

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX)

COM(2010) 61 wersja ostateczna – 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Dnia 18 marca 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX)

COM(2010) 61 wersja ostateczna – 2010/0039 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 78 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem i popiera prace Komisji mające na celu dostosowanie i uaktualnienie rozporządzenia (WE) nr 2007/2004.

1.2 Zgodnie z konwencją z Schengen w sprawie wolnego przepływu osób w Europie państwa członkowskie, które zniosły kontrole na granicach wewnętrznych, mogą powierzyć kontrolę na granicach zewnętrznych wybranym przez siebie władzom.

1.2.1 Jednakże wraz z rozszerzeniem UE i stopniowym rozszerzeniem strefy Schengen na prawie wszystkie państwa członkowskie, biorąc pod uwagę niejednorodność krajowych systemów prawnych, stwierdzono różnice pomiędzy krajami w kwestii odpowiedzialności za kontrolę granic zewnętrznych Unii.

1.3 W związku z tym na zakończenie Rady Europejskiej z Laeken w grudniu 2001 r. państwa członkowskie zobowiązały się do wprowadzenia wspólnego, operacyjnego mechanizmu konsultacji i współpracy, aby skoordynować działania służb krajowych odpowiedzialnych za kontrolę granic zewnętrznych.

1.3.1 To zobowiązanie stało się jeszcze bardziej naglące z powodu znacznego zwiększenia kontaktów transnarodowych, co ułatwiło pojawienie się nowych tożsamości, sprzyjając powstawaniu nowych państw narodowych.

1.4 Przyjmując podejście globalne w kwestii „bezpieczeństwa” granic i walki z „nielegalną imigracją”, Komisja UE zapro-

ponowała utworzenie wspólnych zespołów wsparcia Fronteksu, które państwa członkowskie UE udostępnią dobrowolnie.

1.4.1 Z związku z tym zgodnie z „kodeksem granicznym Schengen” i kompetencjami władz krajowych oraz w perspektywie rozwijania wspólnej polityki w sektorze infrastruktury stałej i ruchomej, wyżej wspomnianym zespołom powinno zostać przydzielone zadanie zapewnienia „nadzoru” a następnie, „zintegrowanej kontroli” przejść granicznych.

1.4.2 Obejmuje to prawo do kontrolowania dokumentów tożsamości, pytania obcokrajowców o powody pobytu – zawsze zgodnie ze wskazaniami państw członkowskich – oraz do wchodzenia na pokład statków, które znajdują się na wodach terytorialnych państwa członkowskiego (¹).

1.4.3 Zdaniem EKES-u zespołom powinny zostać przyznane niezbędne środki finansowe oraz pojazdy (statki, samoloty i helikoptery). Zasoby wykorzystywane do działań Fronteksu powinny być określane i podawane do wiadomości przez wszystkie państwa członkowskie UE.

1.5 Należy jednak zastanowić się nad ryzykiem „militaryzacji” nadzoru i kontroli granic zewnętrznych. Dlatego konieczna jest odpowiednia koordynacja ewentualnych „ingerencji” w funkcje organów śledczych, obrony wojskowej i służb celnych, które poszczególne państwa członkowskie przyznają własnym organom policji, organom celnym oraz siłom zbrojnym lądowym, morskim i powietrznym; jednocześnie należy czuwać, by nie ograniczyć ich możliwości kontroli, lecz je wzmocnić (europejska wartość dodana).

(¹) Zgodnie z art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, funkcjonariusze Fronteksu mogą spełniać zadania na zlecenie straży granicznych państw członkowskich, respektując jednakże ich suwerenność.

1.5.1 Pozostają zresztą „otwarte” kwestie prawa międzynarodowego związanego z interwencjami na pełnym morzu, również w świetle przepisów prawa morza konwencji z Montego Bay z 1982 r. (2).

1.6 Przyjęcie traktatu lizbońskiego, do którego włączono między innymi Kartę praw podstawowych, zwiększyło znacznie zakres obowiązków i uprawnień Unii w dziedzinie imigracji i azylu. EKES uważa, że kompetencje w zakresie zatrzymywania i przetrzymywania osób powinny pozostawać w zgodności z powszechnymi zasadami tradycyjnej ochrony praw człowieka, a nie podlegać przepisom „nadzwyczajnym”. Frontex, jako „agencja”, nie powinien być kontrolowany przez organ zewnętrzny ani za pośrednictwem samych tylko przepisów budżetowych, lecz musi – w szczególności poprzez stosowanie zasad nauk penalnych Rady Europy – spełniać wymogi poszanowania osób, obowiązujące w tej dziedzinie w całej Unii (3).

1.7 Komitet, świadomy społecznej i prawnej tradycji Europy w dziedzinie poszanowania człowieka i prawa do azylu, zaleca, by osoby wchodzące w skład wspomnianych zespołów mogły otrzymać jasne i rzetelne szkolenie początkowe oraz by zapewnić im stałe możliwości doskonalenia się w dziedzinie psychologii i zachowań ludzkich, a także regularny nadzór, co pozwala na lepszy kontakt z osobami słabszymi, które pragną większego dobrobytu społecznego, podobnie jak na przestrzeni wieków wielu obywateli krajów europejskich.

1.7.1 Zdaniem EKES-u tego rodzaju zespoły powinny mieć charakter operacyjny, a nie policji granicznej, o zakresie działań pozwalającym realizować kodeks Schengen.

1.7.2 Zdaniem Komitetu zadania Fronteksu powinny być nakierowane na demaskowanie międzynarodowych przestępców, którzy organizują handel ludźmi i czynią z motywowanych słusznym pragnieniem dobrobytu i społecznej rehabilitacji osób ofiary poniżającego i upokarzającego wyzysku, oraz na wspieranie sankcji przeciwko takim przestępcom.

1.7.3 Zespoły Fronteksu powinny ponadto, za pomocą systemu GMES, uczestniczyć aktywnie w ratowaniu osób migrujących w basenie Morza Śródziemnego, znajdujących się w trudnej sytuacji, czyniąc to zgodnie ze wskazaniem państw członkowskich.

1.7.4 W świetle powyższego Komitet proponuje ciągle kontakty i bliską współpracę z organizacjami pozarządowymi.

(2) Oprócz polemiki podjętej z innymi państwami członkowskimi odnośnie do właściwego stosowania norm dotyczących przyjmowania i zakazu odsyłania, obecnie sądy włoskie oskarżają o przestępstwo prywatnej przemocy funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy odesłali do Libii w sierpniu 2009 r. 75 nielegalnych imigrantów zatrzymanych na wodach międzynarodowych. Twierdzenia prokuratury Syrakuz nie podziela jednak rząd włoski, a wysoki komisarz ONZ ds. uchodźców uważa, że odesłania „podważyły możliwość skorzystania we Włoszech z prawa do azylu”.

(3) Wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały już protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz jego artykuł 17, zaś ratyfikowany traktat lizboński otwiera drogę do przystąpienia Unii do tej konwencji, dlatego też jest jeszcze bardziej konieczne, by Frontex funkcjonował zgodnie z tymi wymogami.

1.7.5 Zdaniem EKES-u biorąc pod uwagę rolę i funkcje organizacji pozarządowych, niezbędne jest ich zaangażowanie w pomoc i pośrednictwo kulturowe dla osób znajdujących się w niepewnej sytuacji, na wszystkich etapach trwania procedur, przewidzianych w przepisach europejskich i krajowych.

2. Wprowadzenie

2.1 Granice państwowe stawiają „naprzeciw” i rozdzielają dwa państwa lub regiony geograficzne zgodnie z granicami, które ograniczają wzajemne kontakty między narodami.

2.1.1 Granice naturalne (góry, rzeki, zbiorniki wodne) są źródłem nieustannej rywalizacji między ludnością z przeciwległych stron.

2.1.2 Również granice polityczne i umowne są wynikiem walk i kompromisów na przestrzeni długich procesów historycznych.

2.1.3 W epoce globalizacji znaczne zwiększenie kontaktów międzynarodowych ułatwia pojawienie się nowych tożsamości i zwiększa liczbę suwerennych narodów wraz z powstaniem nowych państw narodowych i regionów narodowych.

2.1.4 W konsekwencji zwiększa się liczba granic i „nienaruszalność” poszczególnych państw, których słabe granice są źródłem potencjalnych i rzeczywistych konfliktów.

2.2 Państwa europejskie stanowią ważny wyjątek w skali światowej, ponieważ za sprawą układu z Schengen zniosły kontrolę na granicach wewnętrznych, zmniejszając znaczenie suwerennych narodów.

2.2.1 Lecz obecny silny napływ imigrantów w kierunku granic lądowych i morskich UE wymaga wzmocnienia i rozwijania nowych, wspólnych systemów nadzoru granic zewnętrznych (EUROSUR).

2.3 EUROSUR

2.3.1 UE rozważa możliwość utworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic.

2.3.2 Realizacja projektu powinna posłużyć ograniczeniu liczby nielegalnych imigrantów, zmniejszeniu wskaźnika śmiertelności podczas podróży, zapobieganiu przestępczości transgranicznej oraz zwiększeniu bezpieczeństwa wewnętrznego.

2.3.3 W dłuższej perspektywie przewidziano utworzenie europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami, którego podstawą byłaby wspólna sieć systemów informacji i nadzoru.

2.3.4 Planowane jest też ustanowienie „zabezpieczonej skomputeryzowanej sieci komunikacyjnej” w celu wymiany danych oraz koordynacji działań między różnymi ośrodkami w państwach członkowskich oraz między tymi ośrodkami a Fronteksem⁽⁴⁾.

2.4 Droga do FRONTEKSU

2.4.1 Na mocy rozporządzenia (WE) nr 2007/2004 ustanowiono Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

2.4.2 Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 ustanowiło następnie mechanizm tworzenia „zespołów szybkiej interwencji na granicy” (RABIT) oraz zmieniło rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu, określając uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy.

2.4.3 Państwo członkowskie ma zatem możliwość zwrócenia się, w ramach Agencji, o wysłanie na swoje terytorium zespołów szybkiej interwencji na granicy, złożonych ze stosownie przeszkolonych ekspertów z innych państw członkowskich⁽⁵⁾.

2.5 Dyrektywa 2008/115/WE określa wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich „zgodnie z prawami podstawowymi [...], w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

2.5.1 5 kwietnia 2010 r. w następstwie przyjęcia wytycznych dotyczących rozpatrywania wniosków wizowych⁽⁶⁾, udostępnionych wszystkim pracownikom konsularnym państw członkowskich, rozpoczęto stosowanie *wspólnotowego kodeksu wizowego* w strefie Schengen obowiązującego 22 państwa członkowskie i 3 państwa stowarzyszone.

2.5.2 Program haski⁽⁷⁾ przewiduje rozwój agencji Frontex, według określonego programu.

2.5.3 Wieloletni program sztokholmski w zakresie przetrzeźnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przyjęty przez Radę Europejską w dniach 10–11 grudnia 2009 r., umocnił agencję Frontex, również poprzez przegląd jej ram prawnych, i wprowadził w szczególności zintegrowane zarządzanie granicami Unii.

⁽⁴⁾ Skomputeryzowana sieć powinna być zgodna z decyzją Komisji z 20 stycznia 2006 r. ustanawiającą warunki wykonania decyzji 2005/267/WE ustanawiającej bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji (ICONET) dla służb imigracyjnych Państw Członkowskich, szczególnie poprzez szybką wymianę informacji w walce z nielegalną imigracją.

⁽⁵⁾ Wyżej wymienione zadania są ściśle związane z zadaniami przydzielonymi Europejskiemu Urzędowi Policji (EUROPOL) utworzonemu w 1992 r., by zajmować się *wywiadem* w dziedzinie przestępczości na poziomie europejskim. W te ramy wpisuje się także system informacyjny Schengen (SIS), który pozwala na wymianę pomiędzy właściwymi organami państw strefy Schengen „danych” dotyczących tożsamości określonych kategorii osób i dóbr.

⁽⁶⁾ Przyjętych przez Komisję Europejską 19 marca 2010 r.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1.

3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1 Komisja Europejska proponuje przegląd ram prawnych agencji Frontex w odniesieniu do następujących głównych punktów:

- państwa członkowskie w dalszym ciągu odpowiadają za kontrolowanie swoich zewnętrznych granic, zgodnie z zasadą pomocniczości (art. 74 Traktatu), z wykorzystaniem własnych sił policyjnych i służb wywiadowczych;
- państwa członkowskie mogą zwrócić się do Agencji o wsparcie w postaci koordynacji, jeżeli inne państwa członkowskie są włączone w działania i jeżeli potrzebna jest zwiększona pomoc techniczna i operacyjna na granicach;
- obecny masowy napływ obywateli państw trzecich, którzy próbują wkroczyć nielegalnie na terytorium państw członkowskich, wymaga wzmocnienia roli Fronteksu w kontekście polityki imigracyjnej UE;
- ocena skutków, która towarzyszy wnioskowi⁽⁸⁾, przewiduje wyjątki w ramach prawnych Fronteksu i wprowadza zmiany w rozporządzeniu, zgodnie z nowym rozwojem dorobku Schengen, służące zwalczaniu organizowania nielegalnej imigracji;
- wniosek dotyczący zmiany przewiduje zwiększenie koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi, dzięki lepiej zharmonizowanym standardom i procedurom, w celu lepszego i bardziej jednolitego zarządzania nadzorem;
- należy zwiększyć wyposażenie techniczne i zasoby ludzkie; w tym celu może zostać ustanowiona pula oddelegowanych funkcjonariuszy straży granicznej złożona z wysoko wykwalifikowanych i wyszkolonych ekspertów krajowych.

4. Uwagi ogólne

4.1 We wszystkich działaniach Fronteksu należy zapewnić ściśle przestrzeganie zasady „non-refoulement” przewidzianej w Konwencji genewskiej, konwencji ONZ w sprawie zakazu „niehumannego lub poniżającego traktowania” oraz europejskiej konwencji praw człowieka.

4.2 Misje Fronteksu muszą być prowadzone w perspektywie absolutnej ochrony życia ludzkiego oraz ochrony kobiet, dzieci i osób najsłabszych, unikając „outsourcingu” kontroli granic na kraje⁽⁹⁾, które nie uznają prawa do azylu ani Konwencji genewskiej⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEC(2010) 149.

⁽⁹⁾ Jak, na przykład, Libię.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 grudnia 2008 r. (która wejdzie w życie w grudniu 2010 r.) określa wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do „powrotów” nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich „zgodnie z prawami podstawowymi [...] w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

4.3 Działania Fronteksu powinny być nakierowane przede wszystkim na następujące priorytetowe wartości:

- ściganie i pozbawianie władzy międzynarodowych siatek przestępczych, które organizują handel ludźmi;
- rzeczywiste stosowanie prawa do azylu, zgodnie z zapisami Traktatu o UE, wobec osób będących ofiarami niesprawiedliwości;
- pomoc migrantom znajdującym się w trudnej sytuacji, również jeżeli znajdują się na wodach międzynarodowych.

4.4 EKES zgadza się z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia, który zakłada, że przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji Agencji, państwa członkowskie mogą „kontynuować” ustaloną współpracę na poziomie operacyjnym z innymi państwami bądź krajami trzecimi na granicach zewnętrznych – o ile taka współpraca „uzupełnia” działania Agencji – z poszanowaniem praw człowieka, zgodnie z tradycją chrześcijańsko-społeczną i prawną Unii.

4.5 W celu jak najlepszego prowadzenia współpracy, zdaniem EKES-u, Fronteksowi powinny zostać przyznane odpowiednie, niezbędne środki (statki, samoloty i helikoptery). Zasoby wykorzystywane do działań Fronteksu powinny być określone i podawane do wiadomości przez wszystkie państwa członkowskie UE, ponadto biorąc pod uwagę wpływ na budżet, Frontex byłby również w stanie zwiększyć wykorzystanie tych środków dzięki koordynacji z wszystkimi organami krajowymi, które już takimi środkami dysponują.

4.6 EKES może poprzeć umożliwienie Fronteksowi finansowania i realizowania projektów pomocy technicznej w krajach trzecich oraz oddelegowania urzędników łącznikowych, jeżeli w projektach i pomocy uczestniczyć będą organizacje pozarządowe, które dysponują długim i ważnym doświadczeniem w dziedzinie pomocy, edukacji w zakresie rozwoju oraz ochrony godności człowieka.

4.7 Frontex powinien korzystać, jak tylko będzie to możliwe, z nowego systemu SIS II ⁽¹⁾ (systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji).

4.8 Wykorzystywanie danych GMES pochodzących ze stacji Neustrelitz mogłoby być bardzo przydatne dla Fronteksu w udzielaniu pomocy osobom migrującym w basenie Morza Śródziemnego, znajdującym się w trudnej sytuacji ⁽¹²⁾.

4.9 Również rola Fronteksu przewidziana w koordynowaniu działań dotyczących łączonych powrotów powinna być wypełniana, według opinii wydanych przez Komitet, w ścisłej współpracy z humanitarnymi organizacjami pozarządowymi, które mają uznaną wrażliwość i duże doświadczenie w kontaktach z osobami słabymi lub znajdującymi się w trudnej sytuacji.

4.10 Zdaniem EKES-u Fronteksowi może zostać udzielone jedynie ograniczone upoważnienie do przetwarzania danych

osobowych związanych z walką z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalną imigrację, zawsze w ścisłej współpracy z organami śledczymi.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uważa, że zaproponowane zmiany są spójne z celem wzmocnienia roli i funkcji Fronteksu, co ma umożliwić zwiększenie kontroli granic zewnętrznych UE i zapewnić równocześnie wolność i bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich.

5.2 Niemniej przedstawia następujące uwagi co do meritum.

5.2.1 Motyw (10) – bardziej prawnie wiążące mogłoby być zastąpienie słowa „gwarantując” słowem „zapewniając”.

5.2.2 Motyw (13) – wydaje się właściwe zastąpienie słowa „wykazy” wyrażeniem „odpowiednie rejestry”, które zdaje się bardziej odpowiadać idei wprowadzenia obowiązku ścisłego zarządzania zasobami.

5.2.3 Motyw (14) – wyrażenie „odpowiednią liczbę wykwalifikowanych funkcjonariuszy straży granicznej” powinno zostać stosownie uzupełnione przez dodanie „wyszkolonych i wyspecjalizowanych”.

5.2.4 Motyw (15) – wyrażenie „w charakterze powstałym” wydaje się nieścisłe i dlatego powinno zostać zastąpione innym, bardziej precyzyjnym.

5.2.5 Motyw (23) – stosowne byłoby ściśle zdefiniowanie „granicy” uprawnień do „wprowadzania w życie i finansowania projektów pomocy technicznej, itd.” przyznanych Agencji.

5.3 Art. 1a lit. a) pkt 2 – sformułowanie „w pobliżu” powinno zostać lepiej określone głównie w celu uniknięcia kwestii niesłusznej ingerencji w suwerenność narodową.

5.3.1 Art. 2 ust. 1 lit. c) – powierzone Agencji zadanie „analizy ryzyka” powinno zostać rozszerzone również na „koszty”, których poniesienie jest konieczne do stawienia czoła napływowi imigrantów w kierunku zewnętrznych granic najbardziej narażonych państw członkowskich. Istotnie wydaje się sprawiedliwe, by wszyscy członkowie Unii wzięli na siebie to zobowiązanie, a nie jedynie kraje „graniczne”.

5.3.1.1 Zasada ta powinna zostać następnie stosownie uzgodniona z zapisami dalszego artykułu 4.

5.3.2 Art. 2 ust. 1 (iii) lit. h) – wydaje się stosowne sprecyzowanie, że Agencji może zostać udzielone jedynie „ograniczone upoważnienie” do przetwarzania danych osobowych związanych z walką z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalną imigrację. Zasada ta powinna być ponadto uzgodniona z zapisami dalszych artykułów 11, 11a i 11b.

⁽¹⁾ SIS, system informacyjny Schengen, który powinien być operacyjny przed 31 grudnia 2011 r. (sprawozdanie Coelho z Parlamentu Europejskiego).

⁽¹²⁾ Stacja Neustrelitz w Niemczech zapewni Europie i basenowi Morza Śródziemnego planowanie i przygotowywanie danych o wysokiej rozdzielczości z satelitów optycznych Geo, Eye-1 i Ikonos.

5.3.3 Art. 14 ust. 1 – wydaje się stosowne wyjaśnienie środków, za pośrednictwem których Agencja „ułatwia” współpracę operacyjną między państwami członkowskimi a krajami trzecimi.

5.3.4 Art. 14 ust. 2 – przewidziana możliwość, by Agencja oddelegowywała do państw trzecich urzędników łącznikowych, powinna zostać lepiej wyjaśniona, w tym sensie, że tacy urzęd-

nicy, zaproszeni w charakterze obserwatorów lub doradców, mogą zostać oddelegowani wyłącznie do krajów trzecich, „w których sposoby zarządzania granicami są zgodne z minimalnymi standardami w zakresie praw człowieka” z dodatkowym uściśleniem, że wspomniane państwa trzecie musiały również formalnie transponować wiążące międzynarodowe konwencje o prawach człowieka, o prawie do azylu i do ochrony międzynarodowej.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
