

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av rådets gemensamma åtgärd nr 98/700/RIF, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1052/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624**

**Ett bidrag från Europeiska kommissionen till stats- och regeringschefernas möte i Salzburg den 19–20 september 2018**

[COM(2018) 631 final — 2018/0330 (COD)]

(2019/C 110/12)

Huvudföredragande: **Antonello PEZZINI**

Remiss	Kommissionen, 29.10.2018 Europaparlamentet, 22.10.2018
Rättslig grund	Artikel 304 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande vid plenarsessionen	12.12.2018
Plenarsession nr	539
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	127/1/5

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén är övertygad om att i ett område med fri rörlighet blir de yttre gränserna gemensamma gränser och att den som kommer in i någon del av unionens territorium kommer in unionens gemensamma område med frihet, säkerhet och rättvisa, med alla rättigheter och skyldigheter som detta innebär, för såväl medborgare som institutioner på medlemsstats- och EU-nivå.

1.2 EESK uppmanar med kraft till en bättre migrationshantering, där man tillsammans med medlemsstaterna tar itu med grundorsakerna till att människor söker sig ett bättre liv utanför hemlandet.

1.3 EESK rekommenderar att man i avsaknad av en av alla medlemsstater fastställd och stödd ram för en gemensam politik för migration och utvecklingsbistånd i utvandringsländerna avstår från att till kommissionen delegera befogenhet att anta självständiga akter.

1.4 EESK stöder starkt förslaget att förse byrån med en egen permanent operativ verksamhet, bestående av 10 000 personer, som på så sätt, i samarbete med medlemsstaterna, skulle kunna ha den kapacitet som är nödvändig för att

- skydda EU:s yttre gränser,
- förebygga irreguljära förflyttningar,
- hantera den lagliga migrationen,
- effektivt verkställa återvändande för irreguljära migranter.

1.5 Kommittén rekommenderar att det nödvändiga samarbetet mellan byrån och de nationella myndigheterna, som traditionellt sett är ansvariga för gränskontrollerna, fastställs och organiseras på europeisk nivå.

1.6 Lika viktigt är enligt EESK att man genom en tydlig och allmänt accepterad definition av byråns uppdrag undviker befogenhetsöverlappningar och behörighetskonflikter, och befälsordningen mellan byråns anställda och nationella tjänstemän bör fastställas på ett öppet och tydligt sätt.

1.7 EESK rekommenderar att byrån, vid specifika och oproportionella utmaningar vid de yttre gränserna, på den berörda medlemsstatens begäran ska kunna ingripa genom att organisera och samordna snabba gränsinsatser genom utplacering – överenskommen och samordnad med den berörda medlemsstaten, som bör bibehålla kontrollen och ansvaret för förvaltningen – av enheter från den permanenta kåren, med egen modern utrustning.

1.8 EESK stöder rekommendationerna till byråns personal, när det gäller såväl respekten för människoliv och begränsningarna av användningen av skjutvapen som avslag på eller beviljande av ansökan om visering vid gränsen, eftersom det i båda fallen handlar om viktiga befogenheter för myndigheterna med ansvar för allmän ordning i medlemsstaterna.

1.8.1 I detta sammanhang rekommenderar kommittén att subsidiaritetsprincipen i båda fallen ska kunna åberopas av medlemsstaterna och att byråns tjänsteföreskrifter ska kräva en hög nivå av skyldigheter, framför allt när det gäller sekretess.

1.9 EESK rekommenderar starkt att man ska fördjupa kontrollmekanismerna enligt kapitel 3 i bilaga V till förslaget, i händelse av överträdelse från personalens sida. Mekanismerna bör föreskriva hänskjutande till unionens domstolar.

1.10 Med tanke på den roll som byrån kommer att spela vid förvar av personer och deras eventuella återvändande till ursprungslandet rekommenderar kommittén att den ordinarie personalen tillhandahålls utbildningsmoduler inriktade på respekt för de grundläggande rättigheterna.

1.11 Kommittén anser att det är mycket viktigt att byrån avsätter en stor del av sin budget för att modernisera sin utrustning.

1.12 Enligt EESK bör den fleråriga strategiska policycykeln för europeisk integrerad gränsförvaltning fastställas av Europaparlamentet och rådet, efter att ha hört kommittén, medan den årliga planeringen bör delegeras till den europeiska gräns- och kustbevakningen, med skyldighet till årlig rapportering om slutförda åtgärder, använda medel och utförda uppdrag.

1.13 När det gäller internationellt samarbete rekommenderar kommittén en nära koppling mellan de åtgärder som planeras i förslaget till förordning och utformningen av annan relevant politik, särskilt Cotonouavtalet.

1.14 Kommittén rekommenderar att man ska förstärka det rådgivande forum som bistår byrån genom deltagande av relevanta organisationer, och uppmanar till att även göra det organiserade civila samhället delaktigt i forumets verksamhet genom EESK.

## 2. Inledning

2.1 I ett område med fri rörlighet blir de yttre gränserna gemensamma gränser: I dag utgör dessa mer än 50 000 kilometer, vilket innebär att ett säkerhetsproblem i en medlemsstat eller vid dess yttre gränser eventuellt kan påverka alla andra medlemsstater.

2.1.1 Således ligger ömsesidigt förtroende till grund för ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa, särskilt vid nya utmaningar, utbredda hot och oförutsägbara händelser som kräver stärkt samarbete, insatser av kvalificerad personal och bättre information. I korthet bör man sträva efter att förverkliga en solidaritet som förenar och stärker summan av varje enskild medlemsstats värden.

2.2 I Lissabonfördraget fastställs gränsbestämmelserna i tredje delen avdelning V i EUF-fördraget, i kapitlet om viserings-, asyl- och invandringspolitiken, med målet att skapa "ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna", såsom anges i artikel 77.1 c i EUF-fördraget, och syftet med dessa bestämmelser är att skapa ett "område med frihet, säkerhet och rättvisa".

2.3 Det framgår av fördragen att fri rörlighet för medborgarna inom unionen måste åtföljas av en gemensam politik för hantering och kontroll av personer som kommer från tredjeländer.

2.3.1 En ytterligare förlängning av de nuvarande och otillräckliga kontrollerna vid de yttre gränserna eller införandet av nya inre kontroller i strid med den historiska utvecklingen skulle medföra höga ekonomiska kostnader för EU som helhet och allvarligt skada den inre marknaden, som är en av den europeiska integrationens största framgångar.

2.4 Den europeiska integrerade gränsförvaltningen bygger på en fyrdelad modell för tillträdeskontroll och omfattar

— åtgärder i tredjeländer, till exempel inom ramen för den gemensamma viseringspolitiken,

- åtgärder i samarbete med angränsande tredjeländer,
- åtgärder för en förstärkt och bättre kontroll av de yttre gränserna,
- riskanalys och åtgärder med avseende på Schengenområdet och återvändande.

2.5 Efter att man först inrättat ett nätverk av nationella experter under överinseende av ett gemensamt expertorgan kallat Scifa<sup>(1)</sup> 2002–2003, skapades genom Frontex<sup>(2)</sup> en EU-byrå för samordning av gränskontroller.

2.6 År 2016 ersattes samordningsbyrån<sup>(3)</sup> på grundval av erfarenheterna av **Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån** med målet att förbättra kontrollen av medlemsstaternas och Schengenområdets yttre gränser i syfte att

- sörja för en sårbarhetsanalys av medlemsstaternas kapacitet att kontrollera människor vid gränserna,
- anordna gemensamma insatser och snabba gränsinsatser för att stärka medlemsstaternas kapacitet att kontrollera de yttre gränserna och hantera utmaningar till följd av olaglig invandring och organiserad brottslighet,
- bistå kommissionen vid samordningen av stödgrupper när en medlemsstat står inför ett oproportionerligt hårt migrationstryck i vissa områden vid sin yttre gräns,
- säkerställa en konkret reaktion på fall som kräver omedelbara åtgärder vid de yttre gränserna,
- tillhandahålla tekniskt och operativt stöd i samband med sök- och räddningsinsatser för personer i sjönöd under gränsövervakningsinsatser,
- bidra till inrättandet av en reserv för snabba insatser med minst 1 500 gränskontrolltjänstemän,
- utnämna sambandsmän för byrån i medlemsstaterna,
- organisera, samordna och genomföra återvändandeinsatser och återvändandeinterventioner,
- främja det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna och tredjeländer i fråga om gränsförvaltning.

2.7 Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har sedan den inrättades i oktober 2016 blivit en knutpunkt inom EU för återvändanden<sup>(4)</sup>, med kapacitet att effektivt stödja medlemsstaterna vid återvändande av personer som inte har rätt att vistas i EU.

2.8 Europaparlamentet har uttalat sig i frågan i flera resolutioner och har uttryckt ”djup oro över genomförandet av förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning” (förordning (EU) 2016/1624) och insisterat på att ”multifunktionella insatser ska ledas av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån för att man ska kunna tillgodose behovet av sök- och räddningsinsatser till havs”<sup>(5)</sup> och att ”det är nödvändigt med ett snabbt införande av den heltäckande strategin för integrerad gränsförvaltning”.

2.9 Kommittén har antagit en resolution<sup>(6)</sup> till stöd för Schengenområdet, där den uppmanade rådet och medlemsstaterna att garantera utövandet av den fria rörligheten, och i ett yttrande<sup>(7)</sup> betonade kommittén behovet av ”bättre insyn i hur byrån styrs och dess insatser samt en större ansvarsskyldighet (”accountability”) från dess sida”.

<sup>(1)</sup> Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (Scifa).

<sup>(2)</sup> Inrättad genom rådets förordning (EG) nr 2007/2004 (EUT L 349, 25.11.2004, s. 1), senare ändrad genom förordningarna (EG) nr 863/2007 (EUT L 199, 31.7.2007, s. 30), (EU) nr 1168/2011 (EUT L 304, 22.11.2011, s. 1) och (EU) nr 1052/2013 (EUT L 295, 6.11.2013, s. 11).

<sup>(3)</sup> Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 (EUT L 251, 16.9.2013, s. 1), som trädde i kraft den 6 oktober 2016.

<sup>(4)</sup> Hittills har EU ingått 17 återtagandeavtal. Cotonouavtalet (ramen för EU:s förbindelser med 79 länder i Afrika, Västindien och Stillaohavsområdet) innehåller också bestämmelser om irreguljära migranternas återvändande till ursprungsländerna.

<sup>(5)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 656/2014 (EUT L 189, 27.6.2014, s. 93).

<sup>(6)</sup> EUT C 133, 14.4.2016, s. 1.

<sup>(7)</sup> EUT C 303, 19.8.2016, s. 109.

2.10 EESK har också lagt största vikt<sup>(8)</sup> vid behovet av att förbättra "samarbetet mellan gränsbevakningsbyrå och de nationella myndigheterna" och "samordningen mellan de olika organ och institutioner som har befogenheter i fråga om gränskontroller, bevakning av kusterna, sjösäkerhet, sjöräddning, tull och fiske", samt betonat att "förvaltningen av de yttre gränserna bör antas som ett komplement till ändringarna i det gemensamma asylsystemet".

2.11 "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."<sup>(9)</sup>

2.12 EESK betonar med eftertryck, såsom framhålls i EU:s migrationsagenda och i den globala pakt för säker, ordnad och reguljär migration<sup>(10)</sup>, att man måste förbättra migrationshanteringen genom att ta itu med grundorsakerna till att människor söker sig ett bättre liv någon annanstans.

### 3. Kommissionens förslag

3.1 Syftet med kommissionens förslag är att reformera den europeiska gräns- och kustbevakningen genom att inrätta byråns nya kapacitet, särskilt genom att inrätta den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår och anskaffa egen utrustning för byrån samt att på ett lämpligt sätt ta itu med andra nya eller potentiella uppgifter.

3.2 På grundval av de totala kostnaderna för det befintliga och framtida uppdraget på 1,22 miljarder euro för perioden 2019–2020 och på 11,27 miljarder euro för perioden 2021–2027 föreslår kommissionen att det senast 2020 ska inrättas en permanent kår för den europeiska gräns- och kustbevakningen med verkställande befogenheter och en operativ EBCG<sup>(11)</sup>-personal bestående av 10 000 personer, i syfte att ge byrån en egen effektiv och flexibel operativ verksamhet så att den kan anpassa sin verksamhet efter de operativa behoven.

3.3 Inrättandet av en permanent kår bör integreras i en välfungerande europeisk gräns- och kustbevakning där medlemsstaterna, unionen och EU:s byråer<sup>(12)</sup>, särskilt Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, bör vara väl samordnade och bidra till uppnåendet av gemensamma och delade politiska mål.

3.4 Förslagen omfattar inte Konungariket Danmark, Irland och Förenade kungariket (med förbehåll för eventuella möjligheter till samarbete som fastställs senare) medan deras tillämpning på Gibraltar skulle skjutas upp. De skulle däremot omfatta Island, Konungariket Norge, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein, eftersom de utgör en utveckling av Schengenbestämmelserna.

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén är övertygad om att i ett område med fri rörlighet bör de yttre gränserna betraktas som gemensamma gränser och att den som kommer in i någon del av unionens territorium kommer in det gemensamma området med frihet, säkerhet och rättvisa, med alla rättigheter och skyldigheter som detta innebär.

4.2 EESK anser att man har dröjt alltför länge med att införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna, såsom föreskrivs i artikel 77.2 d i EUF-fördraget, i överensstämmelse med en definition som alla medlemsstater stöder och som inte kan fördröjas.

4.3 EESK stöder målet att EU, genom att byrån förses med en egen permanent operativ verksamhet, **ska ha** den kapacitet som krävs för att skydda de yttre gränserna, förhindra sekundära förflyttningar och effektivt verkställa återvändande för irreguljära migranter.

4.4 Kommittén var den första institution som föreslog att en europeisk gränsbevakning skulle inrättas<sup>(13)</sup> och ger sitt fulla stöd till detta mål för att säkra de yttre gränserna, genom en permanent kår och en faktisk europeisk integrerad förvaltning av de yttre gränserna. I en anda av delat ansvar bör byrån ha till uppgift att regelbundet övervaka förvaltningen av de yttre gränserna, inte bara genom situationsmedvetenhet och riskanalys utan även genom att experter från dess egen personal är närvarande i medlemsstaterna.

<sup>(8)</sup> Se fotnot 7.

<sup>(9)</sup> Ibid.

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

<sup>(11)</sup> European Border and Coast Guard.

<sup>(12)</sup> T.ex. Europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa), Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA) och EU:s satellitcentrum, Europol eller Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA).

<sup>(13)</sup> EUT C 128, 18.5.2010, s. 29, EUT C 303, 19.8.2016, s. 109, EESK:s yttrande om Asyl- och migrationsfonden (AMF) och Fonden för integrerad gränsförvaltning (SOC/600, EUT C 62, 15.2.2019, s. 18).

4.5 EESK anser att byrån, vid specifika och oproportionella utmaningar vid de yttre gränserna, på en medlemsstats begäran bör kunna ingripa genom att organisera och samordna snabba gränsinsatser genom utplacering – överenskommen och samordnad med den berörda medlemsstaten, som bör bibehålla huvudansvaret för förvaltningen av sina avsnitt av de yttre gränserna – av enheter från den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår.

4.6 Kommittén anser visserligen att byråns enskilda insatser på beslut av kommissionen är användbara "i nödsituationer och genom ett öppet förfarande där man omedelbart underrättar EU-lagstiftarna" <sup>(14)</sup>, men anser att det – i avsaknad av en av alla medlemsstater fastställd och stödd ram för en unionspolitik för migration och utvecklingsbistånd i utvandringsländerna – är för tidigt att **till kommissionen permanent delegera** befogenhet att anta akter där den självständigt fastställer de politiska prioriteringarna och strategiska riktlinjer för den integrerade gränsförvaltningen.

4.7 Kommittén håller däremot med om att det är lämpligt att ge kommissionen genomförandebefogenheter när det gäller handledningen för Eurosur och FADO, de gemensamma reglerna för situationsbilder och riskhantering samt ekonomiskt stöd till den permanenta kåren.

4.8 Enligt EESK bör den fleråriga strategiska policycykeln för europeisk integrerad gränsförvaltning fastställas av Europaparlamentet och rådet, efter att ha hört kommittén, medan den årliga planeringen bör delegeras till den europeiska gräns- och kustbevakningen, enligt en färdplan som fastställs av byråns styrelse, med förbehåll för en årlig rapportering om slutförda åtgärder, använda medel och utförda uppdrag.

4.9 Kommittén anser att det är viktigt att stärka det rådgivande forum som ska bistå byråns verkställande direktör och styrelse i frågor som rör de grundläggande rättigheterna och genomförandet av den fleråriga strategiska policycykeln, genom deltagande av Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), FN:s flyktingkommissariat och andra relevanta organisationer, och uppmanar till att även göra det organiserade civila samhället delaktigt i forumets verksamhet genom EESK.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK rekommenderar starkt att man ska fördjupa kontrollmekanismerna enligt bilaga V, när det gäller både användning av skjutvapen och avslag på eller beviljande av ansökan om visering vid gränsen, eftersom det i båda fallen handlar om viktiga befogenheter för myndigheterna med ansvar för allmän ordning i medlemsstaterna.

5.1.1 Motsvarande uppmärksamhet bör ägnas åt bilagorna III och V för att säkerställa överensstämmelse mellan nationell lagstiftning och EU-lagstiftning i syfte att förebygga olika förhållningssätt av personer som är verksamma på samma plats, med likvärdiga färdigheter och kvalifikationer men med olika insatsregler.

5.2 Den nivå av skyldigheter som föreskrivs i medlemsstaterna, särskilt när det gäller sekretess, bör uttryckligen garanteras.

5.3 Med tanke på den samtidiga närvaron av olika kårer av anställda vid gränserna – ansvariga för tull, växtskydd, säkerhet, finanser, invandring och återvändande, kulturell medling och grundläggande rättigheter, Easo-personal, Etias-personal, Eurosur-analytiker samt sambandsmän, utöver den nationella gränspersonalen och byråns personal – anser EESK att det är nödvändigt att sörja för EU-paket för kår- och myndighetsövergripande fortbildning <sup>(15)</sup>.

5.4 Dessutom bör man se till att det inte förekommer någon diskriminering i fråga om behandling och arbetsvillkor mellan byråns kår och de nationella kårerna, som har likvärdiga utbildningar, färdigheter och kvalifikationer och som ska utföra samma uppgifter.

5.5 När det gäller internationellt samarbete rekommenderar kommittén en nära koppling mellan de åtgärder som planeras i förslaget till förordning och övrig relevant politik samt åtgärderna i samband med avtal om ekonomi och handel, särskilt inom ramen för dialogen mellan EU och AVS-länderna enligt Cotonouavtalet.

Bryssel den 12 december 2018.

Luca JAHIER  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(14)</sup> Se fotnot 7.

<sup>(15)</sup> Enligt artikel 69 ska Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån samarbeta med 12 andra EU-byråer och EU-organ.