



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 1. marts 2010 (04.03)
(OR. en)**

**6898/10
ADD 2**

**FRONT 22
COMIX 151**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den: 26. februar 2010
til: Pierre de BOISSIEU, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Vedr.: **Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene
Resumé af konsekvensanalysen - Ledsagedokument til 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-medlems-
staternes ydre grænser (Frontex)**

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2010) 150.

Bilag: SEK(2010) 150



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, 24.2.2010
SEK(2010) 150

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

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}
{SEK(2010) 149}

Frontex-agenturet, som blev oprettet i 2004, blev operationelt i 2005.

Kommissionen vedtog den 13. februar 2008, således som den var blevet bedt om i Haag-programmet, en meddelelse om evalueringen og den fremtidige udbygning af Frontex-agenturet (KOM(2008) 67 endelig) (i det følgende benævnt "meddelelsen").

Denne konsekvensanalyse bygger på konsekvensanalysen i meddelelsen fra 2008, den eksterne evaluering, som Frontex-bestyrelsen havde bestilt, jf. artikel 33 i forordningen om Frontex, og de heraf følgende henstillinger fra bestyrelsen samt konklusionerne af Det Europæiske Råds møde.

1. PROBLEMSTILLINGEN

Selv om Frontex har vist sig at være meget nyttig som en ramme, inden for hvilken de medlemsstater, der er udsat for særligt pres, kan samarbejde, er **det operative samarbejde stadig ineffektivt og utilstrækkeligt**, navnlig hvad angår operativ solidaritet. Frontex udnytter desuden ikke sit potentiale på den bedst mulige måde som følge af, at de eksisterende retlige bestemmelser er uklare eller utilstrækkelige.

De problemer, der skal tages fat på, er punktuelle og vedrører specifikke punkter, hvor Frontex ikke har været i stand til at opnå de resultater, som institutionerne havde forventet, eller hvor de retlige rammer har vist sig at være uhensigtsmæssige.

Medlemsstaterne stiller ikke tilstrækkeligt teknisk udstyr til rådighed

Selv om medlemsstaterne er villige til at anføre en lang række udstyr i CRATE (den centrale fortegnelse over teknisk udstyr), er det kun en meget lille andel af det, der reelt er stillet til rådighed.

For det andet kommer langt de fleste af de fartøjer, der anvendes, fra værtsmedlemsstaten og ikke fra andre medlemsstater.

For det tredje vil det udstyr, der på nuværende tidspunkt er til rådighed, på grundlag af de fremtidige skøn og uden at tage hensyn til de budgetmæssige begrænsninger ikke nær kunne dække behovene.

Medlemsstaterne stiller ikke tilstrækkelige menneskelige ressourcer til rådighed for fælles operationer; der er ingen ensartede standarder

Agenturets nøjagtige beføjelser, hvad angår oprettelse af "Frontex' fælles støttehold" (FJST), er uklare, da det nuværende retsgrundlag intet indeholder om dette spørgsmål.

Et andet problem er, at agenturet er nødt til at sende ad hoc-anmodninger til medlemsstaterne om at bidrage med grænsevagter til hver enkelt operation.

Utilstrækkelig koordinering og opfølgning af fælles operationer

Den nuværende forordning indeholder ingen bestemmelser om, hvordan Frontex' operationer skal forbedres, gennemføres eller evalueres.

Utilstrækkeligt og ineffektivt samarbejde med tredjelande

Agenturet har ikke mulighed for proaktivt at bistå tredjelande på grundlag af samarbejdsaftaler.

Indsamling, lagring og behandling af personoplysninger

Som anført i evalueringen kan den risikoanalyse, som agenturet gennemfører, i væsentlig grad forbedres, hvis det kunne indsamle og behandle bestemte typer personoplysninger. Det ville sætte agenturet i stand til at yde en bedre operativ støtte til medlemsstaterne.

Tilbagesendelse

Den første målsætning på dette område må være at tilpasse retsgrundlaget til virkeligheden: i retsgrundlaget fastsættes det kun, at Frontex skal "bistå" medlemsstaterne, men agenturet har allerede fået en "koordinerende" rolle.

Der er et stærkt ønske fra medlemsstaternes side om, at Frontex yder mere støtte på dette område.

Ingen brug af agenturets ekspertise til at evaluere medlemsstaternes resultater på området grænseforvaltning

For det første giver agenturets risikoanalyse ikke et helt tydeligt billede, når det drejer sig om at vurdere, hvor stor kapacitet medlemsstaternes grænseforvaltningssystemer har til at forvalte trusler.

For det andet har Frontex ikke mandat til at evaluere eller reagere på mangler i anvendelsen af EU-retten, herunder hvad angår de grundlæggende rettigheder.

Subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet

Alle løsningsmodeller respekterer følgende principper og begrænsninger i det nuværende retsgrundlag og er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet:

- Grænseforvaltning er en kompetence, EU og medlemsstaterne deler. Medlemsstaterne er ansvarlige for at kontrollere deres del af de ydre grænser af Schengenområdet.
- Frontex kan ikke gennemføre aktiviteter på en medlemsstats område eller ved dens grænser uden den pågældende medlemsstats samtykke.
- Alle grænsevagter, der opererer i en anden medlemsstat, skal følge de instrukser, den medlemsstats myndigheders giver.
- Alle afgørelser om afslag på indrejse til en person skal kun træffes af grænsevagter fra den medlemsstat, på hvis område den pågældende person forsøger at indrejse. Det er kun en medlemsstats myndigheder, der kan træffe beslutning om at sende en person tilbage. Frontex kan ikke være den eneste registrerede ejer ("flagstat") af udstyr såsom fartøjer eller fly, og det kan ikke stille besætninger til rådighed til sådant udstyr (fra dets eget personale).

2. MÅL

Generelle mål (se artikel 1 i forordning (EF) nr. 2007/2004)

Specifikke mål (se artikel 2 i forordning (EF) nr. 2007/2004)

Operative mål

- Sikre, at det tekniske udstyr til fælles operationer er til rådighed
- Sikre, at der er kvalificerede grænsevagter til rådighed til fælles operationer
- Sikre en effektiv koordinering, gennemførelse og evaluering af fælles operationer
- Sikre et effektivt samarbejde mellem Frontex og tredjelande om grænseforvaltning
- Forbedre Frontex' risikoanalyse ved at give adgang til nye datakilder
- Forbedre effektiviteten af fælles tilbagesendelsesaktioner

- Forbedre evalueringen af medlemsstaternes resultater på området grænseforvaltning

3. BESKRIVELSE AF DELLØSNINGER OG KONSEKVENSANALYSE

Følgende grundelementer svarer hver til ét operativt mål; for hvert grundelement foretages der en vurdering af to eller flere politiske løsninger som alternativ til hinanden:

3.1. Revision af de gældende bestemmelser om brug af teknisk udstyr i fælles operationer, herunder mekanismer for medlemsstaternes bidrag til dette udstyr

Delløsning 1: En pulje af teknisk udstyr med pligt for medlemsstaterne til at bidrage med udstyr.

Delløsning 2: Frontex køber eller lejer udstyr

Delløsning 3: En kombination af delløsning 1 og 2

Kan de involverede omkostninger være (eller blive) en del af Frontex' budget, og hvor store er disse omkostninger?

Det er reelt umuligt at bedømme, hvordan Frontex' budget vil blive påvirket, fordi der er alt for mange ubekendte. Desuden skal der tages hensyn til, at en forøgelse i det disponible udstyr af administrative og operative årsager vil kræve en gradvis indfasning. Hvis medlemsstaterne stiller yderligere tre patruljebåde og tre fly til rådighed, vil det imidlertid hypotetisk have en samlet årlig konsekvens for Frontex' budget på ca. 6 mio. EUR.

Hvilke mulige konsekvenser har det for de grundlæggende rettigheder?

En forøgelse af det disponible udstyr vil ikke påvirke de grundlæggende rettigheder.

Sammenligning af løsninger

Den foretrukne løsning er delløsning 3. Der bør således indføres en mekanisme, der gør det obligatorisk for medlemsstaterne at bidrage, således at det sikres, at der hvert år er et minimum af udstyr til rådighed. Derudover bør Frontex have mulighed for at købe eller leje sit eget udstyr.

3.2. Mekanismer til at forbedre antallet af disponible grænsevagter til fælles operationer

Delløsning 1: At oprette "fælles Frontex-støttehold" (FJST), der skal deltage i fælles operationer og pilotprojekter på grundlag af den mekanisme, der gør det obligatorisk for medlemsstaterne at bidrage med gæstemedarbejdere til disse støttehold i form af en pulje af menneskelige ressourcer, som agenturet kan bruge.

Delløsning 2: Lavere tærskel for indsættelse af hurtige grænseindsatshold (Rabit-hold). De nuværende Rabbit-hold kan derved anvendes til at styrke de fælles operationer.

Delløsning 3: Forudse en gradvis opbygning af en pulje af grænsevagter, der af medlemsstaterne udstationeres i Frontex på halvpermanent basis i seks måneder.

Kan de involverede omkostninger være (eller blive) en del af Frontex' budget, og hvor store er disse omkostninger?

Enhedsomkostningerne for de første to delløsninger vil ikke være anderledes end ved status quo.

Hvad angår den tredje delløsning, beløb omkostningerne for hver national ekspert, der var udsendt til Frontex, sig i 2009 til 4 127 EUR pr. måned. Gæstemedarbejdere fra

medlemsstaterne, der indsættes under fælles operationer, koster i gennemsnit 180 EUR pr. dag (ca. 3 960 EUR pr. måned). Disse tal viser, at forskellen er minimal.

Hvilke mulige konsekvenser har det for de grundlæggende rettigheder?

En forøgelse af de disponible grænsevagter vil ikke påvirke de grundlæggende rettigheder. Risiciene ved at have et EU-organ og dets personale udsat for situationer, hvor der muligvis sker en krænkelse af de grundlæggende rettigheder, kan stige.

Sammenligning af løsninger

Den anden delløsning har den negative virkning, at EU fratages en reel beredskabsmekanisme. Der bør derfor ses bort fra denne løsning.

Det vil være nødvendigt at kombinere delløsning 1 og 3: Opbygningen af en pulje af menneskelige ressourcer bestående af gæstemedarbejdere fra medlemsstaterne, der er udstationeret med henblik på individuelle operationer, samt gæstemedarbejdere, der af agenturet kortvarigt er ansat som nationale eksperter.

3.3. Revision af agenturets rolle ved forberedelsen, koordineringen og gennemførelsen af operationer, herunder med hensyn til at fordele opgaverne mellem agenturet og medlemsstaterne

Delløsning 1: Frontex får alene den ledende rolle i gennemførelsen af fælles operationer og udarbejdelsen af en operativ plan samt eneret til at tage initiativ til at iværksætte operationer.

Delløsning 2: Frontex får en delvis ledende rolle sammen med værtsstaten i gennemførelsen af fælles operationer. Frontex er ansvarlig for at udarbejde den operative plan, men denne skal endeligt godkendes af værtsstaten.

Kan de involverede omkostninger være (eller blive) en del af Frontex' budget, og hvor store er disse omkostninger?

Disse ændringer vil tydeliggøre og mindske den nuværende divergerende praksis mellem agenturet og medlemsstaternes kompetente myndigheder. En optimering af arbejdspraksis forventes ikke at medføre yderligere omkostninger.

Hvilke mulige konsekvenser har det for de grundlæggende rettigheder?

Risiciene ved at have et EU-organ og dets personale udsat for situationer, hvor der muligvis sker en krænkelse af de grundlæggende rettigheder, kan stige som følge af, at agenturet vil blive mere involveret i konkrete operationer, end det er tilfældet nu, og fordi det vil kunne indtage en delvis ledende rolle i operationerne.

Hvad angår delløsning 1, vil den retlige forpligtelse til at respektere de grundlæggende rettigheder i højere grad få betydning for agenturet sammenlignet med den nuværende situation, hvor denne retlige forpligtelse hovedsageligt hviler på de nationale myndigheder, der gennemfører fællesskabsret.

Den ovenfor beskrevne konsekvens vil blive afbødet i delløsning 2, under forudsætning af at der findes præcise retlige rammer for grænsevagter, der er delvis knyttet til Frontex.

Sammenligning af løsninger

Den foretrukne delløsning er at give agenturet en delvis ledende rolle med klart definerede retningslinjer for, hvem der gør hvad, og hvem der er ansvarlig for hvad. Denne delløsning indebærer deltaljerede bestemmelser vedrørende den operative plan og evalueringen af operationerne, herunder rapportering af hændelser.

3.4. Udvidelse af agenturets opgaver med hensyn til samarbejde med tredjelande om forvaltning af grænserne

Delløsning 1: At tillade Frontex at gennemføre projekter vedrørende teknisk bistand i tredjelande ved brug af enten dets eget budget eller EU's eksterne finansielle programmer.

Delløsning 2: At tillade Frontex at anvende forbindelsesofficerer i tredjelande.

Delløsning 3: At give Frontex mandat til at udføre grænsekontrolmissioner ved grænserne mellem tredjelande.

Har denne løsning konsekvenser for tredjelande/partnere?

Alle delløsninger vil have konsekvenser for relationerne med tredjelande. Samlet set vil den mest positive konsekvens være EU's øgede kapacitet til at imødekomme anmodninger om bistand fra disse tredjelande som en del af et generelt styrket samarbejde mellem EU og tredjelande om migration.

Kan de involverede omkostninger være (eller blive) en del af Frontex' budget, og hvor store er disse omkostninger?

Da antallet af projekter bør begrænses til prioriterede lande, kan det forventes, at Frontex vil gennemføre 1-2 projekter om året med et budget på op til 2 mio. EUR hver. Der kan forventes en gradvis udsendelse af op til fem forbindelsesofficerer, hvilket vil have begrænset indvirkning på omkostningerne. Omkostningerne ved den tredje delløsning vil være betydelige: til sammenligning kan nævnes, at omkostningerne til EUBAM-missionen fra 2005-2009 var på ca. 44 mio. EUR.

Hvilke mulige konsekvenser har det for de grundlæggende rettigheder?

Tredjelande bør ikke tilbydes teknisk bistand til operationer, som kan føre til krænkelse af de grundlæggende rettigheder.

Hvad angår den anden delløsning, bør der tages behørigt hensyn til, at indsamlingen af oplysninger om migrationsstrømme ikke afstedkommer en potentiel etnisk profilering.

Hvad angår den tredje delløsning, er den retlige ramme delvis fastsat af de pågældende tredjelande; disse operationer bør finde sted inden for rammer, der fuldt ud respekterer de grundlæggende rettigheder.

Sammenligning af løsninger

Den foretrukne løsning er klart at gennemføre projekter vedrørende teknisk bistand og at indsætte egne forbindelsesofficerer i tredjelande.

At overtage grænsekontrolopgaver vedrørende grænserne mellem tredjelande vil medføre betydelige omkostninger og skabe bekymring, hvad angår de grundlæggende rettigheder. Der bør derfor ses bort fra denne delløsning.

3.5. Tillægelse af beføjelser til agenturet til at indsamle og behandle personoplysninger

Delløsning 1: Tillade agenturet at behandle, lagre, indsamle og overføre (herunder til tredjelande) alle personoplysninger, der indsamles under Frontex' fælles operationer og at anvende disse oplysninger til risikoanalyser og operativ koordinering.

Delløsning 2: At sætte agenturet i stand til at indsamle, behandle og lagre personoplysninger med henblik på risikoanalyse og for at bidrage til sikkerheden ved EU's ydre grænser.

Kan de involverede omkostninger være (eller blive) en del af Frontex' budget, og hvor store er disse omkostninger?

Omkostningerne ved begge løsninger vurderes til ikke at være væsentlige.

Hvilke mulige konsekvenser har det for de grundlæggende rettigheder?

Konsekvenserne kan være betydelige, og det vil derfor være hensigtsmæssigt at afbøde dem ved hjælp en stringent ordning for databeskyttelse.

Sammenligning af løsninger

Delløsning 2 er proportionel og har en tydelig positiv indvirkning på det operative mål. Virkningen af delløsning 1 er kun marginalt større end virkningen af delløsning 2, men rejser en række spørgsmål, hvad angår proportionalitetsprincippet og nødvendighedsprincippet. Det er derfor kun delløsning 2, der bør vælges.

3.6. Revision af agenturets mandat med hensyn til tilbagesendelsesaktioner

Delløsning 1: Frontex indtager en koordineringsrolle sammen med den medlemsstat, der leder aktionen.

Delløsning 2: Frontex overtager ansvaret for og de organisatoriske opgaver i forbindelse med hele den fælles tilbagesendelsesaktion fra den medlemsstat, der leder aktionen.

Kan de involverede omkostninger være (eller blive) en del af Frontex' budget, og hvor store er disse omkostninger?

Omkostningerne herved dækkes allerede over Frontex' budget. Det er umuligt at forudsige, om antallet af operationer vil stige som følge af, at Frontex får en stærkere rolle, da forudsætningerne fortsat vil være de samme.

Hvilke mulige konsekvenser har det for de grundlæggende rettigheder?

Det vil ingen konsekvenser få for de grundlæggende rettigheder, så længe de begrænsninger i agenturets beføjelser, der er beskrevet ovenfor, respekteres.

Sammenligning af løsninger

Den anden delløsning har visse yderligere positive konsekvenser, som imidlertid hovedsageligt er teoretiske, når der ses på de betydelige negative konsekvenser. Den foretrukne løsning er klart at give agenturet en koordinerende rolle, men ikke at tage ansvaret og hovedbyrden fra den medlemsstat, der leder aktionen, og lægge dem over på agenturet.

3.7. Overdragelse af beføjelser til agenturet til at vurdere medlemsstaternes indsats i forbindelse med forvaltning af grænserne

Delløsning 1: At give Frontex beføjelse til at føre tilsyn i medlemsstaterne og at evaluere medlemsstaternes kapacitet til at imødegå trusler og pres ved de ydre grænser, nærmere bestemt deres kapacitet, hvad angår nationale strukturer, udstyr og ressourcer.

Delløsning 2: At give Frontex en eksplicit rolle, hvad angår medlemsstaternes overholdelse af fællesskabsretten under fælles operationer, hvorved Frontex får til opgave at observere og rapportere herom.

Kan de involverede omkostninger være (eller blive) en del af Frontex' budget, og hvor store er disse omkostninger?

Den første delløsning vil medføre visse omkostninger til personale, mens den anden delløsning ikke ville have væsentlige omkostningsmæssige konsekvenser.

Hvilke mulige konsekvenser har det for de grundlæggende rettigheder?

Ingen direkte konsekvenser, idet det endnu engang i forbindelse med den anden delløsning skal understreges, at medlemsstaternes pligt til at overholde fællesskabsretten er absolut.

Sammenligning af løsninger

Hvad angår den anden delløsning, overskygger de negative konsekvenser klart de positive, mens dens første delløsning, forudsat at der foretages en omhyggelig fastsættelse af det konkrete formål, har tydelige positive konsekvenser for Frontex' vigtigste mål, dvs. at koordinere operationer og gennemføre risikoanalyser.

4. RESUMÉ AF DEN FORETRUKNE LØSNING

Den foretrukne løsning vil derfor bestå i at indføje nye bestemmelser i forordningen om Frontex vedrørende følgende:

- 1) En revideret mekanisme, hvor medlemsstaterne har pligt til at bidrage med udstyr, kombineret med, at Frontex gradvis vil købe/leje sit eget udstyr, baseret på yderligere undersøgelser af behov og omkostninger.
- 2) En revideret mekanisme, hvor medlemsstaterne har pligt til at bidrage med personale, kombineret med en pulje af grænsevagter, der af medlemsstaterne udstationeres i Frontex på halvpermanent basis med status som nationale eksperter.
- 3) Der tillægges agenturet en delvis ledende rolle i gennemførelsen af fælles operationer med detaljerede regler for den operative plan, evaluering og rapportering af hændelser.
- 4) At give Frontex mulighed for at finansiere og gennemføre projekter vedrørende teknisk bistand i tredjelande og til at indsætte forbindelsesofficerer i tredjelande.
- 5) At give Frontex begrænset beføjelse til at behandle personoplysninger i forbindelse med organiseret ulovlig indvandring.
- 6) At tillægge Frontex en koordinerende rolle ved gennemførelsen af de fælles tilbagesendelsesaktioner.
- 7) At give Frontex beføjelse til at analysere operationelle risici og behov i medlemsstaterne.
