

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex)

KOM(2010) 61 endelig — 2010/0039 (COD)
(2011/C 44/28)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. marts 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex)

KOM(2010) 61 endelig — 2010/0039 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, der vedtog sin udtalelse den 16. juni 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 464. plenarforsamling den 14.-15. juli 2010, mødet den 15. juli 2010, følgende udtalelse med 78 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder og støtter Kommissionens bestræbelser på at tilpasse og ajourføre forordning (EF) nr. 2007/2004.

1.2 I overensstemmelse med Schengen-konventionen om fri bevægelighed i EU har de medlemsstater, der har afskaffet den indre grænsekontrol, ret til at overdrage kontrollen med de ydre grænser til de myndigheder, de selv måtte ønske.

1.2.1 Ikke desto mindre er der efter udvidelsen af EU og den gradvise udvidelse af Schengen-området til næsten alle medlemsstater og i betragtning af den manglende ensartethed i de nationale retssystemer blevet konstateret forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår ansvaret for at kontrollere EU's ydre grænser.

1.3 Ved afslutningen af Det Europæiske Råd i Læken i december 2001 forpligtede medlemsstaterne sig derfor til at iværksætte en fælles operationel hørings- og samarbejdsme-kanisme med henblik på at koordinere indsatsen fra de nationale myndigheder med ansvar for kontrollen med EU's ydre grænser.

1.3.1 Denne forpligtelse er blevet endnu mere presserende pga. den kraftige vækst i det tværnationale samspil, som har fremmet en mangedobling af identiteter og banet vej for tilkomsten af nye nationalstater.

1.4 Kommissionen har anlagt en samlet tilgang til spørgs-målene om »grænse-sikkerhed« og bekæmpelse af »illegale indvan-

dring« og har derfor besluttet at foreslå, at der oprettes Frontex' fælles støttehold, som EU's medlemslande bidrager til på frivillig basis.

1.4.1 I overensstemmelse med Schengen-grænsekodeksen og de nationale myndigheders beføjelser og med henblik på at udvikle en fælles politik for fast og mobil infrastruktur bør de ovennævnte støttehold derfor pålægges ansvaret for »overvågningen« og følgelig den »overordnede kontrol« med grænseovergangene.

1.4.2 Det vil sige, at de under overholdelse af medlemsstaterne retningslinjer skal kunne kontrollere identitetspapirer og udspørge udlændinge om formålet med deres ophold samt gå ombord på skibe, der befinder sig i medlemsstaternes territorialfarvande ⁽¹⁾.

1.4.3 EØSU mener, at støtteholdene bør tildeles de nødvendige finansielle ressourcer og transportmidler (skibe, fly og helikoptere). De aktiver, der anvendes ved Frontex-operationer, skal klart identificeres og bekendtgøres i alle EU's medlemsstater.

1.5 Det er imidlertid nødvendigt at overveje risikoen for en »militarisering« af overvågningen og kontrollen med de ydre grænser. Alle muligheder for »overlappinger« med de efterforsknings- forsvars- og toldopgaver, som de enkelte medlemsstater pålægger deres respektive politikorps, toldere og væbnede styrker til lands, til vands og i luften, bør derfor behørigt koordineres, og man bør samtidig sikre, at kontrolmulighederne ikke udhules, men tværtimod øges (europæisk merværdi).

⁽¹⁾ Ifølge artikel 77 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde kan Frontex-agenterne udføre opgaver på ordre fra medlemsstaternes grænsevagter, hvilket dermed sker under iagttagelse af medlemsstaternes suverænitet.

1.5.1 Der er desuden også uafklarede spørgsmål om international ret i forbindelse med operationer på åbent hav, bl.a. i henhold til de søretlige bestemmelser i Montego Bay-konventionen fra 1982 ⁽²⁾.

1.6 Med vedtagelsen af Lissabontraktaten, som bl.a. inkorporerer chartret om grundlæggende rettigheder, er EU's ansvar og kompetencer på asyl- og indvandringsområdet blevet væsentligt forøget. EØSU mener, at beføjelserne vedrørende pågribelse og tilbageholdelse af personer fortsat bør være underlagt de almindelige regler om beskyttelse af menneskerettighederne, og ikke såkaldte »urimelige« regler. Som et agentur kan Frontex ikke styres af et eksternt organ eller blot ved hjælp af budgetmæssige regler, men skal fortsat være underlagt de samme krav om respekt for folk, der gælder i hele Den Europæiske Union på dette område, navnlig gennem anvendelsen af Europarådets strafferetlige regler ⁽³⁾.

1.7 Udvalget er bevidst om Europas sociale og juridiske traditioner, når det gælder menneskerettigheder og asylret og anbefaler, at medlemmerne af disse støttehold fra starten gives en klar og grundig undervisning og løbende ajourføringer i de psykologiske og adfærdsmæssige aspekter (inklusive et regelmæssigt tilsyn), der kan give et bedre forhold til svagere personer, der søger at forbedre deres sociale velfærd, sådan som det gennem flere århundreder også har været tilfældet for mange europæere.

1.7.1 EØSU mener, at støtteholdene bør have en operativ karakter snarere end at være et grænsepoliti, og at deres opgave bør være at gøre det muligt at gennemføre Schengenkodeksen.

1.7.2 Frontex' virke bør efter udvalgets opfattelse være rettet mod at afsløre og fremme sanktionering af internationale kriminelle, som er involveret i menneskehandel, og som gør mennesker, der har et legitimt ønske om at forbedre deres økonomiske og sociale vilkår, til ofre for en ydmygende og fornedrende udnyttelse.

1.7.3 Desuden bør Frontex-støtteholdene med hjælp fra GMES-systemet og i overensstemmelse med medlemsstaternes retningslinjer også aktivt bidrage til at redde migranter i vanskeligheder i Middelhavet.

1.7.4 I lyset af ovenstående bemærkninger foreslår EØSU at etablere et løbende og tæt samarbejde med ngo'erne.

1.7.5 Efter EØSU's opfattelse er det helt uundværligt at inddrage ngo'erne, da de spiller en rolle som støtter og kultur-

⁽²⁾ Ud over uoverensstemmelser med andre medlemsstater om korrekt anvendelse af reglerne for modtagelse og forbud mod at afvise flygtninge har de italienske domstole nu anklaget civile og militære embedsmænd for chikane i forbindelse med, at 75 illegale indvandrere, der var blevet stoppet i internationalt farvand, i august 2009 blev sendt tilbage til Libyen. Den italienske regering er imidlertid ikke enig i påstanden fra den offentlige anklager i Siracusa. FN's Flygtningehøjkommissariat hævder for sit vedkommende, at tilbage-sendelserne ødelagde flygtningenes mulighed for at udnytte retten til at søge om asyl i Italien.

⁽³⁾ Da alle medlemsstaterne nu har ratificeret protokol nr. 14 til konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og dens artikel 17, er der med den ratificerede Lissabon-traktaten banet vej for, at EU kan tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention. Det er derfor endnu vigtigere, at Frontex ikke afviger fra denne kurs.

formidlere i alle faser af de procedurer, der er fastlagt i hhv. de europæiske og nationale lovgivninger, for personer i vanskelige situationer.

2. Indledning

2.1 Grænser »sammenføjer« eller adskiller stater eller geografiske områder i henhold til nogle linjer, der begrænser befolkningernes indbyrdes forbindelser.

2.1.1 De naturlige grænser (bjerge, floder, vandområder) er kilde til vedvarende rivalisering mellem befolkningerne på hver sin side.

2.1.2 Selv politiske og aftalte grænser er resultatet af kampe og kompromiser, der er opnået gennem lange trakasserier op igennem historien.

2.1.3 I denne globaliseringstid har den kraftige vækst i det internationale samspil en tendens til at fremme en mangedobling af identiteterne og til at øge antallet af suveræne stater med fremkomsten af nye nationalstater og nationale regioner.

2.1.4 Resultatet er flere grænser og større »urørlighed« for de enkelte stater, hvis skrøbelige grænser er en kilde til potentielle og reelle konflikter.

2.2 De europæiske lande er i global sammenhæng en vigtig undtagelse, fordi de med Schengen-aftalen har afskaffet de indre grænser og dermed mindsket betydningen af den nationale suverænitæt.

2.2.1 Det aktuelle kraftige indvandringspres på EU's land- og søgrænser gør det imidlertid nødvendigt at styrke og udvikle nye fælles systemer for overvågning af de ydre grænser (Eurosur).

2.3 EUROSUR

2.3.1 EU overvejer for øjeblikket at etablere et europæisk grænseovervågningssystem.

2.3.2 Gennemførelsen af projektet skulle tjene til at reducere antallet af illegale indvandrere, mindske antallet af indvandrere, der mister livet undervejs, forhindre grænseoverskridende kriminalitet og øge den interne sikkerhed.

2.3.3 Der er derfor planer om at skabe et integreret europæisk grænseovervågningssystem baseret på et fælles informations- og overvågningsnetværk.

2.3.4 Der skal oprettes et »beskyttet, elektronisk kommunikationsnetværk«, der gør det muligt at udveksle data og koordinere aktiviteterne mellem centre i medlemsstaterne og med Frontex ⁽⁴⁾.

2.4 Vejen til FRONTEX

2.4.1 Med Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 blev der oprettet et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser.

2.4.2 Forordning (EF) nr. 863/2007 indførte efterfølgende en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold og ændrede forordning (EF) nr. 2007/2004 med hensyn til denne ordning samt regulerede de udstationerede agents opgaver og beføjelser.

2.4.3 En medlemsstat har således mulighed for gennem agenturet at bede om at få indsat hurtige grænseindsatshold bestående af behørigt uddannede eksperter fra andre medlemsstater på deres eget område ⁽⁵⁾.

2.5 Direktiv 2008/115/EF fastsætter fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, »i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, ..., herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser«.

2.5.1 EF-kodeksen for visa til Schengenområdet med 22 medlemsstater og 3 associerede stater trådte i kraft den 5. april 2010 efter vedtagelsen af *Håndbog i behandling af visumansøgninger* ⁽⁶⁾, som stilles til rådighed for alt konsulært personale i medlemsstaterne.

2.5.2 Haag-programmet ⁽⁷⁾ åbner mulighed for at udvikle Frontex i henhold til en fast køreplan.

2.5.3 Det flerårige program for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (Stockholmprogrammet), som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 10. og 11. december 2009, indeholdt beslutning om at afklare og styrke Frontex, bl.a. gennem en revision af den retlige ramme herfor, og indeholdt navnlig bestemmelser om en fælles forvaltning af Den Europæiske Unions ydre grænser.

⁽⁴⁾ Det elektroniske netværk skal efterfølgende koordineres med Kommissionens beslutning af 20. januar 2006, der fastsætter detaljerede bestemmelser for gennemførelsen af Rådets beslutning 2005/267/EF om oprettelse af et sikkert, webbaseret informations- og koordineringsnet for medlemsstaternes indvandringsmyndigheder, navnlig ved hjælp af hurtig udveksling af information for at bekæmpe illegal indvandring.

⁽⁵⁾ Ovennævnte opgaver hænger tæt sammen med dem, der pålægges Den Europæiske Unions politienhed (Europol), som blev oprettet i 1992 med det sigte at tilvejebringe efterretninger om kriminalitet på europæisk plan. Denne ramme omfatter også Schengen-informationssystemet, som gør det muligt for Schengen-landenes kompetente myndigheder at udveksle data om identiteten af forskellige kategorier af personer og varer.

⁽⁶⁾ Vedtaget af Kommissionen den 19. marts 2010.

⁽⁷⁾ EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1.

3. Resumé af Kommissionens forslag

3.1 Kommissionen foreslår en revision af den retlige ramme for Frontex-agenturet med følgende hovedpunkter:

- medlemsstaterne bevarer ansvaret for de ydre grænser, baseret på nærhedsprincippet (art. 74 T), og har fortsat deres eget politi og efterretningstjeneste,
- medlemsstaterne kan anmode agenturet om bistand i form af koordinering, når andre medlemsstater er indblandet, og når der er behov for øget teknisk og operativ bistand ved grænserne,
- den aktuelle massive tilstrømning af tredjelandstatsborgere, som forsøger at rejse ulovligt ind medlemsstaterne, ansporer til at øge Frontex' rolle i forbindelse med EU's indvandringspolitik,
- den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget ⁽⁸⁾, indeholder undtagelser til Frontex-agenturets retlige ramme og fremstiller ændringen af forordningen som en yderligere udvikling af Schengenreglerne til bekæmpelse af organiseringen af ulovlig indvandring,
- den foreslåede ændring sigter mod at øge koordinering af det operative samarbejde mellem medlemsstaterne i form af mere harmoniserede betingelser og procedurer med henblik på en bedre og mere ensartet forvaltning af overvågningen,
- det er behov for mere teknisk udstyr og flere menneskelige ressourcer. Til dette formål kan der etableres en pulje af udstationerede grænsevagter bestående af højt kvalificerede og uddannede nationale eksperter.

4. Generelle bemærkninger

4.1 I hele Frontex' virke bør der sikres streng overholdelse af princippet om non-refoulement i Genève-konventionen, FN's konvention om forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling og den europæiske menneskerettighedskonvention.

4.2 Indsættelse af Frontex bør gennemføres med henblik på overordnet set at beskytte menneskeliv og på at beskytte kvinder, børn og sårbare mennesker samt at undgå »outsourcing« af grænsekontrollen til lande ⁽⁹⁾, som ikke anerkender retten til asyl og Genève-konventionen ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEK(2010) 149.

⁽⁹⁾ Som f.eks. Libyen.

⁽¹⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 6. december 2008 (som træder i kraft fra december 2010) fastsætter fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, »i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, ..., herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser«.

4.3 Frontex' aktiviteter bør navnlig være fokuseret på nedestående prioriterede værdier:

- at forfølge og tage magten fra de internationale kriminelle netværk, der organiserer menneskehandel;
- at gøre asylretten til en realitet for ofrene for uretfærdighed, sådan som det er fastsat i EU-traktaten;
- at hjælpe indvandrere i vanskeligheder, selv i internationalt farvand.

4.4 EØSU støtter bestemmelsen i forslaget til forordning om, at medlemsstaterne – under hensyntagen til agenturets beføjelser – kan fortsætte det operative samarbejde, der er indgået med andre medlemslande og/eller tredjelande omkring de ydre grænser, hvis dette samarbejde »ligger i forlængelse af« agenturets virke i overensstemmelse med de europæiske kristne-sociale og juridiske traditioner.

4.5 For at sikre det bedst mulige samarbejde bør man efter EØSU's opfattelse give Frontex de nødvendige ressourcer (skibe, fly, helikoptere). De ressourcer, der anvendes ved Frontex-operationer, skal klart identificeres og bekendtgøres i alle EU's medlemsstater. Frontex bør under hensyntagen til aktiviteterens budgetvirkning være i stand til at udnytte disse ressourcer bedre i samarbejde med alle de nationale tjenester, der allerede har sådanne ressourcer.

4.6 EØSU kan tilslutte sig, at Frontex får mulighed for at finansiere og gennemføre projekter om teknisk bistand i tredjelande og at sende forbindelsesofficerer, forudsat at man i projekterne og bistanden inddrager ngo'er med en lang og solid erfaring i at yde udviklingshjælp og uddannelse samt sikring af den menneskelige værdighed.

4.7 Frontex bør snarest muligt benytte sig af det nye SIS II-system⁽¹⁾ (anden generation af Schengen-informations-systemet).

4.8 Frontex kunne få stor hjælp til at redde indvandrere i vanskeligheder i Middelhavet ved at anvende de GMES-data, der kommer fra Neustrelitz-stationen⁽²⁾.

4.9 Også den rolle, Frontex er udpeget til at spille, som koordinator af de fælles tilbagesendelsesaktioner bør efter udvalgets mening gennemføres i tæt samarbejde med de humanitære ngo'er, som vides at have indsigt i og en lang erfaring i at omgås mennesker i vanskelige eller sårbare situationer.

4.10 EØSU mener, at Frontex kun bør tillægges begrænsede beføjelser til at behandle personoplysninger, som angår bekæmpelse af kriminelle netværk, der organiserer ulovlig indvandring,

og at det altid bør ske i tæt samarbejde med de nationale retsforfølgende myndigheder.

5. Særlige bemærkninger

5.1 Efter EØSU's mening er de foreslåede ændringer i overensstemmelse med målet om at styrke Frontex' rolle og virke, som har til sigte at forbedre kontrollen af EU's ydre grænser og samtidig sikre frihed og indre sikkerhed i medlemsstaterne.

5.2 Udvalget ønsker dog at gøre opmærksom på følgende punkter:

5.2.1 Betragtning (10) – kunne gøres mere juridisk bindende ved at erstatte ordene »samtidig med« med »og det bør sikres«.

5.2.2 Betragtning (13) – ordet »fortegnelser« bør erstattes med udtrykket »særlige fortegnelser«, som forekommer mere velegnet til at opstille en forpligtelse til at foretage en stram forvaltning af ressourcerne.

5.2.3 Betragtning (14) – udtrykket »et passende antal uddannede grænsevagter« bør efter ordet »uddannede« udvides med ordene »kvalificerede og specialiserede«.

5.2.4 Betragtning (15) – udtrykket »på halvpermanent basis« virker for vagt og bør derfor erstattes med en mere præcis formulering.

5.2.5 Betragtning (23) – der bør fastlægges klare »grænser« for agenturets mulighed for at »iværksætte og finansiere projekter angående teknisk bistand« osv.

5.3 Artikel 1a, litra a), Nr. 2) – udtrykket »umiddelbar nærhed« bør specificeres nærmere for navnlig at undgå uberettigede indgreb i den nationale suverænitæt.

5.3.1 Artikel 2, stk. 1, litra c) – agenturets mandat til at udføre »risikoanalyser« bør udvides til også at omfatte de »omkostninger«, der er nødvendige for at klare presset på de ydre grænser i de mest udsatte medlemsstater. Det virker rimeligt og retfærdigt, at alle EU's medlemsstater og ikke kun »grænselandene« deles om at bære denne udgift.

5.3.1.1 Bestemmelsen bør desuden koordineres med bestemmelserne i den efterfølgende artikel 4.

5.3.2 Artikel 2, stk. 1 iii), litra h) – det bør præciseres, at Frontex kun kan tillægges »begrænsede beføjelser« til at behandle personoplysninger, som angår bekæmpelse af kriminelle netværk, der organiserer ulovlig indvandring. Bestemmelsen bør desuden koordineres med bestemmelserne i den efterfølgende artikel 11, 11a og 11b.

⁽¹⁾ SIS, Schengen-informationssystemet, der bør være klart til ibrugtagning inden den 31.12.2011 (Europa-Parlamentets Coelho-rapport).

⁽²⁾ Neustrelitz-stationen i Tyskland sikrer tilrettelæggelse og produktion af højresolutionsdata om Europa og Middelhavet fra de optiske satellitter, Geo, Eye-1 og Ikonos.

5.3.3 Artikel 14, stk. 1 – det forekommer hensigtsmæssigt at specificere de nærmere bestemmelser for, hvordan agenturet »fremmer« det operative samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelande.

5.3.4 Artikel 14, stk. 2 - agenturets mulighed for at indsætte forbindelsesofficerer i tredjelande bør nærmere fastlægges,

eftersom officerer, der er udsendt som observatører og/eller konsulenter, kun kan indsættes i tredjelande »hvis grænseforvaltningspraksis er i overensstemmelse med minimumsstandarder for menneskerettigheder« og på den yderligere betingelse, at de pågældende tredjelande også formelt har tiltrådt de bindende internationale konventioner om menneskerettigheder, asyl og international beskyttelse.

Bruxelles, den 15. juli 2010

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
