

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.2.2008
KOM(2008) 67 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Rapport om evalueringen og den fremtidige udbygning af FRONTEX-agenturet

{SEK(2008) 148}

{SEK(2008) 149}

{SEK(2008) 150}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Rapport om evalueringen og den fremtidige udbygning af FRONTEX-agenturet

I. INDLEDNING

1. Det europæiske agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (FRONTEX) blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004¹, i det følgende benævnt "FRONTEX-forordningen", som blev udstedt den 26. oktober 2004. Agenturet trådte i funktion i oktober 2005.
2. Formålet med FRONTEX er at forbedre den integrerede forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser ved at fremme anvendelsen af nuværende og fremtidige fællesskabsforanstaltninger vedrørende forvaltning af de ydre grænser og gøre dem mere effektive på medlemsstaternes land- og søgrænser samt i lufthavne og søhavne, på hvilke bestemmelserne i EU-retten finder anvendelse på personers passage af de ydre grænser.
3. I Haagprogrammet fra 2004 anmodede Det Europæiske Råd Kommissionen om at forelægge en politisk evaluering af FRONTEX-agenturet inden udgangen af 2007. Evalueringen skulle indeholde en gennemgang af agenturets opgaver og en vurdering af, om agenturet burde beskæftige sig med andre aspekter af grænseforvaltningen, herunder et øget samarbejde med toldmyndighederne og andre kompetente myndigheder med ansvar for sikkerhedsspørgsmål i forbindelse med varer. Ifølge handlingsplanen til gennemførelse af Haagprogrammet² skal evalueringen også berøre de nationale ekspertteams virke og de praktiske muligheder for at etablere et europæisk grænsevagtsystem. Denne rapport skal ses som Kommissionens svar på Det Europæiske Råds anmodning.
4. Den giver en vurdering af resultaterne til dato, idet der dog skal tages hensyn til, at agenturet ikke har fungeret så længe inden for sine enkelte hovedopgaver, jf. artikel 2, stk. 1, litra a) til g), i FRONTEX-forordningen³. Den indeholder henstillinger om foranstaltninger, som kan træffes på kortere sigt inden for agenturets aktuelle mandat og skitserer mulighederne på længere sigt for den fremtidige udbygning af FRONTEX.

I et særskilt bilag findes der detaljerede statistiske oplysninger om FRONTEX' virksomhed i 2006-2007, inkl. oplysninger om mål og resultater for hver enkelt operation og nærmere enkeltheder om outputs af agenturets forskellige aktiviteter. Denne meddelelse er vedlagt en konsekvensanalyse.

¹ EUT L 349 af 25.11.2004, s. 1.

² EUT C 198 af 12.8.2005, s. 1.

³ Ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 om indførelse af en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold (RABIT-forordningen), (EUT L 199 af 31.7.2007, s. 30).

5. I 2008 vil agenturets bestyrelse lade en uafhængig ekstern evaluering foretage i overensstemmelse med artikel 33 i FRONTEX-forordningen. Denne uafhængige evaluering af tekniske og forskriftsmæssige aspekter skal vise, hvor effektivt agenturet opfylder sin mission, vurdere virkninger og arbejdsmetoder og vise, hvordan interessenter på europæisk og nationalt plan forholder sig til agenturets arbejde.

II. EVALUERING – RESULTATER 2005-2007

A. Samordning af det operative samarbejde mellem medlemsstaterne, hvad angår forvaltning af de ydre grænser

Fælles operationer og pilotprojekter

6. Agenturet har gennemført fælles operationer ved alle typer grænser, i 2006 og 2007 henholdsvis 5 og 4 ved søgrænser, 2 og 10 ved landgrænser og 2 og 5 i lufthavne samt endnu 3 og 2 i henholdsvis 2006 og 2007 med berøring til forskellige typer grænser. Der blev gennemført i alt 10 pilotprojekter (2006-2007) som supplement til de fælles operationer.
7. Medlemsstaternes deltagelse i fælles operationer kan variere fra indsættelse af en ekspert til indsættelse af materiel som f.eks. skibe og fly. Gennemsnitlig 7 medlemsstater deltog i operationer ved søgrænser, 9 ved landgrænser og 11 i lufthavne (2006-2007 tilsammen). I søgrænseoperationer, som involverede maritim patruljering (7), har mellem 1 og 4 deltaget med materiel i form af fly, skibe eller helikoptere i hver af disse operationer, ekskl. værtsstatens bidrag, mellem 0 og 2 skibe i hver operation.
8. Fordi der har været brug for materiel i søgrænseoperationerne, er udgifterne 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.
9. Resultaterne af fælles operationer kan ikke sammenfattes alene i kvantificerbare termer. Der er ofte andre fordele som f.eks. udveksling af bedste praksis og information mellem medlemsstaterne og stimulering af det daglige samarbejde mellem nationale grænsevagtmyndigheder. Dog må man betragte de kvantificerbare resultater hidtil som imponerende: over 53 000 personer, i 2006 og 2007 tilsammen, er blevet pågrebet eller nægtet indrejse ved grænsen under disse operationer. Der blev afsløret over 2 900 falske eller forfalskede rejsedokumenter og arresteret 58 menneskesmuglere.

Andre tilknyttede initiativer

10. På anmodning af Det Europæiske Råd i december 2006 trådte det europæiske patruljeringsnetværk (EPN) i funktion i maj 2007. FRONTEX og de berørte medlemsstater (Portugal, Spanien, Frankrig, Italien, Slovenien, Malta, Grækenland og Cypern) arbejder på et regionalt grundlag med bilateralt samarbejde mellem nabostater. Patruljerne har været begrænset til områder nær de involverede medlemsstaters kyster.

11. Agenturet har efter en anmodning fra Rådet (oktober 2006) opstillet en central fortegnelse over teknisk udstyr (CRATE) som omhandlet i artikel 7 i FRONTEX-forordningen til grænsekontrol og –overvågning. CRATE-databasen omfatter i øjeblikket over 100 skibe, ca. 20 fly og 25 helikoptere og flere hundrede typer grænsekontroludstyr som f.eks. mobile radarenheder, køretøjer, termografikameraer og mobile detektorer. Fortegnelsen skal i første række bruges bilateralt mellem medlemsstaterne, men den kan også benyttes i forbindelse med fælles operationer. Det er dog hidtil kun sket i begrænset omfang (et tilfælde af brug af grænsekontroludstyr og et tilfælde af brug af et fly).
12. EU-institutionerne, medlemsstaterne og den brede offentlighed har stillet store forventninger til FRONTEX om at forbedre den operative koordination til at modvirke ulovlig indvandring ved de sydlige søgrænser. Resultaterne hidtil viser, at disse operationer er de mest bekostelige og ressourcekrævende af alle FRONTEX' operative aktiviteter. Medlemsstaterne deltager dog kun i begrænset omfang i operationer, som involverer maritim patruljering, sammenlignet med andre typer operationer.

Henstillinger

13. På denne baggrund mener Kommissionen, nu da budgetmyndigheden har hævet FRONTEX-budgettet betydeligt for 2008 (det udgør nu 70 mio. EUR), at følgende er af essentiel betydning for udviklingen på kort sigt i den operative koordination:
 - CRATE's potentiale og medlemsstaternes engagement bør udnyttes til fulde for at sikre adgang til det nødvendige udstyr til søgrænseoperationer. FRONTEX er blevet opfordret til løbende at rapportere til de europæiske institutioner om, hvordan udstyret faktisk anvendes (til operationer, som koordineres af FRONTEX og bilateralt mellem medlemsstaterne), og om udstyret faktisk opfylder behovene, samt om, på hvilken måde det udstyr, som medlemsstaterne tilbyder, stilles til rådighed. FRONTEX kunne også øge CRATE's potentielle ved at anskaffe eller lease eget udstyr.
 - FRONTEX-forordningen åbner mulighed for at oprette specialiserede afdelinger af agenturet i medlemsstaterne, gennem hvilke agenturet kan operere med hensyn til den praktiske tilrettelæggelse af fælles operationer og pilotprojekter. I betragtning af udviklingen i retning af halvpermanente operationer og i agenturets opgaver som helhed bør det alvorligt overvejes at oprette sådanne afdelinger i regioner, hvor det forekommer hensigtsmæssigt, og/eller hvor der er behov for en særlig type grænsekontrol, idet de sydlige søgrænser bør prioriteres i denne sammenhæng.
 - FRONTEX bør se nærmere på, hvordan fælles operationer kan sammenlægges med det europæiske patruljeringsnetværk, da begge foranstaltninger er af mere strukturel karakter, og overlapninger mellem dem bør undgås.
 - Kommissionen vil som følge af den betydelige forøgelse af FRONTEX-budgettet for 2008 revidere den flerårige programmering for den resterende periode af den gældende finansielle ramme og forelægge budgetmyndigheden de fornødne forslag.

B. Bistand til medlemsstaterne til uddannelse af nationale grænsevagter, herunder indførelse af fælles uddannelsesstandarder

14. FRONTEX' aktiviteter inden for uddannelse følger op på det tidligere ad hoc center for uddannelse af grænsevagter, hvis virksomhed blev overtaget af FRONTEX i 2005. Der er blevet afholdt i alt 97 uddannelseskurser, møder og workshops, herunder uddannelse af grænsevagter og undervisere, med i alt 1 341 deltagere. Det fælles grundlæggende uddannelsesprogram, som skal hjælpe til at standardisere uddannelsen af grænsevagter over hele Europa, er i øjeblikket til revision. Virkningerne af uddannelsesvirksomhed kan på den ene side først vurderes på længere sigt, men på den anden side er det klart, at den tilgang, som FRONTEX har valgt i sin egenskab af operativ koordinator for uddannelse på grundlag af partnerskaber med nationale uddannelsesinstitutioner, har vist sig at være en succes og derfor fortjener at blive udvidet.

Henstillinger

15. Grænsevagters evne til at anvende Schengenreglerne korrekt og på en konsekvent måde, særlig Schengen-grænsekodeksen, bør fortsat være det vigtigste mål for FRONTEX' uddannelsesaktiviteter. Erfaringerne med de fælles operationer viser imidlertid, at grænsevagterne hyppigt kommer ud for personer, som søger international beskyttelse, eller krisesituationer til søs (se afsnit II.A). Kommissionen skønner, at FRONTEX bør tilrettelægge specialiserede uddannelseskurser, herunder personaleudvekslinger, om relevante bestemmelser i de europæiske og internationale regler om asyl, havretten og de grundlæggende rettigheder for at bidrage til, at disse normer respekteres til fulde, og til en konsekvens tilgang til situationer, som involverer koordination af eftersøgnings- og redningsoperationer.

C. Risikoanalyser

16. FRONTEX præsenterede sin første årlige risikoanalyse i februar 2007. Der er foretaget i alt 11 skræddersyede analyser i tiden indtil udgangen af 2007, og endnu 9 er under udarbejdelse med udsigt til færdiggørelse i begyndelsen af 2008. FRONTEX har ydet sit bidrag til rapporten om trusselvurdering af organiseret kriminalitet (OCTA) og har sammen med Europol forelagt en rapport om højrisikoruter for ulovlig indvandring på Vestbalkan. Foruden disse rapporter, som bl.a. hjælper medlemsstaterne til at reagere på nye trusler og samle ressourcerne om specifikke grænsestrækninger, spiller risikoanalyse også en central rolle i de fleste af agenturets aktiviteter, herunder planlægning af de enkelte fælles operationer og uddannelsesaktiviteter. Endvidere spiller FRONTEX inden for rammerne af den europæiske grænsefond en væsentlig rolle i tildelingen af finansielle ressourcer til medlemsstaterne.

17. I 2007 blev FRONTEX tilsluttet ICONet med henblik på udveksling af information med medlemsstaterne om risikoanalyse, forberedelse af fælles operationer og tilbagesendelse. ICONet blev oprettet ved Rådets beslutning 2005/267/EF⁴ og har været operationelt siden 2006. Det er et sikkert, web-baseret net for informationsudveksling mellem indvandringsmyndighederne om ulovlig indvandring, illegal indrejse og indvandring og tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold.
18. FRONTEX deltager i møderne i CIREFI, Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscenter for Grænsepassage og Indvandring, som med regelmæssige mellemrum holder møde i Rådet. CIREFI bistår medlemsstaterne med udveksling af information om lovlig indvandring, forhindring af ulovlig indvandring og ophold, om bekæmpelse af menneskesmugling, forbedring af metoderne for afsløring af falske eller forfalskede rejsedokumenter og midler til at forbedre praksis i forbindelse med tilbagesendelse. Der er tydelige synergier og muligheder for stordriftsfordele i forbindelse med CIREFI's, ICONets og agenturets aktiviteter, hvad angår indsamling, analyse og udbredelse af information om ulovlig indvandring.

Henstillinger

- Fælles risikoanalyser sammen med Europol, internationale organisationer og relevante tredjelande (på basis af de respektive aftaler) bør prioriteres, inkl. hyppigere geografiske og/eller temaorienterede fælles risikoanalyser med relevante partnere.
- FRONTEX bør betros forvaltningen af ICONet på basis af den nuværende eller en anden teknisk platform såsom Frontex-informationssystemet; dette vil også bidrage til at sikre en bedre udnyttelse af indvandringsforbindelsesofficerernes netværk, som også er koblet til ICONet; agenturets bør desuden overtage CIREFI's aktiviteter.

D. Opfølgning af udviklingen inden for forskning, der er relevant for kontrol og overvågning af de ydre grænser

19. FRONTEX har til dato gennemført 6 projekter og afholdt 7 workshops/seminarer om forskning og udvikling. Nye teknologier spiller en vital rolle for de forslag, der stilles i de to meddelelser, som Kommissionen forelægger side om side med denne rapport, om et indrejse-/udrejsesystem og foranstaltninger til at automatisere grænsekontrollen og om et europæisk grænseovervågningssystem. Det tidligere BIOPASS-projekt, som FRONTEX gennemførte ved hjælp af biometri i lufthavne og nationale ordninger for registrerede rejsende, gav gode resultater, og for sidstnævntes vedkommende vil FRONTEX spille en vigtig rolle med aktiviteter inden for undersøgelser, som skal danne grundlag for præcise tiltag.
20. Agenturet vil også aktivt deltage i arbejdet i det nye europæiske forum for forskning og innovation på sikkerhedsområdet, under hvilket der er nedsat en særskilt arbejdsgruppe for grænsesikkerhed.

⁴ EUT L 83 af 1.4.2005, s. 48.

Henstillinger

21. En fremtidig nøgleprioritet skal være at sikre, at grænsekontrolmyndighedernes specifikke interesser afspejles i forskningsaktiviteter. FRONTEX kan spille en enestående rolle med hensyn til at garantere, at de nationale grænsevagtmyndigheders praktiske behov tilgodeses ved fastlæggelsen af fremtidige forskningsprioriteter, og med hensyn til at holde disse myndigheder informeret om den seneste udvikling gennem afholdelse af workshops. FRONTEX skal også kunne udforme praktiske projekter for operationel afprøvning under realistiske forhold af nye teknologier for at vurdere deres anvendelighed og indflydelse på de gældende procedurer, og holde kontakt med de europæiske standardiseringsinstitutter.

E. Bistand til medlemsstaterne i situationer, der kræver øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser og indsættelse af hurtige grænseindsatshold

22. Ved RABIT-forordningen, som trådte i kraft den 20. august 2007, sker der en væsentlig ændring af bestemmelserne i forordningen om oprettelse af FRONTEX, hvad angår bistand til medlemsstaterne i situationer, der kræver øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser. Den byder på en hurtig reaktionskapacitet til at skaffe flere menneskelige ressourcer til en medlemsstat, som har behov derfor.
23. FRONTEX fuldførte forarbejdet med gennemførelsen af forordningen kort efter forordningens vedtagelse. "RABIT-poolen" består af 500-600 grænsevagter. Der blev foretaget en øvelse i efteråret 2007. Hidtil har ingen af medlemsstaterne anmodet om indsættelse af et RABIT-hold.

Henstillinger

24. Indsættelse af et RABIT-hold kan kombineres med teknisk bistand, jf. artikel 8 i FRONTEX-forordningen. Kommissionen henstiller, at FRONTEX anvender denne bestemmelse på en mere operativ måde og anskaffer eget udstyr til grænsekontrol og –overvågning, som skal anvendes af RABIT-holdene, for dermed at garantere, at der er udstyr til rådighed med kort varsel. Alternativt vil det udstyr, der er optaget i CRATE, også kunne benyttes til dette formål, men reglerne vil skulle revideres for at garantere, at udstyret hurtigt og uden videre kan stilles til rådighed for RABIT-holdene.

F. Levering af den nødvendige støtte til medlemsstaterne i forbindelse med tilrettelæggelsen af fælles tilbagesendelsesoperationer

25. Agenturet har ydet støtte til tilrettelæggelsen af 9 fælles tilbagesendelsesoperationer. Der er iværksat andre 6 projekter om emner som bedste praksis i forbindelse med anskaffelse af rejsedokumenter, som også har bidraget til regelmæssigt at indkredse fælles behov i forbindelse med fælles tilbagesendelsesoperationer.

26. Under det tyske formandskab fandt der en dybtgående diskussion sted om en styrkelse af FRONTEX' rolle i forbindelse med fælles tilbagesendelsesoperationer, som udmundede en række konklusioner fra Rådets side i juni 2007. I konklusionerne opfordres medlemsstaterne til at involvere FRONTEX i planlægning og tilrettelæggelse af fælles tilbagesendelsesflyvninger og at identificere behov for fælles tilbagesendelser. Dette er en hovedopgave for FRONTEX, men resultaterne til dato viser, at denne type støtte med hensyn til hyppighed eller omfang halter langt bagefter de fremskridt, der er gjort med operativ koordination.

Henstillinger

27. Kommissionen tilslutter sig Rådets konklusioner af juni 2007, som indeholder et udtømmende sæt prioriteter på kort til mellemlang sigt. Henstillingen i denne rapport (de afsnit II.C) om, at FRONTEX skal forvalte ICONet, vil også bidrage til at øge FRONTEX' kapacitet i dette forehavende. Det bør også overvejes at revidere artikel 7 i FRONTEX-forordningen vedrørende CRATE, som i øjeblikket kun gælder udstyr til grænsekontrol og -overvågning, men som kunne udvides til også at omfatte udstyr, herunder udstyr, som leases af FRONTEX, til fælles tilbagesendelsesoperationer, f.eks. fly.

III. FREMTIDSUDSIGTER

28. FRONTEX vil indtage en central plads i udviklingen på lang sigt i EU's strategi for integreret grænseforvaltning. Dets rolle bør kunne udvides i takt med konkrete behovs opståen efter en trinvis tilgang og en gradvis forøgelse af agenturets administrative kapacitet side om side med en løbende vurdering af, hvordan det indfrier sine opgaver. Det bør vurderes, hvordan FRONTEX på længere sigt kan forbedre modellen for integreret grænseforvaltning som helhed såvel som dens enkelte komponenter, særlig hvad angår foranstaltninger i samarbejde med tredjelande og foranstaltninger ved grænserne. FRONTEX forventes desuden i forbindelse med EU's integrerede søfartspolitik at yde et væsentligt bidrag til et mere effektivt grænseoverskridende og tværsektoralt samarbejde mellem myndigheder og EU-instanser, som er involveret i offshore-aktiviteter.
29. Hvad angår modellen for integreret grænseforvaltning som helhed, bør FRONTEX' potentiel udnyttes til fordel for alle aspekter af Schengensystemet. Mekanismen for Schengenevalueringer omfatter flere emner, som ligger uden for FRONTEX' mandat – f.eks. visum, politisamarbejde og databeskyttelse – men det er klart, at FRONTEX kan føje merværdi til disse evalueringer som følge af dets uafhængige status, dets ekspertise inden for kontrol ved og overvågning af de ydre grænser og dets virksomhed inden for uddannelse og risikoanalyse. Kommissionen vil som ønsket i Haagprogrammet forelægge et forslag i andet halvår 2008 om en supplerende mekanisme til evaluering af eksisterende Schengenstater med konkrete forslag vedrørende FRONTEX' eventuelle rolle.

A. Foranstaltninger i samarbejde med tredjelande

30. FRONTEX skal i samarbejde med tredjelande sikre sammenhæng mellem egne aktiviteter og politikken for de eksterne forbindelser generelt. FRONTEX' mandat er, hvad angår samarbejde med tredjelande, begrænset på den måde, at FRONTEX f.eks. ikke kan gennemføre projekter for teknisk bistand i tredjelande. Det bør overvejes, om FRONTEX skulle have mulighed for at gennemføre pilotprojekter sammen med tredjelande til disse fordel. Sådanne projekter vil i væsentlig grad kunne underbygge resultaterne af samarbejdet på basis af aftalerne, idet disse kan tjene til at indkredse konkrete behov for kapacitetsopbygning inden for grænseforvaltning i specifikke tredjelande og supplere bistand, der finansieres på basis af EF-programmer. På et senere stadium kunne man på baggrund af Lissabontraktaten gøre sig overvejelser over, hvilken rolle agenturet kan spille med hensyn til deltagelse i europæiske grænsekontrolmissioner i tredjelande.
31. FRONTEX har indgået aftaler om samarbejde på teknisk plan med grænsevagtmyndighederne i Rusland, Ukraine og Schweiz. Forhandlingerne er langt fremme med Kroatien. Bestyrelsen har også givet mandat til forhandlinger om yderligere aftaler med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Tyrkiet, Egypten, Libyen, Marokko, Mauretanien, Senegal, Kap Verde, Moldova og Georgien. Agenturet agter at anmode om forhandlingsmandater på kort eller mellemlang sigt for de andre stater på Vestbalkan, vestafrikanske lande, USA og Canada. På kortere sigt skal fokus rettes mod at styrke samarbejdet mellem FRONTEX og lande, som har fået EU-medlemskab stillet i udsigt, samt tredjelande, som er blevet identificeret som problemområder under FRONTEX' fælles operationer og risikanalyser. Man kunne også med udgangspunkt i TACIS-projekter udforske muligheden af at opbygge et samarbejde mellem FRONTEX og Belarus.

B. Foranstaltninger ved grænsen

Horisontal integration

32. Et bedre samarbejde mellem de relevante told- og andre grænsekontrolmyndigheder i medlemsstaterne er et nøgleelement i modellen for integreret grænseforvaltning, hvorefter personer og varer kontrolleres efter samme arbejdsmetoder og risikostyringsmetoder. Der bør foretages en yderligere analyse af étkontaktpunkt-princippet, efter hvilket grænse- og toldmyndighedernes aktiviteter integreres fuldstændigt i hinanden, under hensyntagen til den igangværende evaluering af toldvæsenets fremtid.
33. Kommissionen vil lancere en undersøgelse til at identificere bedste praksis i medlemsstaterne for samarbejde mellem forskellige myndigheder. Til at fremme samarbejdet i felten kan det på europæisk plan udforskes yderligere, hvilke ekstra fordele en udvidet koordination af aktiviteter mellem disse myndigheder vil kunne have. Kommissionen anbefaler FRONTEX, Kommissionen og medlemsstaterne at gennemføre fælles operationer under FRONTEX'/Kommissionens ledelse i koordination med nationale toldmyndigheders samarbejdsprojekter, dvs. gennemførelse af to parallelle projekter for personkontrol og varekontrol samtidig ved samme grænseovergangssted.

Grænseovervågning - EUROSUR

34. Kommissionen forelægger sammen med denne evalueringsrapport en meddelelse med en skitsering af en køreplan for udformning og indførelse af et europæisk grænseovervågningssystem. FRONTEX' rolle er afgørende for, at arbejdet med udvikling af et sådant system kan blive en succes, inkl. oprettelse af et netværk til integration af alle farvandsovervågningsystemer som allerede nævnt i afsnittet i denne rapport om forskning og udvikling.
35. I mere operativ henseende vil FRONTEX kunne spille en rolle som knudepunkt for et system for realtidsudveksling af operationelle oplysninger mellem medlemsstaterne. Hvis FRONTEX desuden gives adgang til overvågningsoplysninger på en mere systematisk og struktureret måde, vil agenturet kunne danne grundlag for udvikling af et informationssystem baseret på FRONTEX-efterretninger, der orienteres mod EU's ydre grænser.

Operativ koordination

36. Operativ koordination har allerede vist sig at være et vigtigt redskab for Den Europæiske Union til at sikre operativ solidaritet mellem medlemsstaterne og kanalisere ressourcer til de strækninger på den ydre grænse, som har størst behov herfor. Som nævnt i konsekvensanalysen i ledsagedokumentet til RABIT-forslaget agter Kommissionen at vende tilbage til spørgsmålet om et fuldt udviklet europæisk grænsevagtssystem, når der er indhøstet erfaringer med disse korpsers funktion. Det er dog klart, at der allerede på dette stadium rejser sig to spørgsmål vedrørende tilrettelæggelsen af den operative koordination på længere sigt af maritim patruljering.
37. For det første er spørgsmålet, hvordan det aktuelle system for ressourceallokering til disse grænsestrækninger kan forbedres. Kommissionen vil se nærmere på, om der vil kunne stilles tilstrækkeligt udstyr og tilstrækkelige menneskelige ressourcer til rådighed for medlemsstaterne under anvendelse af de gældende mekanismer, og i hvilket omfang den europæiske grænsefond på længere sigt kan yde et større bidrag til individuelle medlemsstater baseret på risiciene ved de ydre grænser.
38. For det andet vil de gældende mekanismer rentabilitet skulle tages op til fornyet overvejelse på længere sigt, idet der f.eks. også skal tages hensyn til de administrative udgifter til koordination af indsættelsen af aktiver og menneskelige ressourcer på et ad hoc-grundlag.
39. Andre praktiske erfaringer vil blive indarbejdet i en langsigtet strategi, i hvilken det vil skulle overvejes, i hvilket omfang koordinationen af medlemsstaternes ressourcer bør erstattes af indsættelse af grænsevagter og udstyr på et permanent grundlag. Det vil eventuelt nødvendiggøre en revision af de retlige rammer, hvad angår de udøvende beføjelser, som tillægges medlemmerne af RABIT-hold og gæstemedarbejdere, og en vurdering af, om FRONTEX selv bør ansætte grænsevagter, og/eller om det skal anskaffe og/eller lease udstyr til permanente operationer.

IV. KONKLUSIONER

40. Kommissionen opfordrer Rådet til snarest at drøfte henstillingerne vedrørende anliggender på kortere sigt i denne rapport under hensyntagen til behovet for så snart som muligt at maksimere FRONTEX' bidrag til forvaltning af navnlig EU's sydlige søgrænse. Henstillingerne vedrørende FRONTEX' rolle i Eurosur bør også behandles som en prioritet på basis af den særskilte meddelelse fra Kommissionen om indførelse af et sådant system.
41. På dette grundlag bør der indledes en diskussion om EU's strategi på længere sigt, hvad angår den rolle, som FRONTEX forventes at skulle spille i udviklingen af modellen for integreret grænseforvaltning, herunder en udvidet mekanisme for samarbejde med tredjelande, og med hensyn til sikring af en forsvarlig forvaltning af migrationsstrømmene.
42. På baggrund af udfaldet af disse drøftelser og resultaterne af en uafhængig evaluering, som skal foretages i overensstemmelse med artikel 33 i FRONTEX-forordningen, vil Kommissionen overveje at fremkomme med forslag til ændring af FRONTEX-forordningen. På længere sigt vil den tage hensyn til fremtidige erfaringer med de nye regler vedrørende de udøvende beføjelser, som tillægges medlemmer af RABIT-holdene og gæstemedarbejdere, for at se nærmere på, om der er behov for en revision af de retlige rammer i almindelighed for operationer, som koordineres af FRONTEX.