

## **Evaluering og udbygning af Frontex og Eurosur**

### **Europa-Parlamentets beslutning af 18. december 2008 om evaluering og fremtidig udbygning af Frontex-agenturet og det europæiske grænseovervågningssystem Eurosur (2008/2157(INI))**

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til meddelelse fra Kommissionen af 13. februar 2008 om rapport om evalueringen og den fremtidige udbygning af Frontex-agenturet (KOM(2008)0067),
  - der henviser til meddelelse fra Kommissionen af 13. februar 2008 om undersøgelse af oprettelsen af et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur) (KOM(2008)0068),
  - der henviser til meddelelse fra Kommissionen af 13. februar 2008 om forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU (KOM(2008)0069),
  - der henviser til Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser<sup>1</sup>,
  - der henviser til den europæiske pagt om indvandring og asyl, som medlemsstaterne vedtog i Paris den 7. juli 2008, og som blev bekræftet på Det Europæiske Råds møde den 15.-16. oktober 2008,
  - der henviser til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005 om en ”Samlet migrationsstrategi: Prioriterede aktioner med fokus på Afrika og Middelhavsområdet”, som også figurerer i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2006,
  - der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold<sup>2</sup>,
  - der henviser til sin beslutning af 26. september 2007 om den politiske prioritering i bekæmpelsen af ulovlig indvandring af statsborgere fra tredjelande<sup>3</sup>,
  - der henviser til forretningsordenens artikel 45,
  - der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Udviklingsudvalget (A6-0437/2008),
- A. der henviser til, at bekæmpelsen af ulovlig indvandring og mere specifikt den integrerede forvaltning af alle Unionens grænser skal indgå i en samlet og harmoniseret migrationsstrategi, der også omfatter tilrettelæggelse af den lovlige indvandring,

---

<sup>1</sup> EUT L 349 af 25.11.2004, s. 1.

<sup>2</sup> EUT L 199 af 31.7.2007, s. 30.

<sup>3</sup> EUT C 219 E af 28.8.2008, s. 223.

integration af lovlige indvandrere og samarbejde med oprindelses- og transitlande,

- B. der henviser til, at ulovlig indvandring er en fælles europæisk udfordring, som kræver en fælles europæisk politik,
- C. der henviser til, at disse migrationsfænomener vil eksistere lige så længe som udviklingsforskellene mellem de forskellige regioner i verden, og at forvaltningen af migrationsstrømmene derfor bør tilrettelægges i synergi med politikkerne for udvikling og samarbejde med tredjelande,
- D. der advarer om, at Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) ikke er et universalmiddel mod alle problemer, som skyldes ulovlig indvandring,
- E. der henviser til, at overvågningen af Unionens ydre grænser er et dynamisk element i bekæmpelsen af ulovlig indvandring, som skal ledsages af supplerende retshåndhævelsespolitikker, der skal gribe fat om ondets rod, herunder ved bekæmpelse af illegalt arbejde, navnlig gennem vedtagelse af direktivet vedrørende sanktioner over for arbejdsgivere, som beskæftiger statsborgere fra tredjelande med ulovligt ophold (KOM(2007)0249), samt ved bekæmpelse af organiserede kriminelle netværk af menneskesmuglere,
- F. der henviser til, at dødeligheden i forbindelse med ulovlig indvandring er høj, og at der må gennemføres oplysningskampagner i samarbejde med oprindelses- og transitlandene om risikoen ved og de fatale konsekvenser af denne type indvandring,
- G. der henviser til, at det, selv om kontrollen med egne grænser påhviler de enkelte medlemsstater, på grund af migrationspresset på EU's sydlige og østlige grænser er nødvendigt at udvikle og organisere en obligatorisk medansvars- og solidaritetsmekanisme for at fremme oprettelsen af en fælles pulje af materielle og menneskelige ressourcer, der kan mobiliseres for at bekæmpe dette fænomen,
- H. der henviser til, at det langsigtede mål for alle disse instrumenter (Frontex, Eurosur, det elektroniske system for rejsetilladelser (ESTA), registreringssystemet for ind- og udrejse, Fast track) er gradvist at indføre et integreret europæisk grænsekontrollsystem,
- I. der henviser til, at de første kvantificerbare resultater, som Frontex har opnået, siden det indledte sit arbejde i oktober 2005, foreligger; der henviser til den nødvendige fastlæggelse af en mellem- og langsigtet strategi, som er uundværlig på det aktuelle udviklingsstade,
- J. der henviser til, at Frontex er et fællesskabsorgan under første søjle, som er underlagt principperne om fuld demokratisk kontrol og gennemsigtighed, og som dermed er forpligtet til at forsvare og fremme EU's grundlæggende værdier,
- K. der henviser til, at Frontex's koordinerende efterretningsbaserede operationer bygger på risikoanalyser og trusselsvurderinger, som er underlagt tavshedspligt,
- L. der henviser til, at Frontex's udviklingsstrategi bør åbne mulighed for at afprøve holdbarheden af princippet om den "obligatoriske solidaritet" mellem medlemsstaterne,

der allerede blev gjort gældende i forordning (EF) nr. 863/2007 som samordner Unionens hurtige reaktionskapacitet i akutte situationer, med henblik på at vælge den bedste fremgangsmåde for at sikre betingelsesløs adgang til dels de materielle ressourcer, der er opført i den centrale fortegnelse over teknisk udstyr (CRATE - Centralised Records of Available Technical Equipment), og dels de menneskelige ressourcer, Frontex har brug for til en effektiv indsats,

- M. der henviser til, at Parlamentet vedholdende har støttet Frontex og har stemt for en markant forhøjelse af dets budget for at give det tilstrækkelige finansielle ressourcer til at udføre sine opgaver,
- N. der henviser til, at Frontex har indledt maritime missioner ud for de sydlige medlemsstaters kyster med skiftende succes afhængigt af samarbejdsniveauet med de tredjelande, som immigranterne afsejler fra; der henviser til, at Heramissionen ud for De Kanariske Øer har været vellykket og har ført til et markant fald i antallet af ankomster; der henviser til, at Nautilusmissionen i det centrale Middelhavsområde dog ikke har været effektiv, idet antallet af ankomster er øget og ikke faldet,
- O. der henviser til, at omdrejningspunkterne for indvandring i de maritime middelhavsregioner løbende må patruljeres af de maritime missioner, der er indsat i området på permanent basis,
- P. der henviser til, at enhver foranstaltning, som Frontex gennemfører, under alle omstændigheder skal være i overensstemmelse med folkerettens bestemmelser, navnlig for så vidt angår havret og menneskerettigheder, menneskers værdighed og flygtninge, herunder asylret og princippet om non-refoulement,
- Q. der henviser til, at Frontex bør sikre, at alle dets foranstaltninger omfatter de nødvendige forholdsregler og midler for at beskytte særlig udsatte personer som f.eks. kvinder, navnlig gravide kvinder, børn, navnlig uledsagede mindreårige, ældre mennesker og handicappede eller alvorligt syge mennesker,
- R. der henviser til, at den humanitære dimension af Frontex's virksomhed skal være understøttet af den størst mulige retssikkerhed i forbindelse med såvel de redningsaktioner, det gennemfører, som de fælles tilbagesendelsesoperationer, det medvirker til,
- S. der henviser til, at foranstaltningerne til uddannelse af specialiseret personale, der er involveret i Frontex's virksomhed, har været så vellykkede, at de bør videreføres og navnlig udvides til ligeledes at omfatte personale i tredjelande, der dagligt samarbejder med Frontex, for at uddanne dem til at deltage i søredningsoperationer og bjærgning af lig i tilfælde af forlis,
- T. der henviser til, at grænsekontrol ikke kun fokuserer på ulovlig grænseovergang, men også på andre aspekter af grænseoverskridende kriminalitet, f.eks. menneskehandel, narkotikasmugling og ulovlig våbenhandel, og dermed bidrager til at øge den indre sikkerhed generelt,
- U. der henviser til, at Frontex's virksomhed ikke kan være effektiv uden en EU-grænseforvaltningspolitik, som omfatter de foreslåede nye EU-grænsekontrollsystemer,

f.eks. det elektroniske system for rejsetilladelse (ESTA), registreringssystemet for ind- og udrejse eller Fast track,

1. opfordrer medlemsstaterne til at anskue migrationsudfordringen ud fra en samlet strategi for med samme energi at fremme ikke alene en øget grænsekontrol ved Unionens ydre grænser, bekæmpelse af ulovlig indvandring, tilbagesendelse af udlændinge med ulovligt ophold og bekæmpelse af illegalt arbejde og menneskehandel, men også tilrettelæggelse af lovlig indvandring og foranstaltninger for at fremme integrationen af lovlige indvandrere, styrkelse af et samlet partnerskab med tredjelande for at skabe et positivt forhold mellem migration og udvikling samt indførelse af en homogen asylretspolitik på EU-plan;
2. betragter Frontex som et vigtigt instrument i EU's samlede indvandringsstrategi og opfordrer Kommissionen til at fremlægge forslag om revision af dets mandat for at styrke dets rolle og gøre det mere effektivt;
3. understreger, at det er tvingende nødvendigt, at Frontex såvel til koordinering af fælles punktforanstaltninger som til permanente operationer er sikret adgang til de midler, medlemsstaterne har stillet til rådighed navnlig gennem CRATE; beklager, at nogle medlemsstater hidtil ikke har udvist tilstrækkelig vilje til at yde de nødvendige midler til Frontex, og opfordrer dem til at gøre dette;
4. glæder sig over Det Europæiske Råds vedtagelse af den europæiske pagt om indvandring og asyl og dets opfordring til at styrke Frontex;
5. understreger, at Frontex bør integrere foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel i sit arbejde, navnlig ved EU's ydre grænser;
6. opfordrer i dette øjemed medlemsstaterne til snarest at formalisere en ordning med obligatorisk og absolut solidaritet, som er underlagt det enkelte deltagende lands muligheder og aktuelle specifikke behov, hvilket i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af Frontex's operationer skal fjerne usikkerheden med hensyn til det nøjagtige omfang af de midler, agenturet har til rådighed til enhver tid;
7. kræver, at der indsættes fælles permanente og uafbrudte patruljer, der er operative hele året, i alle højrisikoområder, og navnlig ved søgrænserne, hvor der er alvorlig risiko for tab af menneskeliv, idet retten til livet er den vigtigste ukrænkelige grundlæggende rettighed;
8. understreger, at det er vigtigt, at EF-lovgivningen er i overensstemmelse med anden international lovgivning, der finder anvendelse på dette område, så EU kan bidrage effektivt til de nødvendige bestræbelser for at hjælpe flygtninge i nød;
9. opfordrer medlemsstaterne til snarest muligt at give solidaritetsprincippet konkret udtryk, dels ved mærkbart at forøge de materielle midler, de stiller til Frontex's rådighed, navnlig med hensyn til infrastruktur, og dels på det praktiske plan ved at sikre agenturet fuld rådighed over disse midler i rette tid;
10. opfordrer Frontex til at fremsende en rapport til Parlamentet og Rådet, som blandt andet gør rede for den reelle udnyttelse af og adgang til det udstyr, der er opført i den centrale

fortegnelse over teknisk udstyr (CRATE), og samtidig fremhæver eventuelle vanskeligheder og giver fuld oplysning om, hvilke medlemsstater, der stiller midler til rådighed, og hvilke der ikke gør det;

11. opfordrer medlemsstaterne til, hvis der vedvarende ikke står tilstrækkelige midler til rådighed, hurtigt at træffe beslutning om væsentligt at ændre Frontex's budget for at sætte agenturet i stand til at udføre sine opgaver og eventuelt undersøge de juridiske aspekter af fremtidig leje og/eller indkøb af materiel til dette formål;
12. minder om, at Parlamentet i egenskab af budgetmyndighed allerede har forhøjet FRONTEX's budget siden dets oprettelse og fører kontrol med, at dets budget gennemføres korrekt og tilpasses udviklingen i dets opgaver;
13. påpeger, at EU's samarbejde med tredjelande skal basere sig på internationale forpligtelser i forbindelse med beskyttelse af flygtninge og asylansøgere og navnlig med bestemmelserne i Genève-konventionen af 1951 om flygtnings status;
14. glæder sig over, at så godt som samtlige tredjelande, som Frontex dagligt samarbejder med, har gjort en betydelig indsats for at fremme dette samarbejde, hvilket har givet yderst positive resultater, f.eks. på De Kanariske Øer; beklager dog, at der i andre lande, f.eks. Tyrkiet og Libyen, stadig ikke er indledt et samarbejde om indvandring;
15. opfordrer EU til i sine forhandlinger med tredjelande at medtage behovet for, at sidstnævnte i højere grad samarbejder om indvandring, og opfordrer de tredjelande, hvis indsats med hensyn til samarbejde er utilstrækkelig eller ikke-eksisterende, til at gøre deres bedste for at lette Frontex's arbejde, navnlig ved at sørge for, at deres tjenestegrene samarbejder mere effektivt om forebyggelse;
16. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at øge deres indsats for at opnå et bedre samarbejde med tredjelande, navnlig under forhandlinger om hjemtagelsesaftaler; mener, at indvandring bør være en integrerende del af alle forhandlinger om aftaler med tredjelande, som er oprindelseslande eller transitlande;
17. understreger, at Frontex i forbindelse med samarbejdet med tredjelande skal tage behørigt hensyn til holdningerne hos de medlemsstater, som har størst erfaring med at behandle spørgsmål om ulovlig indvandring i forhold til de pågældende lande, og tilføjer, at et tredjelandets deltagelse i en fælles medlemsstatsoperation, som koordineres af Frontex, skal godkendes af den medlemsstat, som er vært for operationen;
18. kræver, at Frontex's mandat eksplicit skal indeholde en forpligtelse til at leve op til internationale menneskerettighedsstandarder og en forpligtelse over for asylansøgere ved redningsoperationer til søs, og at samarbejdet med De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) og andre relevante ikke-statslige organisationer skal formaliseres inden for mandatet;
19. frygter, at tredjelandes statsborgere mangler tilstrækkelige muligheder for at kontrollere, om personlige oplysninger om dem, der indsamles i EU's planlagte "systemernes system", håndteres i overensstemmelse med de gældende principper om databeskyttelse i EU; opfordrer Kommissionen til at præcisere, i hvilket omfang personoplysninger vil blive videreformidlet til tredjelandes myndigheder;

20. kræver en udvidelse af Frontex's beføjelser for at tilskynde agenturet til at iværksætte projekter og operationer i tredjelande, bl.a. med henblik på at styrke eksisterende aftalers effektivitet og afdække behovet for kapacitetsforøgelse med hensyn til grænseforvaltning i tredjelande;
21. kræver, at Frontex styrker og påtager sig sin centrale rolle med hensyn til at støtte fælles tilbagesendelsesoperationer under hensyntagen til alle aspekter i forbindelse med disse procedurer, og opfordrer medlemsstaterne til af solidaritetshensyn at inddrage Frontex i planlægningen og organiseringen af fælles hjemsendelsesflyvninger og at afdække behovet for fælles hjemsendelser;
22. opfordrer medlemsstaterne til at muliggøre en revision af Frontex's mandat for at fjerne de juridiske huller, der kunne lægge hindringer i vejen for dets indsats, navnlig ved at indføje præcise juridiske betingelser for dets redningsaktioner på havet og medvirken ved tilbagesendelsesoperationer samt for tredjelandes mulighed for at gøre brug af dets udstyr, navnlig som led i pilotprojekter, som de nyder godt af;
23. opfordrer Kommissionen til at foretage en detaljeret evaluering af indvirkningen af Frontex's aktiviteter på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, herunder med hensyn til ansvaret for at beskytte individer;
24. kræver, at Frontex' personale undervises i de forskellige kønsrelaterede spørgsmål, der er knyttet til dets arbejde;
25. mener, at en sådan udvidelse af Frontex's beføjelser og dets vedvarende deltagelse i bekæmpelsen af ulovlig indvandring kunne retfærdiggøre en strukturel udbygning af dets logistiske og administrative kapacitet under overholdelse af proportionalitetsprincippet;
26. mener navnlig, at det på baggrund af den hidtidige fremgang og de iværksatte midler foreløbig ikke er berettiget at oprette en lang række decentraliserede agenturer, men at det allerede på indeværende tidspunkt kunne overvejes at oprette to forskellige afdelinger, der samordner virksomheden ved henholdsvis landegrænserne og søgrænserne; mener i betragtning af, at migrationsruterne over land ved den østlige grænse fremover vil udgøre en stadig en større udfordring, at disse bør gives øget opmærksomhed, og at der bør afsættes flere midler hertil;
27. anmoder Kommissionen og medlemsstaterne om at overveje, om der kan oprettes et EU-grænsevagtkorps;
28. understreger, at det er nødvendigt at fortsætte foranstaltningerne til uddannelse af personale, der deltager i Frontex's aktioner, navnlig inden for havret, asylret og grundlæggende rettigheder, herunder – efter udvidelsen af agenturets mandat - af personale i de berørte tredjelande; tilskynder i dette øjemed Frontex til at samarbejde med andre institutioner som Den Internationale Organisation for Migration, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og UNHCR, FN's organ med ansvar for havret og ngo'er samt andre organisationer med erfaring og knowhow på disse områder;
29. opfordrer Kommissionen til at organisere oplysningskampagner baseret på bedste praksis i medlemsstaterne om risici i tilknytning til ulovlig indvandring;

30. hilser med tilfredshed Rådets aktuelle overvejelser med henblik på oprettelse af grænseovervågningssystemet Eurosur for at sikre en optimal udnyttelse af alle overvågningssystemerne, hovedsagelig ved at udvide den nuværende dækning, som på indeværende tidspunkt kun omfatter en del af de områder, hvor der kan gennemføres operationer;
31. kræver derfor, at opgraderingen af de nationale overvågningssystemer og deres sammenkobling i et netværk iværksættes hurtigst muligt, og at det af hensyn til sammenhængen overdrages til Frontex at samle de til rådighed værende redskaber, navnlig forvaltningen af det sikre, webbaserede informations- og koordineringsnet for medlemsstaternes indvandringsmyndigheder (ICONet)<sup>1</sup> og overtagelsen af CIREFI's aktiviteter (CIREFI: Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscenter for Grænsepassage og Indvandring) som nævnt i Rådets konklusioner af 30. november 1994;
32. kræver, at Frontex i højere grad samarbejder om risikoanalyser med Europol og andre europæiske agenturer samt med andre internationale organer og grænsekontrolmyndighederne i tredjelande, navnlig med henblik på at optrælle internationale netværk af menneskesmuglere og retsforfølge individuelle menneskesmuglere; mener også, at det er vigtigt at iværksætte en mekanisme, som giver Frontex mulighed for at overføre centrale informationer til de personer, der kan gøre bedst brug af dem;
33. opfordrer medlemsstaterne til at sørge for, at forskningsaktiviteterne tager specifikt hensyn til grænsekontrolmyndighedernes konkrete behov;
34. betragter en virkelig integreret grænseforvaltning på EU-plan som et legitimt mål og erkender betydningen af vedvarende at udvikle og styrke EU's fælles grænseforvaltningspolitik; fremhæver imidlertid behovet for at evaluere og vurdere de systemer, der allerede eksisterer, eller som er under forberedelse, før der tages nye "byggeklodser" i brug som foreslået i Kommissionens ovennævnte meddelelse om forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU; kræver endvidere, at der udarbejdes en omfattende overordnet plan, der fastsætter såvel strukturen i EU's samlede grænsestrategi som de nærmere enkeltheder vedrørende den måde, hvorpå alle de dertil knyttede programmer og ordninger skal fungere samlet set, og hvorledes forholdet mellem beslægtede programmer bedst kan udnyttes;
35. opfordrer Frontex til at tage initiativ til at etablere et fælles miljø for informationsdeling mellem de kompetente nationale myndigheder for at skabe de bedst mulige betingelser for indsamling, analyse og formidling af følsomme oplysninger; anmoder det europæiske forum for forskning og innovation på sikkerhedsområdet (ESRIF - European Security Research and Innovation Forum) om at bidrage til gennemførelsen af dette mål ved at fremme arbejdet med fælles applikationer til videreudvikling og innovation, hvad angår overvågningsredskaber;
36. kræver en styrkelse af Parlamentets demokratiske kontrol af Frontex og opfordrer Frontex til at orientere Parlamentet om forhandlinger om indgåelse af aftaler med tredjelande og til at fremlægge taktiske vurderinger med fokus på enkelte grænseregioner samt til at

---

<sup>1</sup> Rådets afgørelse 2005/267/EF af 16. marts 2005 (EUT L 83 af 1.4.2005, s. 48).

offentliggøre evalueringsrapporter om fælles operationer og andre koordinerede missioner, risikoanalyser, gennemførlighedsundersøgelser og statistikker om migrationstendenser; påpeger, at demokratisk kontrol med Frontex's aktiviteter bl.a. ville øge dets legitimitet, men at oplysningerne i sådanne rapporter ikke bør indeholde fortrolige data, som kan påvirke igangværende operationer;

37. opfordrer Kommissionen til at angive, hvilken form for logistisk støtte til grænseovervågningen, det er planlagt at yde til tilgrænsende tredjelande, jf. trin 3 i fase 1 i Eurosur;
38. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt til medlemsstaternes regeringer og parlamenter, FN's Højkommissariat for Flygtninge og Den Internationale Organisation for Migration.