett att det nyligen ingångna avtalet mellan EU och Turkiet inte är helt förenligt med internationell asylrätt, eftersom "flyktingar behöver skydd, inte avvisning"⁽¹¹⁾. Också f.d. jugoslaviska republiken Makedoniens beslut att stänga gränserna för flyktingar utgör en överträdelse av asylrätten.

4.6 Kommittén ställer sig positiv till att reformen av Frontexförordningen från oktober 2011 innebär att man inrättat den rådgivande gruppen och ombudet för grundläggande rättigheter och till att man i det nya förslaget till förordning har beaktat vissa av de förslag som kommittén framfört⁽¹²⁾ för att skydda de grundläggande rättigheterna vid de yttre gränserna.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Kommittén stöder en strategi som både är *integrerad* och *förebyggande*, där tonvikt läggs vid att noggrant analysera uppgifter om rörligheten vid EU:s gränser och vid att förutse var och när de nationella myndigheterna skulle kunna behöva stöd. Man måste också fastställa en uppsättning riktlinjer och indikatorer som visar i vilken mån den komplexa uppgiften för detta integrerade system genomförs. Erfarenheterna av och förfarandena för att utvärdera Schengensystemet är relevanta för uppbyggnaden av en liknande mekanism för förvaltning av information och operativa åtgärder.

⁽⁹⁾ EUT C 451, 16.12.2014, s. 1.

⁽¹⁰⁾ EUT C 71, 24.2.2016, s. 82.

⁽¹¹⁾ <http://www.unhcr.org/56ec533e9.html>

⁽¹²⁾ Se fotnot 8.

5.2 När det gäller byråns bindande beslut och rätt att ingripa framhåller kommittén, även om vi anser att dessa bestämmelser är nödvändiga, att EU måste utnyttja alla nödvändiga medel för att försäkra sig om att medlemsstaterna samarbetar vid alla insatser som byrån genomför vid gränserna. EESK instämmer i att kommissionen bör ha möjlighet att besluta om byråns insatser vid de yttre gränserna, men endast i nödsituationer och i enlighet med ett öppet förfarande som föreskriver att de europeiska lagstiftarna (Europaparlamentet och rådet) omedelbart ska underrättas. Detta är ett centralt inslag i en framgångsrik, integrerad och samordnad strategi för förvaltning av gränserna, som bör åtföljas av större öppenhet samt av en konsolidering av dess kapacitet att erbjuda förklaringar i fråga om dess styrning och insatser.

5.3 Kommittén anser att man måste öka samordningen mellan de många olika organ som har ansvar för kustbevakning, gränskontroll, tull, sjösäkerhet, sök- och räddningsinsatser till sjöss, miljöskydd och fiske. Överlappningar kan undvikas och besparingar kan göras, åtminstone i unionens budget. Dessa byråer och institutioner bör dock få behålla sitt mandat till fullo, och man bör undvika att de underställs en överordnad struktur som skulle ha som mål att garantera säkerheten.

5.4 Vi ställer oss positiva till att det inrättas en europeisk gränsbevakningsenhet, bestående av 1 500 experter (gränsvakter). Storleken på denna enhet kan ändras med tiden, beroende på behoven. Det är viktigt hur snabbt dessa gränsvakter skickas till gränsområdena och hur de samarbetar med sina kolleger.

5.5 En annan viktig aspekt på de operativa förberedelserna är utbildningen. Kommittén anser att utbildning är nödvändig för såväl den europeiska enhetens som medlemsstaternas gränsvakter. Byrån bör spela en aktiv roll vid utbildningen av och överföringen av bästa praxis mellan gränsvakterna i alla medlemsstater. Vid genomförandet av utbildningsprogrammen bör särskild uppmärksamhet ägnas åt de grundläggande rättigheterna, eftersom gränsvakterna är de första kontaktpersoner som flyktingarna och invandrarna, de flesta i en mycket sårbar situation, möter.

5.6 Vi ställer oss positiva till att byrån involveras i återvändandeinsatserna. Med tanke på den uppmärksamhet som denna politik kommer att ägnas i framtiden kan det hända att de resurser som tilldelas byrån inte räcker till. I meddelandetexten och på operativ nivå måste man dock förtydliga hur byrån kommer att involveras i återvändandeinsatserna, framför allt när den agerar på eget initiativ. Byrån bör också se till att de berörda personernas grundläggande rättigheter respekteras i de återvändandeinsatser som den deltar i⁽¹³⁾.

5.7 Byrån bör samarbeta med alla berörda myndigheter för att se till att de personer som återvänd tas emot på lämpligt sätt, också i fråga om deras säkerhet. Kommittén anser att respekten för de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för att återtagandavtal med länder utanför EU ska undertecknas och samtycker inte till att medlemsstaterna eller EU sluter avtal om återtagande med länder som inte har ratificerat de främsta internationella instrumenten för skydd av de mänskliga rättigheterna eller som systematiskt har brutit mot dem⁽¹⁴⁾.

5.8 Skyddet av de grundläggande rättigheterna bör vara en prioriterad fråga för byrån. De grundläggande rättigheterna är till för alla och inte bara för unionsmedborgarna. De asylsökande och invandrarna skyddas genom Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁽¹⁵⁾. Kommittén är närmare bestämt bekymrad över bristande respekt för de grundläggande rättigheterna vid insatser i länder utanför EU samt över bristande respekt för principen om icke-diskriminering vid kontroller av inresa i unionen, vid kollektiva utvisningar och utvisningar av invandrare och asylsökande till länder där man bryter mot de mänskliga rättigheterna och vid skydd av personer som befinner sig i en mycket sårbar situation, såsom ensamkommande minderåriga eller kvinnor.

⁽¹³⁾ I artikel 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förbjuds uttryckligen kollektiva utvisningar och här fastställs 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.

⁽¹⁴⁾ Se fotnot 8.

⁽¹⁵⁾ Se fotnot 8.

5.9 För att se till att skyddet av de grundläggande rättigheterna får den uppmärksamhet och det stöd som krävs erbjuder sig kommittén att stödja byrån genom sin närvaro vid det rådgivande forumet för grundläggande rättigheter. Kommittén anser också att byrån bör stå öppen för oberoende utvärderingar av sina förfaranden och insatser. I fråga om den interna organisationen anser kommittén att det kan vara tillräckligt att utse en tjänsteman med ansvar för grundläggande rättigheter, under förutsättning att denne har en stabil arbetsstruktur till sitt förfogande och att han eller hon tilldelas omfattande ansvar och betydande resurser.

5.10 Kommittén anser att det är positivt och nödvändigt att det skapas en ny europeisk resehandling för tredjelandsmedborgare för användning vid återvändandeinsatser.

5.11 Kommittén anser att kodexen om Schengen gränserna kan ändras men att man bör försöka se till att kontrollerna av unionsmedborgarna, både av dem som befinner sig i Schengenområdet och av dem utanför, inte påverkar deras rörlighet, som är en av deras grundläggande rättigheter. Ett allmänt införande av sådana kontroller – som utförs med mer eller mindre avancerade tekniska hjälpmedel – kommer att leda till att Schengensystemets livskraft ifrågasätts.

5.12 Kommittén upprepar behovet av öppenhet gentemot det civila samhället, på alla nivåer och i alla insatser. EESK påminner om att det civila samhället och medborgarna har spelat en grundläggande roll när det handlar om att förhindra en ur ett humanitärt perspektiv ännu allvarigare situation, såväl i medlemsstaternas territorialvatten som på deras territorier. Kommittén anser att stödet i första hand bör gå till det civila samhället som, med mycket begränsade resurser, försöker hjälpa till i extrema situationer.

Bryssel den 25 maj 2016.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
