

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Mødedokument

A6-0437/2008

11.11.2008

BETÆNKNING

om evaluering og fremtidig udbygning af Frontex-agenturet og det europæiske grænseovervågningsystem Eurosur
(2008/2157(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Javier Moreno Sánchez

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE.....	11
BILAG	16
UDTALELSE FRA UDVIKLINGSUDVALGET	18
RESULTAT AF DEN ENDELIGE AFSTEMNING I UDVALGET	21

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

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 grænser¹,
 - der henviser til den europæiske pagt om indvandring og asyl, som de 27 medlemsstater nåede til enighed om i Paris den 7. juli 2008, og som vedtoges 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 grænseindsatshold²,
 - der henviser til sin beslutning af 26. september 2007 om den politiske prioritering i bekæmpelsen af ulovlig indvandring af statsborgere fra tredjelande³,
 - 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

¹ EUT L 349 af 25.11.2004, s. 1.

² EUT L 199 af 31.7.2007, s. 30.

³ EUT C 219E af 28.8.2008, s. 223.

migrationsstrategi, der også omfatter tilrettelæggelse af den lovlige indvandring, 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 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, der skal ledsages af supplerende retshåndhævespolitikker, der skal gribe fat om ondets rod, herunder ved bekæmpelse af illegalt arbejde, navnlig gennem vedtagelse af et direktiv, der indfører sanktioner over for arbejdsgivere, som beskæftiger statsborgere fra tredjelande med ulovligt ophold, 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 rejsetilladelse (ESTA), registreringssystemet for ind- og udrejse, Fast track) er gradvist at indføre et integreret europæisk grænsekontrollsystem,
- I. der glæder sig over de første kvantificerbare resultater, som Frontex-agenturet har opnået, siden det indledte sit arbejde i oktober 2005, samt over 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' koordinerende efterretningsbaserede operationer bygger på risikoanalyser og trusselvurderinger, som er underlagt tavshedspligt,
- L. der henviser til, at Frontex' 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 om indførelse af en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold (RABIT), 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, agenturet har brug for til en effektiv indsats,

- M. der henviser til, at Parlamentet vedholdende har støttet agenturet 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 agenturet 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, mens Nautilusmissionen i det centrale Middelhavsområde 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 agenturet 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 agenturet 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' 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' virksomhed ikke kan være effektiv uden en europæisk grænseforvaltningspolitik, som omfatter de foreslåede nye europæiske grænsekontrollsystemer, f.eks. det elektroniske system for rejsetilladelser (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 lovlige 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 asylrets politik på EU-plan;
 2. betragter Frontex-agenturet som et vigtigt instrument i EU's samlede indvandringsstrategi og opfordrer Kommissionen til at fremlægge forslag om revision af agenturets 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 agenturet;
 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' 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 i 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 agenturets 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 tilpasse Frontex' 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' budget siden dets oprettelse og fører kontrol med, at budgettet gennemføres korrekt og tilpasses udviklingen i agenturets opgaver;
13. 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 tilfælde stadig ikke er indledt et samarbejde om indvandring; dette gælder f.eks. Tyrkiet og Libyen;
14. 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 agenturets arbejde, navnlig ved at sørge for, at deres tjenestegrene samarbejder mere effektivt om forebyggelse;
15. 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;
16. understreger, at Frontex i forbindelse med samarbejdet med tredjelande skal tage behørigt hensyn til holdningerne hos de medlemsstater, som har størst erfaring med at tackle 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;
17. kræver, at Frontex' 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 og andre relevante ikke-statslige organisationer skal formaliseres inden for mandatet;
18. 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;

19. kræver en udvidelse af Frontex' 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;
20. 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;
21. opfordrer medlemsstaterne til at muliggøre en revision af Frontex' 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;
22. opfordrer Kommissionen til at foretage en detaljeret evaluering af indvirkningen af Frontex' aktiviteter på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, herunder med hensyn til ansvaret for at beskytte individer;
23. kræver, at Frontex' personale undervises i de forskellige kønsrelaterede spørgsmål, der er knyttet til agenturets arbejde;
24. 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;
25. 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;
26. anmoder Kommissionen og medlemsstaterne om at overveje, om der kan oprettes et europæisk grænsevagtkorps;
27. understreger, at det er nødvendigt at fortsætte foranstaltningerne til uddannelse af personale, der deltager i Frontex' 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, EU's 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;
28. opfordrer Kommissionen til at organisere oplysningskampagner baseret på bedste

praksis i medlemsstaterne om risici i tilknytning til ulovlig indvandring,

29. hilser med tilfredshed Rådets 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 indværende tidspunkt kun omfatter en del af de områder, hvor der kan gennemføres operationer;
30. 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) og overtagelsen af CIREFI's aktiviteter (CIREFI: Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscenter for Grænsepassage og Indvandring);
31. kræver, at agenturet 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 optræfle internationale netværk af menneskesmulgere og retsforfølge individuelle menneskesmulgere; 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;
32. opfordrer medlemsstaterne til at sørge for, at forskningsaktiviteterne tager specifikt hensyn til grænsekontrolmyndighedernes konkrete behov;
33. 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 af Kommissionen i dens meddelelse om forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU (KOM(2008)0069); 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;
34. 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;
35. kræver en styrkelse af Europa-Parlamentets demokratiske kontrol af Frontex og opfordrer agenturet 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 offentliggøre evalueringsrapporter om fælles operationer og andre koordinerede missioner, risikoanalyser, gennemførlighedsundersøgelser og statistikker om migrationstendenser; påpeger, at demokratisk kontrol med agenturets aktiviteter bl.a. ville øge dets legitimitet, men at oplysningerne i sådanne rapporter ikke bør indeholde fortrolige data, som kan påvirke igangværende operationer;

36. 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;
37. 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.

BEGRUNDELSE

I. Indledning

"Jeg har lyst til at smile, for jeg føler mig stærk som en kæmpe. Jeg har taget springet til Europa. Jeg har skrævet over have og hoppet over bjerge.

...

Massambalo. Han mindedes den beretning, han havde hørt den foregående dag. Det var det samme navn, emigranternes gud, som kaster sig over det mørke kontinent for at våge over de befolkninger, som lider."

L'Eldorado, Laurent Gaudé, forlaget Acte du Sud

Hverken den afrikanske gud i Laurent Gaudés roman eller migranternes andre guder kan våge over de stadig flere mennesker, som for at flygte fra elendigheden "skræver over have og hopper over bjerge" i deres søgen efter den europæiske drøm. Det er noget, vi daglig bliver mindet om på grund af de mange, der drukner i havet, og billederne af skrøbelige fartøjer, der utrætteligt lægger til ved Unionens middelhavskyster.

Guderne kan ikke beskytte alle disse desperate mennesker i de livsfarlige situationer, de udsættes for på håbets vej, redde dem ud af mafiaens eller menneskesmugleres kløer eller beskytte dem mod skruppelløse arbejdsgivere, som udnytter dem, der måtte nå frem til det europæiske fastland.

Vi europæere har en menneskelig pligt til at spærre denne helvedesrute for at sætte en stopper for ulovlig indvandring. Vi skal derfor på samme tid sørge for, at kun de indvandrere, som benytter lovlige veje, når frem til Den Europæiske Unions område, og at alle midler derefter tages i brug for at integrere dem i samfundet.

Det påhviler os europæere at indlede et hensigtsmæssigt samarbejde med oprindelseslandene, således at indvandringen gøres til en udviklingsfaktor for både de pågældende lande og værtslandene og først og fremmest for indvandrerne selv.

Som led i denne samlede europæiske reaktion på den udfordring, indvandringen udgør, er vi nødt til at udføre en utaknemmelig men nødvendig opgave, som går ud på at forvalte kontrollen med alle Unionens eksterne grænser.

Dette er kun én facit af den samlede politik, som Unionen skal udvikle, og hvis vigtigste elementer indgår i den nye europæiske pagt om indvandring og asyl.

Den foreliggende initiativbetænkning skal ses i denne sammenhæng. Ordføreren skitserer heri et forslag vedrørende evaluering og fremtidig udbygning af Frontex-agenturet og det europæiske grænseovervågningssystem Eurosur som svar på Kommissionens meddelelse om emnet.

Ordføreren har forsøgt at drage konklusionerne af de forskellige meninger, der kom til udtryk under den offentlige høring den 30. juni 2008 samt under diskussionerne i Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender eller kontakterne med repræsentanter for Kommissionen, Rådet, ngo'er og naturligvis agenturets ledere, navnlig dets direktør og vicedirektør. Ændringsforslagene fra de forskellige politiske grupper vil medvirke til at berige debatten og betænkningen.

Endelig bør denne betænkning for at give et dækkende billede af den integrerede grænseforvaltning behandles parallelt med Europa-Parlamentets betænkning om Kommissionens meddelelse om forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU.

II. Evaluering 2005/2007

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

Formålet med Frontex er at forbedre den integrerede forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser med henblik på bekæmpelse af ulovlig indvandring og netværk af menneskesmulgere under fuld respekt for indvandrernes værdighed og deres grundlæggende rettigheder, først og fremmest retten til livet. Europa-Parlamentet burde i denne forbindelse anmode om en ændring af agenturets mandat og om fastlæggelse af mere præcise juridiske betingelser for redningsaktioner på havet. Endvidere bør agenturet fortsat træffe de nødvendige forholdsregler og tage de midler i brug, der kræves for at sikre, at de mest udsatte personer, kvinder og børn og navnlig mindreårige og handicappede, behandles værdigt og under overholdelse af menneskerettighederne.

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 i tillæg til de fælles operationer.

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 menneskesmulgere arresteret.

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. Europa-Parlamentet bør kræve, at alle medlemsstater i overensstemmelse med princippet om obligatorisk solidaritet overholder deres forpligtelser og stiller de materielle og menneskelige ressourcer til rådighed, som kræves, for at agenturet kan fungere effektivt, navnlig i medfør af RABIT-ordningen om oprettelse af hurtige grænseindsatshold. I tilfælde af vedvarende manglende adgang til midler bør det overvejes at tilpasse Frontex' budget for at sætte agenturet i stand til at leje eller købe det nødvendige materiel.

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.

På det strategiske plan er den absolut højeste prioritet det operative samarbejde til bekæmpelse af ulovlig indvandring ved de sydlige søgrænser. Derfor bør Europa-Parlamentet kræve, at man undersøger muligheden for at oprette specialiserede regionale kontorer under agenturet i medlemsstater, der konstant er under pres på grund af ulovlig indvandring, og at der systematisk gøres brug af permanente operationer i højrisikoområder.

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 gennemført en øvelse i efteråret 2007.

Frontex bør som forebyggende foranstaltning overveje at erhverve sit eget udstyr - der anvendes til de hurtige indsatshold – for at garantere, at det meget hurtigt kan stå til rådighed i en nødsituation.

På den anden side yder Frontex **bistand til medlemsstaterne til uddannelse af nationale grænsevagter**, herunder **gennem indførelse af fælles uddannelsesstandarder**.

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

Denne fremgangsmåde har vist sig at give gode resultater og bør derfor anvendes i større omfang under overholdelse af (og samordnet med) Schengenreglerne. Uddannelsesindsatsen bør bl.a. vedrøre uddannelse af personale fra tredjelande, der samarbejder med Frontex. Desuden bør samarbejdet med internationale institutioner som Den Internationale Organisation for Migration og FN's Højkommissariat for Flygtninge udvikles.

Det bør endvidere fremhæves, at 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 trusselvurdering 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).

For at udnytte de eksisterende synergier og opnå stordriftsfordele bør de forskellige redskaber og organer, der er til rådighed, forvaltes af Frontex.

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. Navnlige 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.

Det bør sikres, at forskningsaktiviteterne tager specifikt hensyn til grænsekontrolmyndighedernes konkrete behov.

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 medvirket ved tilrettelæggelsen af 9 operationer af denne type, men dets rolle og de juridiske betingelser mangler stadig at blive klart defineret.

III. Fremtidsudsigter

Frontex vil indtage en væsentlig og endog central plads i den langfristede udvikling af 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.

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.

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 rækkevidde, eftersom den for indeværende kun dækker en del af de områder, hvor det er nødvendigt at gennemføre operationer, for at opnå

fuldt kendskab til den reelle situation på stedet og forbedre de retshåndhævende myndigheders og/eller hjælpeinstansernes reaktionskapacitet. Europa-Parlamentet bør kræve, at opgraderingen af de nationale overvågningssystemer og deres sammenkobling i et netværk iværksættes hurtigst muligt. Med hensyn til forskning og udvikling er det vigtigt at fremme fælles applikationer til videreudvikling og fornyelse af overvågningsredskaber.

Endelig skal det afgøres, hvem der skal have til opgave 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.

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 resourceallokering til disse grænsestrækninger og de gældende mekanismers rentabilitet kan forbedres; imidlertid bør disse spørgsmål - uden overhovedet at komme ind på den yderst politiske dimension af en sådan oprettelse - ikke bortlede opmærksomheden fra den omstændighed, at Unionens medlemsstater allerede råder over 450 000 grænsevagter.

Gérard Deprez
Formand
Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Om: LIBE-betænkningen om evaluering og fremtidig udbygning af Frontex-agenturet og det europæiske grænseovervågningsystem Eurosur - ordfører: Javier Moreno Sánchez

På Budgetudvalgets vegne ønsker jeg at fremføre en række bemærkninger til ovennævnte betænkning.

Budgetudvalget er fuldt ud klar over den betydning, som Frontex' virksomhed har med henblik på at kontrollere EU's grænser og takle ulovlig indvandring. Udvalget går derfor ind for en udbygning af agenturets kapacitet, som det fremgår af dets støtte til den markante forhøjelse af agenturets midler, der har fundet sted i de senere år. For ganske nylig stemte Budgetudvalget for en yderligere forhøjelse af bevillingerne til Frontex med henblik på førstebehandlingen af budgettet for 2009 på vilkår, der i vid udstrækning svarer til Deres udvalgs forslag.

Denne forhøjelse skulle navnlig gøre det muligt for Frontex at gennemføre fælles permanente missioner, der er operative hele året, navnlig ved EU's sydlige grænser (Hera, Nautilus, Poseidon). En del af disse supplerende bevillinger er blevet opført i reserven under afventning af, at agenturets direktør forelægger planer for at gøre disse operationer permanente.

På denne baggrund kan det være nyttigt, at der i Deres udvalgs betænkning - som også indeholder en opfordring til en fælles permanent mission (punkt 3) - henvises til denne forhøjelse og behovet for at træffe de nødvendige administrative foranstaltninger for at kunne iværksætte den. Det kunne desuden fremhæves, at det er nødvendigt at sørge for, at der ikke blot stilles finansielle midler til rådighed, men også, at de nødvendige retlige betingelser for at sikre, at de fælles missioner gøres permanente, er opfyldt - om nødvendigt gennem en tilføjelse til retsgrundlaget.

Jeg vil også gerne knytte nogle bemærkninger til henvisningen i punkt 7 i udkastet til betænkning til agenturets erhvervelse af "materiel til gennemførelse af dets opgaver". Vort udvalg ønsker ikke at komme nærmere ind på spørgsmålet om, i hvilken udstrækning agenturet kan erstatte medlemsstaterne på dette område - under henvisning til, at agenturet kun har ret til at købe "teknisk udstyr", er vort udvalg af den opfattelse, at det snarere er op til medlemsstaterne at stille materielle og menneskelige ressourcer til rådighed for agenturet. I

denne forbindelse henledes Deres opmærksomhed på, at enhver tilpasning af Frontex' budget er en afgørelse, der ikke udelukkende henhører under medlemsstaterne, men påhviler Budgetmyndigheden, herunder Europa-Parlamentet.

Endelig, hr. formand, for så vidt angår henvisningen til muligheden for at oprette decentraliserede agenturer, jf. punkt 13 i udkastet til betænkning, vil jeg påpege, skønt dette tilsyneladende er en mere hypotetisk betragtning, at Budgetudvalget gentagne gange under interinstitutionelle forhandlinger har erklæret, at der ikke burde oprettes flere decentraliserede agenturer, før der er foretaget en evaluering af agenturenes rolle. Faktisk har såvel Kommissionen som Rådet udtrykt støtte til denne holdning, således som det fremgår af det seneste budgetsamråd af 18. juli d.å., og der opnåedes enighed om princippet om at indkalde en interinstitutionel gruppe, der skulle foretage en sådan evaluering.

Naturligvis åbner FRONTEX-forordningen mulighed for at oprette specialiserede afdelinger af agenturet i medlemsstaterne efter aftale med sidstnævnte, hvis agenturets bestyrelse finder det nødvendigt. Budgetudvalget finder det under alle omstændigheder vigtigt at understrege, at der ved enhver kommende oprettelse af "specialiserede afdelinger" skal tages størst muligt hensyn til både medlemsstaternes eksisterende kapacitet og de specifikke byrder, de konfronteres med, for at undgå enhver unødvendig overlappning.

Jeg håber, hr. formand, at Deres udvalg vil tage hensyn til disse bemærkninger ved behandlingen af den endelige betænkning.

Med venlig hilsen

Reimer Böge

Formand for Budgetudvalget

7.10.2008

UDTALELSE FRA UDVIKLINGSUDVALGET

til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om evaluering og fremtidig udbygning af FRONTEX-agenturet og det europæiske grænseovervågningssystem EUROSUR (2008/2157(INI))

Ordfører: Gabriele Zimmer

FORSLAG

Udviklingsudvalget opfordrer Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende forslag i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. understreger, at FRONTEX' opgave er at koordinere det operative samarbejde mellem medlemsstaterne om grænsesikkerhed, og at FRONTEX tilfører en særlig merværdi til medlemsstaternes nationale grænseforvaltningssystemer;
2. erindrer om EU's tilsagn om en sammenhængende udviklingspolitik som nævnt i EF-traktatens artikel 178 og konklusionerne fra Rådet (retlige og indre anliggender) af 5.-6. juni 2008 om at styrke den samlede indvandringsstrategi, især tilsagnet om, at respekt for indvandrernes menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, Genevekonventionen af 1951 og rimelig adgang til asylprocedurer skal danne grundlaget for EU's indvandringspolitik og politik vedrørende beskyttelse af flygtninge;
3. kræver, at alle agenturers, herunder FRONTEX', aktiviteter fuldt ud bør respektere EU's grundlæggende værdinormer, og at FRONTEX bør være underkastet kontrol fra Europa-Parlamentets side;
4. understreger, at EU's grænsesikkerhed er alle medlemsstaternes ansvar, og at grænsekontrollen bør udføres på et grundlag af ansvarsfordeling og solidaritet; opfordrer derfor Rådet til at gøre princippet om ansvarsfordeling obligatorisk for alle medlemsstater;
5. er overbevist om, at sikring og fremme af de grundlæggende frihedsrettigheder og andre rettigheder, herunder retten til at søge asyl og adgang til juridisk bistand til personer, der ansøger om beskyttelse, bør betragtes som en væsentlig del af ethvert sammenfattende integreret grænseforvaltningssystem, og en integreret del af FRONTEX' mandat og virksomhed;
6. advarer om, at FRONTEX ikke er et universalmiddel mod alle problemer, som skyldes ulovlig indvandring;
7. udtrykker tilfredshed med Kommissionens forslag om at medtage specifikke kurser i

asyl- og menneskerettighedsret i FRONTEX' uddannelsesaktiviteter og støtter en yderligere udbygning af denne fremgangsmåde; foreslår, at FRONTEX styrker sit tætte samarbejde med FN's flygtningehøjkommissariat, herunder med hensyn til uddannelsesaktiviteter;

8. opfordrer Kommissionen til snarest at fremsætte et forslag om en revision af FRONTEX' mandat med henblik på at medtage redning til søs;
9. er bekymret over, at EU's indsats i udviklingslandene for at fremme lovlig indvandring prioriteres lavere end bekæmpelsen af ulovlig indvandring;
10. advarer om, at FRONTEX' arbejde uden for EU kan berøve flygtninge retten til at søge asyl og adgang til juridisk bistand til personer, der ansøger om beskyttelse i EU;
11. er dybt bekymret over, at en udvidelse af operationerne til søs med samordning fra FRONTEX' side kan føre til et øget antal dødsfald på stadig farligere havruter; understreger, at en realistisk analyse af indvandrerstrømmene bør indtage en global indfaldsvinkel, da en begrænsning af analysen til enkelte ruter vil det give et forkert indtryk af udviklingstendenserne;
12. understreger, at der ved redningsaktiviteter og bistand til personer, der søger beskyttelse eller asyl, bør tages særlige hensyn til personer med særlige behov, såsom børn og kvinder, og mener derfor, at FRONTEX' uddannelseskurser bør indeholde et program for imødekommelse af særlige behov;
13. opfordrer Kommissionen til at klargøre, i hvilket omfang oplysninger, der indsamles via det såkaldte efterretningsbillede af området før grænsen, vil blive meddelt afrikanske og andre regeringer;
14. er bekymret over, at tredjelands statsborgere måske mangler tilstrækkelige mulighed for at kontrollere, om personlige oplysninger om dem, der indsamles i EU's planlagte "systemernes system", håndteres i overensstemmelse med principperne om databeskyttelsesret, der finder anvendelse i EU; opfordrer Kommissionen til at klargøre, i hvilket omfang personlige data vil blive overgivet til tredjelands regeringer;
15. opfordrer Kommissionen til at klargøre, hvilket omfang af logistisk støtte vedrørende grænseovervågning der er planlagt til de tilstødende tredjelande som nævnt under trin 3 i fase 1 i EUROSUR.

RESULTAT AF DEN ENDELIGE AFSTEMNING I UDVALGET

Dato for vedtagelse	7.10.2008
Resultat af den endelige afstemning	+: 26 -: 0 0: 0
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Alessandro Battilocchio, Thijs Berman, Josep Borrell Fontelles, Danutė Budreikaitė, Nirj Deva, Alexandra Dobolyi, Beniamino Donnici, Fernando Fernández Martín, Juan Fraile Cantón, Alain Hutchinson, Romana Jordan Cizelj, Filip Kaczmarek, Glenys Kinnock, Maria Martens, José Javier Pomés Ruiz, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Fiona Hall, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber, Gabriele Zimmer
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere, jf. art. 178, stk. 2	Catherine Boursier

RESULTAT AF DEN ENDELIGE AFSTEMNING I UDVALGET

Dato for vedtagelse	5.11.2008
Resultat af den endelige afstemning	+: 40 -: 2 0: 4
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Alexander Alvaro, Catherine Boursier, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Maddalena Calia, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Gérard Deprez, Bárbara Dührkop Dührkop, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Viktória Mohácsi, Javier Moreno Sánchez, Rareş-Lucian Niculescu, Athanasios Pafilis, Maria Grazia Pagano, Martine Roure, Sebastiano Sanzarello, Inger Segelström, Csaba Sógor, Søren Bo Søndergaard, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Marco Cappato, Genowefa Grabowska, Ona Juknevičienė, Jean Lambert, Marian-Jean Marinescu, Antonio Masip Hidalgo
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere, jf. art. 178, stk. 2	Fernand Le Rachinel