

Yttrande från Europeiska regionkommittén om Förslag till förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen

(2019/C 168/09)

Huvudföredragande:	Anna MAGYAR (HU/EPP), vice ordförande, distriktsfullmäktige, Csongrád
Referensdokument:	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
	<i>Ett bidrag från Europeiska kommissionen till stats- och regeringschefernas möte i Salzburg den 19–20 september 2018</i>
	COM(2018) 631 final

I. ÄNDRINGSREKOMMENDATIONER

Ändringsrekommendation 1

COM(2018) 631 final, artikel 2.16

Definitioner

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
operativ personal: gränskontrolltjänstemän, ledsagare vid återvändande, återvändandeeexperter och annan relevant personal som utgör "den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kär". I enlighet med de tre kategorier som definieras i artikel 55.1 är den operativa personalen antingen anställd av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån som ordinarie personal (kategori 1), utstationerad vid byrån av medlemsstaterna (kategori 2) eller utplacerad av medlemsstaterna under en kort period (kategori 3). Den operativa personalen ska agera som medlemmar i gränsförvaltningsenheter, stödenheter för migrationshantering eller återvändandeenheter som har verkställande befogenheter. I den operativa personalen ingår också den ordinarie personal som ansvarar för driften av Etias centralenhet.	operativ personal: gränskontrolltjänstemän, ledsagare vid återvändande, återvändandeeexperter och annan relevant personal som utgör "den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kär". I enlighet med de fyra kategorier som definieras i artikel 55.1 är den operativa personalen antingen anställd av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån som ordinarie personal (kategori 1), utstationerad vid byrån av medlemsstaterna (kategori 2) eller utplacerad av medlemsstaterna under en kort period eller för snabba insatser (kategori 3 och 4). Den operativa personalen ska agera som medlemmar i gränsförvaltningsenheter, stödenheter för migrationshantering eller återvändandeenheter. Personal i kategori 2, kategori 3 och kategori 4 kan utöva verkställande befogenheter. I den operativa personalen ingår också den ordinarie personal som ansvarar för driften av Etias centralenhet.

Motivering

Ändringsrekommendation 2

COM(2018) 631 final, artikel 3 a

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
a) Gränskontroll, däribland åtgärder för att underlätta laglig gränspassage och vid behov åtgärder för att förebygga och avslöja gränsöverskridande brottslighet, såsom smuggling av migranter, människohandel och terrorism, samt åtgärder i samband med hänvisning av personer som behöver eller önskar ansöka om internationellt skydd.	a) Gränskontroll, däribland åtgärder för att underlätta laglig gränspassage och vid behov åtgärder för att förebygga, avslöja och stoppa gränsöverskridande brottslighet, såsom smuggling av migranter, människohandel och terrorism, samt åtgärder i samband med hänvisning av personer som behöver eller önskar ansöka om internationellt skydd.

Motivering

De främsta gränsförvaltningsåtgärderna måste också innefatta en operativ lösning på kampen mot gränsöverskridande brottslighet.

Ändringsrekommendation 3

COM(2018) 631 final, artiklarna 8.4, 8.6 och 8.7

Flerårig strategisk policycykel för europeisk integrerad gränsförvaltning

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
(4) På grundval av den strategiska riskanalysen för europeisk integrerad gränsförvaltning som avses i artikel 30.2 ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 118 för att utveckla en flerårig strategisk policy för europeisk integrerad gränsförvaltning. I den delegerade akten ska det fastställas politiska prioriteringar och tillhandahållas strategiska riktlinjer för de följande fyra åren avseende de beståndsdelar som fastställs i artikel 3.	(4) Kommissionen ska senast den [bekräftas senare] för Europaparlamentet och rådet lägga fram ett förslag till flerårig strategisk policy för den första fleråriga strategiska policycykeln på grundval av den strategiska riskanalysen för europeisk integrerad gränsförvaltning som avses i artikel 30.2. Inom [bekräftas senare] efter att det lagts fram av kommissionen ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen sammankallas till ett möte för att diskutera förslaget till flerårig strategisk policy. Efter denna diskussion ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 118 för att utveckla en flerårig strategisk policy för europeisk integrerad gränsförvaltning. I den delegerade akten ska det fastställas politiska prioriteringar och tillhandahållas strategiska riktlinjer för de följande fyra åren avseende de beståndsdelar som fastställs i artikel 3.
(...)	(...)
(6) För att genomföra den delegerade akt som avses i punkt 4 ska medlemsstaterna fastställa sina nationella strategier för integrerad gränsförvaltning genom ett nära samarbete mellan alla nationella myndigheter som ansvarar för gränsförvaltning och återvändande. Dessa nationella strategier ska vara förenliga med artikel 3, den delegerade akt som avses i punkt 4 och den tekniska och operativa strategi som avses i punkt 5.	(6) För att genomföra den delegerade akt som avses i punkt 4 ska medlemsstaterna fastställa sina nationella strategier för integrerad gränsförvaltning genom ett nära samarbete mellan alla nationella myndigheter som ansvarar för gränsförvaltning och återvändande och i samråd med berörda regionala och lokala myndigheter i de aktuella områdena. Dessa nationella strategier ska vara förenliga med artikel 3, den delegerade akt som avses i punkt 4 och den tekniska och operativa strategi som avses i punkt 5.
(7) Fyrtiotvå månader efter antagandet av den delegerade akt som avses i punkt 4 ska kommissionen med byråns stöd göra en grundlig utvärdering av dess genomförande. Utvärderingens resultat ska beaktas vid utarbetandet av följande cykel.	(7) Fyrtiotvå månader efter antagandet av den delegerade akt som avses i punkt 4 ska kommissionen med byråns stöd göra en grundlig utvärdering av dess genomförande. Utvärderingens resultat ska beaktas vid utarbetandet av följande cykel. Kommissionen ska överlämna utvärderingen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska regionkommittén.

Motivering

De nationella strategierna för integrerad gränsförvaltning bör diskuteras med lokala och regionala myndigheter i de områden som i hög grad berörs av pågående, förväntade eller potentiella stora migrationsströmmar eller andra problem med allvarliga konsekvenser för den lokala och regionala nivån. Dessutom bör kommissionen rapportera tillbaka till medlagstiftarna (ändringsförslag 23 i LIBE-utskottets förslag till betänkande) samt till de politiska företrädarna för den lokala och regionala nivån på EU-nivå.

Ändringsrekommendation 4

COM(2018) 631 final, artiklarna 21.1 och 21.3

Nationella samordningscentraler

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
(1) Varje medlemsstat ska utse, driva och upprätthålla en nationell samordningscentral, som ska samordna och utbyta information mellan alla myndigheter som ansvarar för kontroll av de yttre gränserna på nationell nivå, samt med de andra nationella samordningscentralerna och med byrån. Varje medlemsstat ska meddela kommissionen när den har inrättat sin nationella samordningscentral, och denna ska vidarebefordra information om detta till de övriga medlemsstaterna och byrån.	(1) Varje medlemsstat ska utse, driva och upprätthålla en nationell samordningscentral, som ska samordna och utbyta information mellan alla myndigheter som ansvarar för kontroll av de yttre gränserna på nationell nivå och, när så är lämpligt, med berörda regionala och lokala myndigheter , samt med de andra nationella samordningscentralerna och med byrån. Varje medlemsstat ska meddela kommissionen när den har inrättat sin nationella samordningscentral, och denna ska vidarebefordra information om detta till de övriga medlemsstaterna och byrån.
(...)	(...)
(3) Den nationella samordningscentralen ska	(3) Den nationella samordningscentralen ska
a) säkerställa informationsutbyte och samarbete i rätt tid mellan alla nationella myndigheter som har ansvar för kontroll av de yttre gränserna samt med andra nationella samordningscentraler och byrån,	a) säkerställa informationsutbyte och samarbete i rätt tid mellan alla nationella myndigheter som har ansvar för kontroll av de yttre gränserna och, när så är lämpligt, med berörda regionala och lokala myndigheter samt med andra nationella samordningscentraler och byrån,
(...)	(...)

Motivering

För att säkerställa en korrekt spridning och ett korrekt utbyte av information på lokal och regional nivå, när denna berörs.

Ändringsrekommendation 5

COM(2018) 631 final, artikel 39.3 m

Operativ plan för gemensamma insatser

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
m) Förfaranden för att ta emot och till byrån överlämna klagomål rörande alla personer som deltar i en gemensam insats eller snabb gränsinsats, inbegripet värdmedlemsstatens gränsbevakningstjänstemän eller annan relevant personal och enhetsmedlemmar, med påstående om eventuella kränkningar av grundläggande rättigheter under deras deltagande i en gemensam insats eller snabb gränsinsats.	m) Ett påskyndat förfarande för att hantera tredjelandsmedborgare som irreguljärt reser in på en medlemsstats territorium.
n) Logistiska arrangemang, inbegripet information om arbetsförhållanden och omgivningen i de områden där den gemensamma insatsen beräknas äga rum.	n) Förfaranden för att ta emot och till byrån överlämna klagomål rörande alla personer som deltar i en gemensam insats eller snabb gränsinsats, inbegripet värdmedlemsstatens gränsbevakningstjänstemän eller annan relevant personal och enhetsmedlemmar, med påstående om eventuella kränkningar av grundläggande rättigheter under deras deltagande i en gemensam insats eller snabb gränsinsats. o) Logistiska arrangemang, inbegripet information om arbetsförhållanden och omgivningen i de områden där den gemensamma insatsen beräknas äga rum.

Motivering

Under en gemensam insats måste man också fastställa ett påskyndat förfarande för tredjelandsmedborgare som irreguljärt reser in på en medlemsstats territorium, så att man för dessa personer så snart som möjligt kan fatta beslut om återvändande.

Ändringsrekommendation 6

COM(2018) 631 final, artikel 55.1

Den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
1. Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska ha en permanent kår på 10 000 medlemmar i den operativa personalen som ska utgöra en del av byrån. Denna permanenta kår ska bestå av följande tre personalkategorier i enlighet med det årliga tillgänglighetssystem som fastställs i bilaga I:	1. Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska ha en permanent kår på 10 000 medlemmar i den operativa personalen som ska utgöra en del av byrån. Denna permanenta kår ska bestå av följande fyra personalkategorier i enlighet med det årliga tillgänglighetssystem som fastställs i bilaga I:
a) Kategori 1: medlemmar i byråns operativa personal som rekryterats i enlighet med artikel 94.1 och som utplaceras i operativa områden i enlighet med artikel 56.	a) Kategori 1: medlemmar i byråns operativa personal som rekryterats i enlighet med artikel 94.1 och som utplaceras i operativa områden i enlighet med artikel 56.
b) Kategori 2: operativ personal som utstationeras från medlemsstaterna till byrån för en längre tid som en del av den permanenta kåren i enlighet med artikel 57.	b) Kategori 2: operativ personal som utstationeras från medlemsstaterna till byrån för en längre tid som en del av den permanenta kåren i enlighet med artikel 57.
c) Kategori 3: operativ personal från medlemsstaterna som tillhandahålls byrån för kortvarig utplacering som en del av den permanenta kåren i enlighet med artikel 58.	c) Kategori 3: operativ personal från medlemsstaterna som tillhandahålls byrån för kortvarig utplacering som en del av den permanenta kåren i enlighet med artikel 58.
	d) Kategori 4: operativ personal från reserven för snabba insatser.

Motivering

Genom att lägga till en fjärde kategori av operativ personal skulle man minska den eventuella bördan för de lokala och regionala myndigheterna när det gäller utplaceringar och samtidigt komplettera den permanenta kåren för snabba gränsinsatser (ändringsförslagen 55 och 64 i utkastet till LIBE-utskottets betänkande).

Ändringsrekommendation 7

COM(2018) 631 final, artikel 64.6

Reserv med teknisk utrustning

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
(...)	(...)
Om den minsta mängden teknisk utrustning visar sig vara otillräcklig för att genomföra den överenskomna operativa planen för sådana verksamheter, ska byrån revidera denna mängd på grundval av motiverade behov och en överenskommelse med medlemsstaterna.	Om den minsta mängden teknisk utrustning visar sig vara otillräcklig för att genomföra den överenskomna operativa planen för sådana verksamheter, ska byrån revidera och trygga denna mängd på grundval av motiverade behov och en överenskommelse med medlemsstaterna.

Motivering

I syfte att säkerställa genomförandet av de operativa planerna ska byrån vid behov, efter att ha granskat behoven enligt de enskilda operativa planerna, trygga en minsta mängd teknisk utrustning.

Ändringsrekommendation 8

COM(2018) 631 final, artikel 84.1, nytt led e

Ackrediteringshandling

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
c) Ett nytaget digitalt fotografi.	c) Ett nytaget digitalt fotografi.
d) De uppgifter som medlemmen har rätt att utföra under utplaceringen.	d) De uppgifter som medlemmen har rätt att utföra under utplaceringen. e) Ett särskilt identifieringsnummer.

Motivering

Varje dokument ska innehålla kortinnehavarens särskilda identifieringsnummer som ska tilldelas denne på grundval av typen av utplacering och ställningen under utplaceringen. Det särskilda identifieringsnumret bidrar också till en snabbare identifiering i registreringssystemet.

Ändringsrekommendation 9

COM(2018) 631 final, artikel 102.4–102.6

Styrelsens sammanträden

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
4. Irland ska inbjudas att delta i styrelsens sammanträden.	4. Irland ska inbjudas att som observatör delta i styrelsens sammanträden.
5. Förenade kungariket ska inbjudas att delta i styrelsens sammanträden som äger rum före dagen för Förenade kungarikets utträde ur unionen.	5. Förenade kungariket ska inbjudas att som observatör delta i styrelsens sammanträden som äger rum före dagen för Förenade kungarikets utträde ur unionen.
6. Företrädare för Europeiska unionens asylbyrå och Europol ska inbjudas att delta i styrelsens sammanträden. Styrelsen får också bjuda in en företrädare för relevanta unionsinstitutioner, -organ och -byråer.	6. Företrädare för Europeiska unionens asylbyrå och Europol ska inbjudas att som observatörer delta i styrelsens sammanträden. Styrelsen får också bjuda in en företrädare för relevanta unionsinstitutioner, -organ och -byråer som observatörer .

Motivering

Endast medlemmar har rösträtt vid styrelsens sammanträden. Andra aktörer får bjudas in och delta i sammanträdena som observatörer, utan rösträtt.

Ändringsrekommendation 10

COM(2018) 631 final, artikel 116.1

Utvärdering

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
c) Genomförandet av det europeiska samarbetet om kustbevakningsuppgifter.	c) Genomförandet av det europeiska samarbetet om gräns- och kustbevakningsuppgifter.

Motivering

I den mening som avses i artikel 4 ska byrån säkerställa den europeiska gräns- och kustbevakningen.

II. POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. ReK upprepar behovet av att stärka Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (nedan kallad byrån) stödjande roll och mandat, särskilt när det gäller samarbete med tredjeländer, i syfte att säkerställa ett effektivt skydd av EU:s yttre gränser och för att avsevärt förbättra det effektiva återsändandet av irreguljära migranter. Samtidigt påpekar kommittén att ett utökat mandat medför ett behov av att stärka garantierna för att byrån alltid agerar med full respekt för de grundläggande rättigheterna samt EU:s och medlemsstaternas internationella åtaganden, särskilt principen om "non-refoulement", och av att undvika att byrån deltar i någon verksamhet där respekten för de grundläggande rättigheterna inte kan garanteras.
2. Kommittén medger att effektiv kontroll av EU:s yttre gränser är en viktig integrerad del av EU:s övergripande migrationspolitik och i detta sammanhang kan den föreslagna förstärkningen av den europeiska gräns- och kustbevakningen behövas. Kommittén understryker dock att, som det framgår av ReK:s senaste yttrande om asyl- och migrationsfonden, ökade finansiella och operativa resurser för gränsbevakning måste motsvara insatserna för att förbättra de övriga aspekterna av EU:s migrationspolitik i syfte att säkerställa en välavvägd strategi.
3. Kommittén betonar att EU-medborgarnas fria rörlighet är en av EU:s största framgångar, och i ett område utan inre gränser får papperslös migration över de yttre gränserna allvarliga rättsliga, ekonomiska och säkerhetsrelaterade följder för Schengensystemets funktionsätt.
4. Ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna äventyrar på ett allvarligt sätt angränsande regioners möjlighet att samarbeta med varandra och får dessutom allvarliga konsekvenser för regionala ekonomier, och ReK menar därför att effektiva kontroller vid de yttre gränserna är avgörande.
5. Kommittén framhåller att ett effektivt skydd av de yttre gränserna bidrar till kampen mot människohandel och till att slutgiltigt omöjliggöra smugglarnas affärsmodeller och därmed förhindra tragiska förluster av människoliv. En effektiv kontroll av de yttre gränserna kan dessutom för de lokala och regionala myndigheterna bidra till att förebygga vissa hot mot den inre säkerheten, den allmänna ordningen och folkhälsan, framför allt i områden längs EU:s yttre gränser.
6. ReK anser att en förutsättning för en väl fungerande migrationspolitik är en övergripande migrationsstrategi som omfattar stärkt kontroll av EU:s yttre gränser samt ett fungerande gemensamt europeiskt asylsystem, en gemensam strategi för att hantera människor i behov av internationellt skydd, ett enhetligt system med rättsliga vägar för migration och en mer konsekvent politik för att ta itu med den yttre dimensionen och orsakerna till migration.
7. Kommittén betonar att en effektiv politik för återvändande är ett centralt inslag i en övergripande strategi för migration och att byrån därför måste kunna stödja medlemsstaterna på området för återvändande, i enlighet med internationell rätt och EU:s lagstiftning, för att säkerställa att principen om "non-refoulement" respekteras.
8. ReK välkomnar byråns utökade mandat att säkerställa omfattande stöd till medlemsstater och tredjeländer i fråga om effektiva och humana insatser för återvändande. I särskilda fall kan detta också omfatta möjligheten att ge operativt stöd till tredjeländer på begäran, utan geografiska begränsningar, och för att förhindra att krissituationer trappas upp. Sådana fall kräver dock tydliga garantier och skyddsåtgärder när det gäller respekten för grundläggande rättigheter och internationell rätt samt lämpliga mekanismer för att garantera byråns ansvarsskyldighet för sina åtgärder utanför medlemsstaternas jurisdiktion.
9. Kommittén betonar att skyddet av de yttre gränserna är EU:s och medlemsstaternas gemensamma ansvarsområde, samt att förslaget bör säkerställa att kommissionen utövar tillsyn över samordningen och kontrollen av unionens yttre gränser.
10. Kommittén medger behovet av att medlemsstaterna åläggs att bidra till byråns gemensamma insatser, men är oroad över förslaget att skapa en permanent kår med upp till 10 000 operativa anställda, eftersom utstationeringen av nationella gränsbevakningstjänstemän och nationell personal till byrån kan resultera i en potentiell kompetensflykt. Kommittén understryker att inrättandet av sådana nya strukturer inte får lägga en ytterligare börda på lokala och regionala myndigheter, särskilt i gränsregioner, eller äventyra genomförandet av uppgifter som utförs vid de yttre gränserna av befintliga nationella, regionala eller lokala strukturer och föreslår därför ett mer realistiskt och gradvis inrättande av den permanenta kåren i bilaga I.

11. Kommittén är bekymrad över avsaknaden av en lämplig bedömning av flera aspekter av förslaget konsekvenser, inklusive dess potentiella territoriella konsekvens, och anser det nödvändigt att undersöka hur byråns stödjande roll skulle kunna säkerställas så kostnadseffektivt som möjligt. En sådan konsekvensbedömning bör också behandla de ekonomiska konsekvenserna i både normala situationer och krissituationer samt komplicerade rättsliga problem som kan uppstå särskilt när det gäller insatser utanför EU:s territorium.

12. ReK betonar att gränsförvaltning sker inom en ram som omfattar många aktörer och framhåller den roll som den lokala och regionala nivån kan spela inom denna ram, vilket framgår av artikel 22. Kommittén konstaterar i detta sammanhang att de berörda lokala och regionala myndigheterna (t.ex. de som förvaltar gräns- och kustregioner) på ett lämpligt sätt bör delta i informationsutbytet, särskilt vad gäller de nationella samordningscentralerna (artikel 21), och i utarbetandet av nationella strategier för integrerad gränsförvaltning (artikel 8).

13. Kommittén understryker att irreguljär migration sätter hårt tryck på lokala och regionala myndigheter samt skapar utmaningar när det gäller att inrikta begränsade offentliga tjänster på dem som vi har en internationell skyldighet att erbjuda en fristad eller asyl. Kommittén understryker därför att ett snabbt återvändande av asylsökande som får avslag och säkerställandet av respekten för rättsliga migrationskanaler är avgörande.

14. ReK anser att skyddet av EU:s yttre gränser är en fråga av gemensamt intresse och att den föreslagna lagstiftningens mål inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna och de regionala myndigheterna på egen hand, och att förslaget därför är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Bryssel den 6 februari 2019.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Europeiska regionkommitténs
ordförande
