EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

25.6.2008

ARBEJDSDOKUMENT

om evaluering og fremtidig udvikling af Frontex-agenturet og det europæiske grænseovervågningssystem EUROSUR

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Javier Moreno Sánchez

I. Indledning

Frontex, der blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 og trådte i funktion i oktober 2005, har til formål at forbedre den integrerede forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser. I overensstemmelse med Haagprogrammet skulle der inden udgangen af 2007 foretages en politisk evaluering. Denne evaluering er emnet for Kommissionens meddelelse KOM(2008)67.

II. Evaluering 2005/2007

1. Frontex beskæftiger sig først og fremmest med **samordning af det operative samarbejde** mellem medlemsstaterne, **hvad angår forvaltning af de ydre grænser**.

   I 2006 og 2007 gennemførte agenturet 28 fælles operationer - 9 ved søgrænser, 12 ved landgrænser og 7 i lufthavne, hvortil kommer 10 pilotprojekter, der blev iværksat som supplement til de fælles operationer.

   Medlemsstaterne har i varierende grad deltaget i de fælles operationer: I gennemsnit deltog henholdsvis 7, 9 og 11 medlemsstater i de pågældende operationer ved søgrænser, landgrænser og i lufthavne. Ved søgrænseoperationer er udgifterne på grund af det materiel, der tages i brug, betydeligt større – i gennemsnit 2,7 mio. EUR – end i forbindelse med operationer ved landgrænser og i lufthavne: henholdsvis 83 000 og 194 000 EUR).

   Alle disse operationer frembyder fordele som f.eks. udveksling af bedste praksis og information samt stimulering af det daglige samarbejde mellem nationale grænsevagtmyndigheder: I løbet af to år er over 53 000 personer blevet pågrebet eller nægtet indrejse ved grænsen; over 2 900 falske rejsedokumenter er blevet afsløret og 58 menneskesmuglere arresteret.

   Blandt andre større initiativer kan nævnes oprettelsen af det europæiske patruljeringsnetværk i maj 2007, der udfoldes i områder nær de involverede medlemsstaters kyster, samt den centrale fortegnelse over teknisk udstyr (CRATE) med henblik på grænsekontrol og –overvågning. CRATE-databasen indeholder på indeværende tidspunkt data vedrørende over 100 skibe, ca. 20 fly og 25 helikoptere og flere hundrede typer grænsekontroludstyr som f.eks. mobile radarenheder, køretøjer, termografikameraer og mobile detektorer; denne fortegnelse omfatter materiel, der også vil kunne benyttes i forbindelse med fælles operationer.

   På det strategiske plan er den absolut højeste prioritet det operative samarbejde til bekæmpelse af ulovlig indvandring ved de sydlige søgrænser. Problemet er, at disse operationer er dem, der er mest bekostelige og ressourcekrævende… Frontex råder over et budget på 70 millioner EUR for 2008, hvilket svarer til 24 søgrænseoperationer.

   ***Spørgsmål**:*

   - *Bør der oprettes specialiserede regionale kontorer under agenturet i medlemsstater, der konstant er under pres på grund af ulovlig indvandring? Er det tværtimod hensigtsmæssigt systematisk at anvende faste repræsentationer?*

- *Bør princippet om medlemsstaternes obligatoriske solidaritet gøres gældende for at sikre, at udstyr, der er opført i CRATE, betingelsesløst står til rådighed?*

2. Frontex kan desuden yde **bistand til medlemsstaterne i situationer, der kræver øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser** og **indsættelse af hurtige grænseindsatshold**.

   RABIT-systemet, der trådte i kraft den 20. august 2007 og godkendtes af Europa-Parlamentet ved førstebehandlingen, omfatter en *"hurtig reaktionskapacitet"* med henblik på at skaffe flere menneskelige ressourcer til en medlemsstat, som har behov derfor. "RABIT-poolen" består af 500-600 grænsevagter, og der blev foretaget en øvelse i efteråret 2007.

   ***Spørgsmål**:*

   - *Hvorfor er der hidtil ingen medlemsstater, der har anmodet om indsættelse af et sådant grænseindsatshold?*

   - *Vil det være hensigtsmæssigt, at Frontex som forebyggende foranstaltning erhverver sit eget udstyr - der anvendes til de hurtige indsatshold – for at garantere, at det meget hurtigt kan være til rådighed i en nødsituation ?*

3. Frontex yder **bistand til medlemsstaterne til uddannelse af nationale grænsevagter,** herunder **indførelse af fælles uddannelsesstandarder**.

   Frontex-agenturet har afholdt 97 uddannelseskurser med i alt 1 341 deltagere. Formålet har været at harmonisere uddannelsen af grænsevagter i hele Europa.

   ***Spørgsmål**: Denne fremgangsmåde har vist sig at give gode resultater og bør derfor anvendes i større omfang under overholdelse af (og samordnet med) Schengenreglerne. Bør uddannelsesindsatsen imidlertid ikke også vedrøre uddannelse af personale fra tredjelande, der samarbejder med Frontex?*

4. Agenturet udarbejder sine egne **risikoanalyser**, som spiller en vigtig, tværgående rolle i dets virksomhed. Således har det som led i sin anden årlige evaluering i februar 2007 bidraget til rapporten om trusselsvurdering af organiseret kriminalitet (OCTA) og har sammen med Europol forelagt en rapport om højrisikoruter for ulovlig indvandring på Vestbalkan.

   Frontex blev i 2007 tilsluttet ICONet, der siden 2006 har muliggjort informationsudveksling mellem indvandringsmyndighederne om ulovlig indvandring - med henblik på udveksling af information med medlemsstaterne om risikoanalyse, forberedelse af fælles operationer og tilbagesendelse. Endvidere deltager Frontex i *møderne i CIREFI* (Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscenter for Grænsepassage og Indvandring). De tydelige synergier og muligheder for stordriftsfordele i forbindelse med CIREFI's, ICONets og agenturets aktiviteter bør udnyttes.

   Spørgsmål: *Bør det overvejes at lade Frontex dels varetage forvaltningen af ICONet og dels overtage CIREFI's aktiviteter?*

5. Agenturet deltager i **forskning, der er relevant for kontrol og overvågning af de ydre grænser**.

   Dette arbejde har allerede resulteret i gennemførelsen af 6 projekter og 7 workshops/seminarer om forskning og udvikling, der har bidraget til udarbejdelse og fastlæggelse af et indrejse-/udrejsesystem (herunder *BIOPASS)* og et europæisk grænseovervågningssystem. Navnlig deltager agenturet aktivt i arbejdet i det nye *europæiske forum for forskning og innovation på sikkerhedsområdet*, under hvilket der er nedsat en særskilt arbejdsgruppe for grænsesikkerhed.

   ***Spørgsmål**: Hvorledes kan det sikres, at forskningsaktiviteterne tager specifikt hensyn til grænsekontrolmyndighedernes konkrete behov?*

6. Endelig er agenturet beføjet til i forlængelse af kontrol- og overvågningsoperationerne **at levere den nødvendige støtte til medlemsstaterne i forbindelse med tilrettelæggelsen af fælles tilbagesendelsesoperationer**.

   Det har allerede bidraget til at tilrettelægge 9 fælles tilbagesendelsesoperationer, men bør i højere grad inddrages i planlægning og tilrettelæggelse af fælles tilbagesendelsesflyvninger og identifikation af behov for fælles tilbagesendelser.

   ***Spørgsmål**: Hvorledes sikres den bedst mulige udnyttelse af Frontex' bidrag inden for rammerne af disse tilbagesendelsesoperationer?*

III. Fremtidsudsigter

Frontex vil indtage en væsentlig og endog central plads i udviklingen på lang sigt i EU's strategi for integreret grænseforvaltning. Gennem en trinvis tilgang og en gradvis forøgelse af agenturets administrative kapacitet kan Frontex bidrage væsentligt til at forbedre Schengensystemet som helhed, særlig hvad angår **foranstaltninger i samarbejde med tredjelande**, ved at sikre sammenhæng mellem egne aktiviteter og politikken for de eksterne forbindelser generelt.

***Spørgsmål**: Hvorledes kan der i betragtning af det begrænsede mandat gives mulighed for i anden etape at gennemføre pilotprojekter til fordel for tredjelande?*

Der er allerede indledt forskellige former for samarbejde med myndighederne i Rusland, Ukraine og Schweiz, som har givet udmærkede resultater, og der forhandles om en række andre. Det betragtes som en nødvendighed at styrke samarbejdet mellem Frontex og lande, som har fået EU-medlemskab stillet i udsigt, samt tredjelande, der er blevet identificeret som problemområder under Frontex' fælles operationer og risikoanalyser....En række lande, som ikke er blandt de mindst vigtige, indtager imidlertid stadig en afvisende holdning.

***Spørgsmål**: Hvilke muligheder er der for at forbedre et utilstrækkeligt eller ikke-eksisterende samarbejde med tredjelande?*

Med hensyn til **foranstaltninger ved grænserne** foretager Frontex en analyse af étkontaktpunkt-princippet, der samler grænse- og toldmyndighedernes aktiviteter samtidig

med, at det identificerer bedste praksis for samarbejde mellem forskellige myndigheder eller som led i de mest fremskredne pilotprojekter.

Den vigtigste del af agenturets arbejde er dets deltagelse i udviklingen af et europæisk grænseovervågningssystem, **EUROSUR** (vedtaget af Rådet den 14.-15. december 2006), ved Unionens sydlige og østlige grænse, der først og fremmest skal integrere alle farvandsovervågningssystemer for så effektivt som muligt at kunne udføre sine opgaver, som er *reduktion af antallet af ulovlige indvandrere*, der får adgang til EU's territorium, forbedring af den interne sikkerhed som helhed ved at bidrage til *bekæmpelse og afvikling af grænseoverskridende kriminalitet*, samt *forbedring af forsknings- og redningskapaciteten* for at redde menneskeliv (hvis EUROSUR-projektet skal være vellykket, kræver det i alle tre tilfælde, at de implicerede tredjelande inddrages fuldt og helt, særlig landene i den sydlige del af Middelhavsområdet, hvorfra hovedparten af migrationspresset på EU stammer).

Den største udfordring består i at forbedre samordningen af den eksisterende overvågningsinfrastruktur og at øge dennes udbredelse, eftersom den for indeværende kun omfatter en del af de områder, hvor det er nødvendigt at gennemføre operationer, for at opnå fuldt kendskab til situationen under realistiske forhold og forbedre de retshåndhævende myndigheders og/eller hjælpeinstansernes reaktionskapacitet.

Spørgsmål:

- *Hvorledes kan det sikres, at opgraderingen af de nationale overvågningssystemer og deres sammenkobling i et netværk iværksættes hurtigst muligt?*

- *Er det ikke nødvendigt straks at tilskynde til øget F&U inden for fælles applikationer til videreudvikling og fornyelse af overvågningsredskaber?*

- *Hvem skal have til opgave at etablere et fælles miljø for informationsdeling mellem de relevante nationale myndigheder for at optimere indsamlingen, analysen og udbredelsen af disse følsomme oplysninger?*

Såvel Frontex som EUROSUR kan anvendes som målestok for den **operative solidaritet** mellem medlemsstaterne, som er nødvendig for at kanalisere ressourcer til de strækninger på den ydre grænse, som har størst behov herfor.

Hvad angår spørgsmålet om oprettelse af et **fuldt udviklet europæisk grænsevagtsystem**, kan der først træffes en afgørelse, når de første erfaringer med agenturet er gjort. Ganske vist er det legitimt at overveje, hvordan det aktuelle system for ressourceallokering til disse grænsestrækninger og de gældende mekanismers rentabilitet kan forbedres; imidlertid bør disse spørgsmål - uden overhovedet at nævne den yderst politiske dimension af en sådan oprettelse - ikke bortlede opmærksomheden fra den omstændighed, at Unions medlemsstater allerede råder over 450 000 grænsevagter.