

## UDENRIGSMINISTERIET

### EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 1086 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tel. +45 33 92 00 00  
Fax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegr. adr. Erangeres  
Girokonto 300-1806



Bilag  
1

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EU-sekr.

17. juni 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med Det Europæiske Råd i Thessaloniki den 19.-20. juni 2003 formandskabets rapport om gennemførelsen af programmer, ad hoc-centre, pilotprojekter og fælles operation, 10058/1/03 REV 1.

*P. H. Orskov*



**RÅDET FOR  
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 11. juni 2003 (16.06)  
(OR. en)**

**10058/1/03  
REV 1**

**LIMITE**

**FRONT 70  
COMIX 354**

**NOTE**

---

fra: formandskabet  
til: De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet  
Tidl. dok. nr.: 9535/03 FRONT 61 COMIX 314  
Vedr.: Rapport om gennemførelsen af programmer, ad hoc-centre, pilotprojekter og fælles operationer

---

**I. INDLEDNING**

Under hensyn til Europa-Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af den Europæiske Union (7.5.2002), "feasibility-undersøgelsen" vedrørende oprettelsen af et europæisk grænsepoliti og resultaterne af workshoppen om politi og sikkerhed ved grænserne i Oisin-programmets regi, blev planen for forvaltning af de ydre grænser (i det følgende benævnt "planen") godkendt af RIA-Rådet den 13. juni 2002 som en praktisk vejledning, der indeholder en række foranstaltninger, som skal gennemføres på kort og lang sigt for at opnå et højere sikkerhedsniveau ved medlemsstaternes ydre grænser (dok. 10019/02).

Denne plan forsøger at forbedre samordningen af de operative aktiviteter, der udføres af de ansvarlige for kontrollen og overvågningen af EU's ydre grænser, som led i en integreret strategi. Med henblik herpå foreslås der følgende arbejds- og samarbejdsmechanismer:

- Gennemførelse af operative pilotprogrammer
- Fælles operationer ved de ydre grænser.

Det Europæiske Råd i Sevilla den 21.-22. juni 2002 udtrykte tilfredshed med godkendelsen af planen for forvaltning af medlemsstaternes ydre grænser og anmodede bl.a. om, at der inden udgangen af 2002 gennemføres fælles operationer ved de ydre grænser og øjeblikkeligt igangsættes pilotprojekter, som alle interesserede medlemsstater kan deltage i.

Det anmodede også om, at der inden juni 2003 udarbejdes en fælles model for risikoanalyse for at nå frem til en fælles og samlet risikoevaluering og fastlægges fælles normer for uddannelse af grænsevagter.

Under SCIFA+'s gennemførelse af ovennævnte operationer-projekter og i forbindelse med drøftelser om styrkelse af dets operative rolle blev det anset for nødvendigt at evaluere resultaterne af disse programmer. Denne evaluering blev forberedt af formandskabet i samarbejde med Kommissionen og sidste frist for de ledende landes forelæggelse af de endelige rapporter var den 20. april 2003.

Denne rapport er af afgørende betydning, for at der kan gøres status og foretages en evaluering af udviklingen i de foranstaltninger og aktioner, som er indledt på medlemsstaternes initiativ i forbindelse med gennemførelsen af konklusionerne fra Sevilla og planen for forvaltning af EU's ydre grænser.

På grundlag heraf vil den endelige evalueringsrapport blive forelagt Det Europæiske Råd i Thessaloniki, som skal fastlægge fællesinstansens fremtidige opgaver samt retningslinjerne for de procedurer, der skal følges på fællesskabsplan for at nå målet, der er en samlet forvaltning af de ydre grænser.

## II. BAGGRUND

SCIFA+ har i anden halvdel af 2002 godkendt følgende programmer, som medlemsstaterne har indledt til gennemførelse af konklusionerne fra Sevilla.

### A) Vigtigste programmer

- Udarbejdelse af en fælles model for risikoanalyse (CIRAM) med Finland som det ledende land
- Udarbejdelse af et fælles grundlæggende uddannelsesprogram for grænsevagter med Østrig og Sverige som de ledende lande.

### B) Ad hoc-centre

- Center for landgrænser til udveksling af personale og gennemførelse af fælles operationer på udvalgte steder ved de ydre grænser for at harmonisere og forbedre de kompetente nationale enheders praksis med Tyskland som det ledende land.
- Ekspertisecenter i Dover til udvikling af ny teknologi, der kan lette kontrollen ved grænseovergangsstederne og overvågningen heraf med UK som det ledende land.

### C) Pilotprojekter

- Standardisering af sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med tilbagesendelse af udlændinge med skib, fly og andre transportmidler med Frankrig som det ledende land.

- Koordineret efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet ved harmonisering af arbejdsmetoderne, udveksling af oplysninger og oprettelse af fælles efterforskningshold med Frankrig som det ledende land og støtte fra Europol.
- Gennemførelse af et pilotprojekt i internationale lufthavne med henblik på oprettelse af en database i realtid og udveksling af oplysninger og personale med Italien som det ledende land.
- Gennemførelse af Deniz-projektet, som omfatter udstationering af eksperter fra medlemsstaterne i Tyrkiet med henblik på at udvikle samarbejdsfærdigheder, således at der gøres en præventiv indsats mod menneskesmugling ad søvejen med UK som det ledende land.
- Oprettelse af en gruppe af nationale eksperter, der skal udstationeres i Serbien og Montenegro, efter en tilsvarende operation i Bosnien-Hercegovina (IMMPACT 2) for at bistå med uddannelse og rådgivning i spørgsmål om ulovlig indvandring med UK som det ledende land.

#### D) Fælles operationer

##### Søgrænser

- Operation Odysseus med Spanien som det ledende land.
- Operation Triton med Grækenland som det ledende land.
- Operation RIO IV med Spanien som det ledende land.
- Operation ORCA med Norge som det ledende land.

##### Landgrænser

- Overvågning af de ydre landgrænser mod øst med Grækenland som det ledende land.

##### Luftgrænser

- Operation RIO III med Danmark som det ledende land.

I marts 2003 forelagde det græske formandskab SCIFA en situationsrapport (7504/03) om, hvor langt man faktisk var kommet med ovennævnte programmer, og anmodede de ledende lande om at indsende deres endelige rapporter om gennemførelsen og resultaterne af projekterne inden den 20. april 2003.

Med henblik herpå udsendte det græske formandskab et dokument med retningslinjer for, hvordan der kunne opnås en ensartet affattelse (8203/03).

Europol er blevet anmodet om at forelægge formandskabet evalueringsrapporterne for de projekter, som den er involveret i. Som følge heraf har Europol sendt formandskabet evalueringsrapporter om Triton- og RIO III-operationerne. Spaniens rapporter om Odysseus og RIO IV-projekterne blev forelagt den 4. juni 2003, og de respektive endelige evalueringsrapporter fra Europol er endnu ikke modtaget.

Repræsentanter for de tiltrædende lande er blevet opfordret til at deltage i flere af de ovennævnte programmer.

### III. MÅL OG INTENTIONER

Som følge af de forslag, som medlemsstaternes delegationschefer har forelagt til godkendelse i SCIFA+, opstiller planen for forvaltning af medlemsstaternes ydre grænser følgende hovedmål og intentioner for kortsigtede foranstaltninger og specifikke aktioner:

- Harmonisering og forbedring af den praksis, der følges af de nationale enheder, som har til opgave at varetage kontrollen og sikre overvågningen ved de ydre grænser (punkt 33 i planen). Dette mål gennemføres af centret for landgrænser, projektet for koordineret efterforskning af kriminalsager, der er forbundet med grænseoverskridende kriminalitet, projektet for planen vedrørende internationale lufthavne samt alle de fælles operationer vedrørende sø-, land- og luftgrænser.

- Bedre sammenhæng på det operative plan mellem den indsats, der gøres ved de ydre grænser, og den indsats, der gøres inden for det fælles område med fri bevægelighed (punkt 34 i planen). Dette mål vil blive nået med projektet for rationel tilbagesendelse, gennemførelsen af projektet for planen vedrørende internationale lufthavne samt fælles operationer.
- Løbende kontakt mellem de personer, der har ansvaret for forvaltningen og for den operative planlægning af indsætningen af personale og udstyr (punkt 35 i planen). Dette mål skal gennemføres via centret for landgrænser og ekspertisecentret i Dover.
- Oprettelse af et system, som gør det muligt for personalet ved de ydre grænser at anvende en fælles integreret risikoevaluering til at prioritere og koordinere de operative mål på EU-plan (punkt 97-98 i planen). Dette mål vil blive nået via den fælles model for risikoanalyse (CI-RAM) og centret for risikoanalyse (RAC).
- Udarbejdelse af et fælles grundlæggende uddannelsesprogram for grænsevagter (punkt 103-104 i planen). Dette mål vil blive nået med gennemførelsen af programmet med samme navn.

#### **IV. RESULTATER AF GENNEMFØRELSEN**

Dette afsnit tager hensyn til medlemsstaternes bidrag, der er udviklet på grundlag af det græske formandskabs dokument 8203/03, samt andre kilder som f.eks. Europols evalueringer, hvis sådanne foreligger, konklusionerne fra Sevilla og foranstaltningerne i handlingsplanen for forvaltning af de ydre grænser.

##### **A. Vigtigste programmer**

Både den fælles risikoanalyse og det fælles grundlæggende uddannelsesprogram anses for at være meget vigtige, da disse programmer nævnes udtrykkeligt i konklusionerne fra Sevilla og vedrører aktiviteter ved alle former for ydre grænser. Resultaterne heraf er blevet forelagt og godkendt af SCIFA+.

## 1. Den fælles model for risikoanalyse (CIRAM)

Medlemsstaterne har ikke hidtil kunnet basere deres fælles foranstaltninger på en fælles risikoanalyse. Dette manglende fokus blev klart noteret i handlingsplanen for forvaltning af de ydre grænser og derfor understreget af Det Europæiske Råd i Sevilla.

Projektet for udarbejdelse af en fælles model for risikoanalyse er blevet ledet af Finland med deltagelse af yderligere 8 medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige), Kommissionen, Europol og Norge. Risikoanalysen udgør en samlet proces, der er defineret i en fælles integreret model for risikoanalyse (CIRAM), som er en systematisk og fortløbende proces omfattende indholdet, matrixstrukturen, de systematiske foranstaltninger til behandling af relevante oplysninger samt det organ, der udfører analysen.

Det blev godkendt af SCIFA+ den 23. juni 2002.

Ved at anvende CIRAM kan grænseforvaltningsekspertene indsamle, analysere og formidle oplysninger, først og fremmest til fællesinstansen. Problemorienterede risikoanalyser (herunder forslag til fælles foranstaltninger) er CIRAM's slutprodukter, som hjælper den fælles instans med at træffe afgørelse om fælles operative foranstaltninger og synkronisere disse med nationale bestræbelser. CIRAM vil med andre ord bane vejen for en mere omkostningseffektiv og rettidig grænseforvaltning og kan således forbedre effektiviteten af foranstaltningerne til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet.

CIRAM er udviklet for at opfylde de særlige behov i forbindelse med grænseforvaltning og udgør sammen med ad hoc-centret for risikoanalyse, der også er godkendt af SCIFA+, et fælles organ til gennemførelse af modellen (jf. afsnittet om ad hoc-centre).



Det kan konkluderes, at projektet for fælles integreret risikovurdering er i overensstemmelse med de grundlæggende (kortsigtede) mål i punkt 98-99 i planen for forvaltning af EU's ydre grænser. Desuden opfylder projektet (CIRAM & RAC) i øjeblikket nogle af planens mellemsigtede mål (f.eks. punkt 100 og visse dele af punkt 101) og udgør et godt grundlag for at gennemføre andre mellemsigtede mål. For så vidt angår de mellemsigtede mål generelt afhænger et vellykket resultat først og fremmest af den fælles instans' (SCIFA+) arbejde og operationelle kapacitet og af, i hvor høj grad medlemsstaterne er indstillet på at gennemføre CIRAM.

## **2. Det grundlæggende uddannelsesprogram**

En af målsætningerne for handlingsplanen omfatter udarbejdelse af et grundlæggende uddannelsesprogram for grænsevagter og regelmæssig afholdelse af uddannelseskurser.

Dette program vil blive baseret på netværket af nationale uddannelsesinstitutioner og vil indeholde henstillinger, specifikationer og regler, som medlemsstaterne skal følge. Det er af særlig betydning, fordi det søger at fastlægge passende minimumsstandarder for uddannelse af grænsevagter og dermed giver medlemsstaterne mulighed for at følge ensartede procedurer på dette område.

Det grundlæggende uddannelsesprogram er baseret på 8 vigtige uddannelsesområder. Den grundlæggende uddannelse af de tre kategorier af vagter tilrettelægges og gennemføres generelt af medlemsstaterne på nationalt plan under deres eget ansvar. Til varetagelse af supplerende opgaver (rådgivning, systemovervågning, tilpasning og uddannelse med henblik på oplysningsspredningstjeneste) skal der oprettes en fælles integreret enhed (CIU), der består af eksperter fra alle de deltagende lande, og som støttes af nationale forvaltningshold (NMT), der er ansvarlige for den nationale gennemførelse af det grundlæggende uddannelsesprogram.

Modellen for det fælles grundlæggende uddannelsesprogram opfylder målsætningerne i punkt 39, 103 og 104 i planen, da resultaterne af det fælles arbejde er et klart sæt af konklusioner og henstillinger og et sæt af regler for, hvordan programmet kan gennemføres på en bindende måde, som fortsat giver mulighed for en partnerskabstilgang mellem alle de deltagende lande.

## **B. Ad hoc-centre**

Til trods for at der ikke findes noget passende retsgrundlag, er det blevet anset for ønskeligt at oprette visse ad hoc-centre for samarbejde, der skal koordinere de særlige foranstaltninger/aktioner i planen. Der må med henblik på de fremtidige strukturelle ændringer inden for Den Europæiske Union sikres en mere sammenhængende og permanent behandling af emnet, således at det sikres, at centrene fortsat opfylder deres mission.

Indtil nu arbejder følgende centre på grundlag af retningslinjer, som de selv har fastlagt og som er godkendt af SCIFA+.

### ***1. Centret for landgrænser:***

Centret for landgrænser har til opgave at teste, koordinere og evaluere det operative samarbejde om den praktiske forvaltning af EU's landgrænser. Det er hensigten, at centret skal være en permanent institution.

Der er hidtil gennemført fælles operationer ved EU's ydre grænser og udvekslinger af grænsekontrolpersonale til kontaktpunktkontorer for at:

- forbedre overvågningen og kontrollen ved EU's ydre grænser
- skabe en mere effektiv ensartet grænsekontrolstandard
- hindre ulovlig indvandring og menneskehandel på effektiv vis
- støtte kandidatlandenes bestræbelser på at tilpasse deres grænsekontrolsystemer til Schengenstandard.

Følgende EU-medlemsstater deltager aktivt i centret for landgrænser:

Østrig, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Nederlandene, Portugal, Spanien, Sverige, Det Forenede Kongerige og Norge som associeret Schengen-land. Europa-Kommissionen er regelmæssigt til stede på møderne i centret for landgrænser.

Siden den 3. april 2003 har tiltrædende lande som Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen og Slovenien deltaget som observatører.

De "retningslinjer", som de deltagende lande har godkendt, udgør en ramme for centrets funktion, de fælles operationer, kontaktpunktkontorerne og indberetningsordningen.

Centret for landgrænser har på grundlag af risikoanalyser gennemført fire fælles operationer ved den polsk/tyske, slovakisk/østrigske, tjekkisk/tyske og slovensk/italienske grænse. De deltagende lande er også blevet enige om at oprette kontaktpunktkontorer (FPO) for personaleudvekslingsforanstaltninger, som er af længere varighed. Det er hensigten at integrere gæstepersonale fra andre EU-medlemsstater i disse kontorers generelle operationer langs EU's ydre grænser i op til seks måneder og at beskrive lokale forhold og arbejdsmetoder for dem.

Retsgrundlaget for indsættelse af gæstepersonale (artikel 7 og 47 i Schengen-konventionen med undtagelse af personale fra UK) har ikke været hensigtsmæssigt som retlig ramme for fælles operative foranstaltninger. Det er ikke særlig nyttigt for operativt samarbejde, fordi det ikke giver gæstepersonalet nogen gennemførelsesbeføjelser og således begrænser dets indsættelse i fælles hold. Da de deltagende lande - med undtagelse af Tyskland - ikke har nogen nationale bestemmelser, vil det være ønskeligt at have en EF-retsakt, der regulerer følgende spørgsmål:

- Overdragelse af gennemførelsesbeføjelser til gæstepersonale ved at sætte det under de kompetente nationale grænsekontrolltjenesters kontrol (og således overholde det pågældende værtslands nationale suverænitet).
- Uniformer og våben til selvforsvar.
- Civilretligt ansvar, der dækker skade, som gæstepersonalet har forårsaget eller lidt. Gæstepersonalets strafferetlige ansvar, eventuelt immunitet.
- Adgang til værts- og udsendelsesmyndighedernes datasystemer og muligheden for dataudveksling.

Sekretariatet for centret for landgrænser tilbyder at bistå Europa-Kommissionen med at udarbejde en retsakt, der er baseret på dets erfaring med fælles operationer.

Nytteværdien af arbejdet i centret for landgrænser ligger i en forståelse af, at et praktisk, operativt samarbejde mellem forskellige europæiske grænsekontrolltjenester er praktisk gennemførligt, juridisk muligt og økonomisk rimeligt.

Formålet med de fælles operationer er at forbedre kontrollen med migrationsstrømmene. Fra en politisk synsvinkel er de fælles operationer, dvs. tilstedeværelsen af personale fra andre EU-medlemsstater ved grænseovergangssteder og i forbindelse med overvågningsforanstaltninger, blevet positivt modtaget af befolkningen som helhed og opfattet som et synligt bidrag til et fælles Europa.

Fra en økonomisk synsvinkel forekommer det hensigtsmæssigt at gøre de fælles aktiviteter mere permanente, oprette grupper af specialister og gennemføre individuelle foranstaltninger over et længere tidsrum. Det vil begrænse rejseudgifterne og gøre gæstepersonalets arbejde mere effektivt.

Det skal i fremtiden overvejes at forstærke det praktiske politisamarbejde ved grænserne yderligere.

De fremtidige operationer vil blive planlagt og gennemført i samarbejde med det finske center for risikoanalyse, som vil levere analyser af risici og trusler.

Der vil fra foråret/sommeren dette år blive gennemført fælles operationer mellem centret for landgrænser og ekspertisecentret i Dover ved en række grænseovergangssteder langs EU's ydre grænse i Tyskland med anvendelse af passiv detektion med millimeterbølgeteknologi.

## **2. Center for risikoanalyse (RAC):**

Centret for risikoanalyse (RAC) er den enhed, der er indført i forbindelse med den fælles integrerede model for risikoanalyse (CIRAM), og som foretager den fælles integrerede risikovurdering. Hovedformålet med RAC er således at udarbejde periodiske skræddersyede risikoanalyser ved hjælp af CIRAM. Der vil hvert år blive udarbejdet to periodiske risikoanalyser, der omfatter alle ydre grænser. Skræddersyede risikoanalyser gennemføres i henhold til de opgaver, der stilles af den fælles instans.

Den fælles instans opstiller relevante operationelle retningslinjer og stiller RAC opgaver, varetager den operative kommando og tilsynet med RAC. Finland (grænsebevogtningen) står for den praktiske forvaltning af RAC.

I forbindelse med operative aktioner og indberetning fungerer dets direktør under ledelse af den fælles instans.

Støttegruppen omfatter observatører fra medlemsstaterne, Europol og Kommissionen. Den fungerer som bindeled mellem RAC og medlemsstaterne og yder også RAC praktisk støtte fra medlemsstaterne og Europol. Den sikrer ligeledes, at analysen gennemføres gnidningsløst.

Ud over den faste finske ekspert har Østrig, Tyskland, Italien, Nederlandene og Norge udstationeret faste eksperter i RAC. Støttegruppen består af observatører fra Østrig, Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Norge, Spanien, Sverige, Portugal, Europa-Kommissionen og Europol.

Projektet er for nærværende ikke åbent for kandidatlandene og de tiltrædende lande. Det vil blive overvejet positivt at inddrage dem, når de første analyser er foretaget.

RAC påbegyndte analysearbejdet i Helsingfors den 1. april 2003. Den første risikoanalyse vil blive forelagt for den fælles instans (SCIFA+) den 12. juni 2003, hvis medlemsstaternes nationale bidrag modtages inden fristens udløb den 30. april 2003.

Det kan konkluderes, at projektet for fælles integreret risikovurdering er i overensstemmelse med de grundlæggende (kortsigtede) mål i punkt 98 og 99 i planen for forvaltning af EU's ydre grænser. Desuden opfylder projektet (CIRAM og RAC) i øjeblikket nogle af planens mellemsigtede mål (f.eks. punkt 100 og visse dele af punkt 101) og udgør et godt grundlag for at gennemføre andre mellemsigtede mål. For så vidt angår de mellemsigtede mål generelt afhænger et vellykket resultat først og fremmest af den fælles instans' (SCIFA+) arbejde og operationelle kapacitet og af, i hvor høj grad medlemsstaterne er indstillet på at gennemføre CIRAM.

### **3. *Ekspertisecentret i Dover:***

Formålet med dette projekt er at forstærke EU's ydre grænser ved at benytte moderne eftersøgnings-teknologi til at bekæmpe ulovlig indvandring, herunder navnlig den organiserede.

Det Forenede Kongeriges oprindelige projekt bestod i at udnytte den opnåede teknologiske ekspertise sammen med tilsvarende ekspertise i andre medlemsstater til at gennemføre målrettede kortvarige operationer ved EU's ydre grænser under ledelse af et virtuelt center i Dover, hvor størstedelen af ekspertisen befinder sig. Operationerne skulle tilpasses de operative krav, der var opstillet af efterretningskolleger i både de deltagende medlemsstater og CIRAM. Mobile hold bestående af personale fra disse stater skulle med kort varsel kunne sættes ind på et hvilket som helst sted langs de ydre grænser. Holdenes virksomhed skulle nøje overvåges af centret i Dover, og deres resultater analyseres med jævne mellemrum og rapporteres videre til Kommissionen og andre medlemsstater via SCIFA+.

- Deltagere: Finland, Tyskland, Irland, Østrig, Nederlandene, Portugal, Frankrig og Grækenland.
- Norge og Danmark har også vist interesse.
- Tiltrædende lande: Polen har deltaget i den indledende fase. Malta har også vist interesse.

Der blev på en konference den 26.-27. november 2002 givet bred støtte til Det Forenede Kongeriges forslag, men der var delte meninger om projektets fokusering. Nogle mente, at centret blot skulle formidle oplysninger. Det kunne blive et referencepunkt for ekspertise med hensyn til detektionsteknologi, rådgive medlemsstaterne om den seneste udvikling og om, hvilket udstyr der bedst vil dække deres behov, og tilbyde uddannelse i de enkelte teknologier. Andre delegationer gik derimod ind for det oprindelige forslag som godkendt af SCIFA+ om fælles operationer ved de ydre grænser, men foreslog, at deltagelse i centret skulle ske på medlemsstaternes opfordring og kunne gennemføres både i demonstrationsøjemed og for at foretage egentlige eftersøgningsoperationer.

Det Forenede Kongerige erkender imidlertid, at det vil tage nogen tid at etablere centret i Dover. Det er ikke blevet gjort lettere af Kommissionens svar på ansøgningen om finansiering over Argo-programmet. Det Forenede Kongerige har derfor ændret projektprofilen og planlægger nu at anvende detektionsteknologi til støtte for andre godkendte projekter, såsom det tyske center for landgrænser.

Til trods for tilbageslaget med hensyn til finansiering over Argo støttes projektet fortsat af medlemsstaterne, der er indstillet på at finde andre måder til at udnytte Det Forenede Kongeriges ekspertise inden for teknologi til afsløring af ulovlige indvandrere.

### **C. Pilotprojekter**

Formålet med disse projekter er at forbedre de nuværende operative standarder og procedurer og dermed gøre det lettere at udarbejde en praktisk håndbog, som skal danne grundlag for en fælles uddannelse.

Standarderne, procedureerne, den fælles uddannelse og de anvendte databaser vil blive kontrolleret og ajourført regelmæssigt ved, at der oprettes fælles operative enheder.

Programmerne kan omfatte en fælles operativ praksis, herunder oprettelse af en database med fjernadgang i realtid og udveksling af specialiseret personale.

#### ***1. Rationel tilbagesendelse:***

Frankrig har tilbudt at lede et projekt, der skal rationalisere udsendelsesforanstaltningerne ved hjælp af fællesflyvning af grupper, og som blev godkendt af SCIFA+ den 22. juli 2002.



Formålet med dette projekt er at gøre det lettere for medlemsstaterne at tilrettelægge fælles tilbagesendelsesaktioner, navnlig ved vedtagelse af en protokol om de sikkerhedsforanstaltninger, der skal anvendes ved sådanne aktioner.

Samtlige EU-medlemsstater og Norge deltager i projektet. Repræsentanter for Europa-Kommissionen har også været aktivt inddraget i forløbet.

Efterhånden som projektet har udviklet sig, har medlemsstaterne bekræftet, at de er interesserede i

- at organisere fællesflyvning af grupper med henblik på tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i Den Europæiske Union;
- at få større kendskab til medlemsstaternes lovgivning og praksis og samtidig videreføre det operative samarbejde i bilaterale eller multilaterale tilbagesendelsesaktioner.

Medens det endelige mål er at harmonisere sikkerhedsreglerne på fællesskabsplan, er der allerede undertegnet et aftalememorandum mellem Frankrig og Tyskland, og der er forhandlinger i gang med Det Forenede Kongerige og der vil blive indledt forhandlinger med andre partnere. En sådan harmonisering vil sammen med de fælles operationer også bidrage til at gøre tilbagesendelsesaktionerne mere effektive og sikre ved anvendelse af fællesflyvning af grupper inden for rammene af et fællesskabsinstrument, hvilket er et spørgsmål af betydelig interesse for medlemsstaterne.

Gennemførelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner på grundlag af en harmoniseret praksis og metoder, der respekterer de grundlæggende menneskerettigheder, er i overensstemmelse med planens mål (punkt 34 og 74-77).

## 2. *Grænseoverskridende kriminalitet:*

Dette projekt, der også er blevet behandlet af SCIFA+, blev godkendt den 16. september 2002.

Formålet er at oprette et koordinationscenter for efterforskning af lovovertrædelser, der er knyttet til ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet, for at samordne en fælles aktion fra samtlige medlemsstaters side på europæisk plan med henblik på at optrælle internationale netværk for ulovlig indvandring.

Formålet er ikke at oprette en ny struktur, men at indføre operative procedurer, hvormed der kan

- identificeres et kontaktpunkt i hver stat, der ønsker at deltage i planen, således at der kan oprettes et operativt ekspertnet;
- indføres procedurer for udveksling af oplysninger;
- etableres et net af tilknyttede efterforskere i forbindelse med Europol;
- udarbejdes og distribueres dokumentationsmateriale vedrørende de operationer, der gennemføres.

Samtlige EU-medlemsstater og Norge deltager i projektet. Repræsentanter for Europa-Kommissionen og Europol har også deltaget aktivt i forløbet.

Projektets gennemførelse hidtil har bekræftet, at nogle medlemsstater er interesserede i, at der oprettes et koordinationscenter for efterforskning af lovovertrædelser, der er knyttet til ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet.

Det endelige mål vil være at indføre mange flere operative samarbejdsforanstaltninger med henblik på at optrælle kriminelle organisationer i samtlige EU-lande.

Projektet er i overensstemmelse med planens målsætning (punkt 34 og 78-80).

### **3. *Planen vedrørende internationale lufthavne:***

Dette projekt tager sigte på at etablere en fælles standardiseret organisationsordning for internationale lufthavne med henblik på at forbedre grænsekontrollen ved hjælp af standardiserede kontrolprocedurer. Det omfatter indførelse af en ordning for udveksling af oplysninger og personale.

Det blev iværksat og ledet af Italien den 14. oktober 2002 med deltagelse af Østrig, Frankrig, Danmark, Tyskland, Grækenland, Portugal, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige. Senere har repræsentanter for kandidatlande som Ungarn, Den Tjekkiske Republik, Polen og Republikken Letland deltaget som observatører.

Der er allerede gennemført fem faser af projektet. Der er desuden planlagt endnu en fase (sjette fase), der går ud på på forsøgsbasis at oprette et center for grænseovergangssteder i lufthavne. Det er blevet foreslået at etablere centret midlertidigt i Italien fra den 1. juni til den 30. november 2003.

Europol eller andre myndigheder vil foretage en evaluering på grundlag af de oplysninger, der indsamles i forsøgsfasen (sjette fase).

Nytteværdien af projektet i forbindelse med planen vedrørende internationale lufthavne består fra en operativ synsvinkel i, at der oprettes en netværksstruktur, der hovedsagelig fokuserer på organisatoriske spørgsmål og er i overensstemmelse med planens punkt 33, 34 og 60-64.

Planen vedrørende internationale lufthavne indeholder gennemførelsesforslag om oprettelse af et ad hoc-center i tilknytning til grænsekontrolforvaltningen i internationale lufthavne.

#### **4. Søgrænseprojekt med deltagelse af Tyrkiet (Deniz-projektet):**

Deniz-projektet er et efterretningsfokuseret projekt, der under ledelse af Det Forenede Kongerige tilstræber en proaktiv håndhævelsesindsats i Tyrkiet, der er en væsentlig kilde til og transitland for ulovlig indvandring ad søvejen, og mod bagmændene.

Der vil under Deniz-projektet i løbet af sommeren 2003 på baggrund af pålidelige og rettidige efterretninger forsøges gennemført en specifik målrettet øvelse, der skal afsløre ulovlige indvandreres færden ad søvejen. Hvis det er muligt, vil øvelsen blive samordnet med en aktion, der gennemføres af de tyrkiske myndigheder på samme tid med henblik på at anholde en eller flere af hovedbagmændene bag den ulovlige indvandring ad søvejen.

Selv om krigen i Irak har medført en mindre forsinkelse, og selv om Tyrkiet af forståelige grunde fortsat fokuserer på sine østlige grænser og den kurdiske situation, er Det Forenede Kongerige optimistisk med hensyn til, at de oprindelige mål kan nås.

Det Forenede Kongerige afholder de fleste af udgifterne til dette projekt. Europa-Kommissionen er dog blevet kontaktet for at søge økonomisk støtte fra eksisterende budgetter til udgifterne til tilbageholdelse og tilbagesendelse af illegale indvandrere, der afsløres under aktionerne til søs. Der er endnu ingen sikre beviser for, at denne fremgangsmåde har givet positivt resultat. Denne form for målrettet økonomisk støtte er naturligvis afgørende for at kunne etablere samarbejde med et oprindelses- og/eller transitland.

Det drejer sig om et kortfristet, målrettet projekt, der har opnået støtte fra Tyrkiet, og som har klare fordele for landet, idet det sætter Tyrkiet i stand til bedre at kunne afsløre illegale indvandrere.

Som det er tilfældet med andre projekter af samme art, har flere EU-medlemsstater vist interesse, men endnu ikke ydet praktisk støtte. Hvis der skal drages fuld fordel af at afsløre illegale indvandrere, er det nødvendigt at finde EU-midler til at gøre en effektiv indsats efter afsløringen.

Det er Det Forenede Kongerige, der har taget initiativet til projektet, og det vil ganske givet fortsætte i rollen som primus motor, også selv om EU vil blive mere involveret, og det skulle give mulighed for at øge indflydelsen i området.

##### **5. Projekt af *IMMPACT*-typen i Serbien-Montenegro (*IMMPACT 2*):**

Impact2-projektet er et EU-projekt under britisk ledelse, hvis formål er specialuddannelse og rådgivning vedrørende indvandring til den genoprettede grænsebevogtning i republikkerne Serbien og Montenegro.

På baggrund af det vellykkede Impact-projekt i Bosnien-Hercegovina, der blev afsluttet ved udgangen af august 2002, er et af formålene med dette opfølgingsprojekt i nabolandene Serbien og Montenegro at bistå ved udformningen af en sammenhængende regional tilgang til forvaltning af grænsekontrollen.

Projektet har også til formål at bringe grænsebevogtningen for henholdsvis Serbien og Montenegro samt den statslige grænsekontrol i Bosnien-Hercegovina tættere sammen på operationelt plan, hvilket er et vigtigt skridt hen imod stabilitet i regionen.

I lyset af de seneste erfaringer i Bosnien-Hercegovina vil kurserne blive afholdt af et mindre rejsehold af indvandringseksperter med base i Beograd. Som i Bosnien-Hercegovina vil rejseholdet sandsynligvis bestå af medarbejdere fra Det Forenede Kongerige og EU.

Det forventes, at de relevante kurser - med fokus på interview-teknik, afsløring af falskneri, passageranalyse, metoder til bekæmpelse af smugleri og udvikling af efterretningsvirksomhed - kan afholdes inden for en tidshorisont på seks måneder.

Der er modtaget tilbud om eventuel bistand i fremtiden fra Italien, Frankrig, Nederlandene, Norge og Grækenland.

I oktober og december 2002 aflagde projektlederen fra Det Forenede Kongerige to besøg på ministerplan og højt embedsmandsplan hos de respektive myndigheder - i forbundsstaten og i de enkelte republikker. De havde også produktive drøftelser med lederne af IOM's og OSCE's kontorer i Beograd, som det er af afgørende betydning at samarbejde med om den kommende indsats.

Både myndighederne i henholdsvis Serbien og Montenegro og den daværende udenrigsminister for FRJ hilste det kommende projekt velkomment under et officielt besøg i Det Forenede Kongerige i oktober 2002.

En overordnet kursusleder fra Det Forenede Kongerige besøgte Serbien og Montenegro i januar 2003 for at udarbejde et kursusprogram.

Projektlederen fra Det Forenede Kongerige afholdt bilaterale drøftelser med italienske partnere i den første uge af februar 2003.

Det Forenede Kongerige har nu afsluttet de indledende og endelige rekrutteringsprocedurer, og det udvalgte hold af indvandringseksperter vil indlede arbejdet i slutningen af maj 2003. Det forventes, at specialuddannelseskurserne vil blive afholdt inden for seks måneder, efter at projektet er indledt.

Projektlederen fra Det Forenede Kongerige vender tilbage til Beograd i april 2003 for at få bekræftet, om den nuværende politiske situation i Serbien efter mordet for nylig på Djindjic stadig er befordrende for projektet, og færdigbehandle lokale aftaler.

Kurserne omfatter indbyggede evalueringsmekanismer. Derudover vil det lokale IOM-kontor blive opfordret til at give en uafhængig evaluering af projektets virkning efter gennemførelsen.

#### **D. Fælles operationer**

Ifølge planen for forvaltning af de ydre grænser udføres de fælles operationer, når cheferne for grænsetjenesterne konstaterer og beslutter, at der er behov for det.

Operationerne skal være baseret på oplysninger og en fælles risikoanalyse og skal opfylde de umiddelbare behov i forbindelse med forvaltning af de ydre grænser, men de kan også indgå i en langsigtet handlingsplan.

De involverede medlemsstater forpligter sig til at stille ressourcer (eksperter og udstyr) til rådighed for de fælles operationer.

## 1. Søgrænser:

### 1.1. Odysseus

Formålet med operationen, der blev ledet af Spanien, var at styrke de operative systemer, der nu anvendes for at hindre ulovlig indvandring, at etablere samarbejde og gensidig bistand mellem de kompetente myndigheder, vurdere risiciene ved ulovlig indvandring, skabe en afskrækkende virkning over for de kriminelle organisationer, der er involveret i menneskesmugling ad søvejen, og bidrage til udviklingen af en integreret forvaltning af medlemsstaternes ydre grænser. Operationen svarer til planens punkt 33 og 57-59.

Operation Odysseus var organiseret i to faser: Fase I i Middelhavet (udført i tidsrummet 25. januar - 8. februar 2003) og fase II, der forventedes udført i begyndelsen af april, men blev midlertidigt udsat på grund af konflikten i Irak. Fase II blev til sidst afviklet i tidsrummet 27. maj - 2. juni og bestod af overvågning af og kontrol med territorialfarvandene rundt om De Kanariske Øer i Atlanterhavet. Projektet modtog 80% fællesskabsfinansiering fra Argo-programmet.

I operationens fase I, som blev udført i tidsrummet 25. januar - 8. februar 2003, deltog følgende lande som medlemmer af den operative enhed: Italien: med en båd fra Guardia di Finanza (mandskab på 12); Frankrig: med en af flådens patruljebåde (mandskab på 24); Det Forenede Kongerige: med en af det britiske toldvæsens patruljebåde (mandskab på 12); Portugal: med en af flådens korvetter (mandskab på 70); og Spanien: med to både fra civilgardens søgående tjeneste (mandskab på 10 i hver båd). Grækenland, Norge, Nederlandene, Tyskland, Polen og Europol deltog som observatører. I denne fase patruljerede de deltagende fartøjer Middelhavet fra den spanske sydkyst til den italienske kyst ved Sicilien.

I operationens fase II, der involverede overvågning og kontrol med territorialfarvandet ved kysterne på De Kanariske Øer i Atlanterhavet, deltog følgende medlemsstater aktivt: Det Forenede Kongerige og Frankrig (et fly hver), Spanien (5 patruljebåde, 2 helikoptere, landstyrker fra civilgarden og 3 SIVE-enheder).

Spanien har især lagt vægt på den indvundne erfaring, da det var første gang, EU-medlemsstaternes skibsenheder og menneskelige ressourcer blev indsat i fællesskab og udvekslede oplysninger om anvendelsen af avanceret teknologi i skibsfartsoperationer. Samlet blev der givet indberetning om, at der blev pågrebet 454 ulovlige indvandrere, og at 15 fartøjer blev standset som resultat af de koordinerede indsats fra sø-, luft- og landenheder.

Det ledende lands rapport om Odysseus-projektet er blevet forelagt efter udløbet af den fastsatte frist, og den endelige evaluering fra Europol foreligger endnu ikke. Derfor er den tilbunds gående evaluering af projektet med henblik på det forventede analytiske input af udviklingen af projektet endnu ikke tilendebragt (f.eks. analyse af operationelle aktiviteter, de opnåede resultater, vanskeligheder).

### *1.2. Triton*

Projektets hovedformål var at skabe konkrete operationelle resultater i tacklingen af ulovlig indvandring ad søvejen (dvs. arrestation af smuglere og ulovlige indvandrere, beslaglæggelse af søtransportmidler). Planen for operationen var udarbejdet af Grækenland og udgjorde en fælles ramme, hvor de kompetente organer i medlemsstaterne omkring Middelhavet samtidig udførte kontrolaktioner ved søgrænserne i udvalgte områder af deres territorialfarvande, eventuelt i tilknytning til overvågnings- og varslingsmissioner i internationale farvande.



Projektet var inddelt i tre faser (forberedelse, gennemførelse, evaluering) og blev gennemført som en døgnnet-rundt-aktion i tidsrummet 4.-7. marts 2003. Grækenland, Italien, Frankrig og Spanien deltog aktivt. Tyskland, Finland, Det Forenede Kongerige, Cypern og Malta deltog som observatører. Europol bidrog med analytisk støtte i form af udarbejdelse af rapporteringsskemaer og den endelige evalueringsrapport, hvori de deltagende medlemsstaters svar på evalueringsspørgeskemaerne er taget i betragtning.

Ifølge Europols analyse opfyldte Triton sit vigtigste formål (over 200 skibe undersøgt, 226 ulovlige indvandrere og 6 indslusere pågrebet i 11 hændelser, søtransportmidler beslaglagt), og den storstilede operation (HIO) var i den henseende vellykket. De maritime enheder fra de kompetente organer i de deltagende medlemsstater omkring Middelhavet opnåede disse resultater på trods af dårlige vejrforhold og den begrænsede tid, der var til rådighed for operationen. Det skal nævnes, at da Triton-operationen hovedsagelig er blevet gennemført i territorialfarvande, er den ikke blevet negativt påvirket af de begrænsninger, der ligger i havretskonventionens bestemmelser (UNCLOS, Montego Bay 1982).

I det store og hele anerkendte Europol, at operationen, der for første gang blev gennemført som en EU-operation, "... gav de involverede parter et værdifuldt input vedrørende både ulovlig indvandring ad søvejen og politiovervågning af EU-medlemsstaternes territorialfarvande i Middelhavet". Under hensyn til såvel de tilknyttede finansielle perspektiver som RAC's mandat tilsluttede Europol sig Grækenlands forslag om, at operation Triton kan udgøre et redskab til regelmæssig vurdering af situationen vedrørende ulovlig indvandring ad søvejen, og tilkendegav, at det er en af de måder, hvorpå EU's politik kan omsættes til handling, og EU kan reagere mere proaktivt. Europol foreslog derfor, at resultaterne af Triton indsendes til centret for risikoanalyse (RAC), og at de indgår i Kommissionens feasibility-undersøgelse om forbedring af søgrænsekontrollen.

Europol anførte desuden, at der er behov for at styrke samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne og arbejde tættere sammen med oprindelses- og transitlandene. De øvrige mål for Triton (samarbejde mellem de myndigheder, der er ansvarlige for søgrænsekontrollen, uddannelsesbehov, fælles operationsmetoder, effektive kontrolforanstaltninger til søs) kunne ikke evalueres tilfredsstillende på grund af det begrænsede input, og det anbefalede, at de undersøges og evalueres mere grundigt af alle involverede parter i kommende Triton-operationer. Med hensyn til søgrænseoperationer i fremtiden blev det foreslået at følge en bestemt metode i forberedelsesfasen, nemlig at gennemføre en grundig trusselsvurdering og feasibility-undersøgelse samt en cost-benefit-analyse.

Derudover udgør Triton-operationerne et fælles grundlag for den praktiske undersøgelse af medlemsstaternes indbyrdes finansielle og operationelle byrdefordeling (se planens punkt 115-117). Fællesskabet bør kunne finansiere kommende undersøgelser af Triton-typen over Argo-programmet.

Generelt dækker planlægningen af Triton det behov, der er anført i planens punkt 33, ved at involvere alle de ansvarlige for forvaltningen af de ydre grænser i arbejdet med at tackle den ulovlige indvandring ad søvejen. Triton bidrager med andre ord til de nationale myndigheders og/eller de fælles grænsekontrol- og toldsamarbejdsenheders integrerede forvaltning af EU's ydre grænser i Middelhavet (jf. definition i punkt 59 samt punkt 91-96 i planen).

Triton vil i fremtiden kunne indgå i den forventede praktiske vejledning (punkt 113 i planen). Eller der vil kunne udarbejdes en særlig vejledning for fælles operationer langs EU's ydre søgrænser, der kan omfatte både Triton og andre operationsplaner.

### *1.3. Rio IV*

Formålet med denne operation, der blev ledet af Spanien, er at forbedre de systemer og procedurer, der anvendes ved grænsekontrol i de havne, som deltagerstaterne udpeger, at afsløre ulovlig indvandring, falsk rejselegitimation og net, der er involveret i menneskesmugling ad søvejen.

Rio IV blev gennemført i dagene 5.-11. maj 2003. I den operationelle fase deltog Spanien, Tyskland, Italien, Nederlandene, Det Forenede Kongerige, Finland, Portugal og Frankrig, og de kontrollerede i alt 20 havne.

Det ledende land oplyste, at operationen gav konkrete resultater, da der blev pågrebet 294 ulovlige indvandrere af forskellige nationaliteter (161 marokkanere, 21 algeriere og irakere og 20 tyrkere) og 6 menneskesmuglere ("pasadores"). Anvendelsen af falske dokumenter blev under operationen påvist som den fremherskende fremgangsmåde. Derfor opfordres der i det ledende lands rapport til øget samarbejde mellem EU-medlemsstaterne med henblik på at tackle kriminelle grupper, der er involveret i organiseret ulovlig indvandring.

Spaniens rapport om Rio IV-projektet er blevet forelagt efter den fastsatte tidsfrist. På grund af det begrænsede analytiske input af udviklingen af projektet, og fordi Europols endelige evalueringsrapport endnu ikke foreligger, foreligger den fulde vurdering af projektet endnu ikke.

### *1.4. Orca*

Projektet havde til formål at udarbejde kontrolrutiner vedrørende samtlige aspekter, herunder at effektivisere samarbejdet mellem de relevante myndigheder i de involverede lande, på både nationalt og internationalt plan.

Projektet blev gennemført i tre faser og indebar samarbejde med alle de myndigheder, der er involveret i søgrænsekontrol, dvs. politiet, toldvæsenet og kystvagten.

Det eneste deltagerland var Norge. Der deltog observatører fra Estland, Finland, Tyskland, Nederlandene, Polen og Sverige.

Operationen resulterede i et bedre samarbejde mellem myndighederne både på nationalt og lokalt plan.

Programmet svarer til punkt 33 og 57 i planen.

## 2. *Landgrænser*

Projektet havde til formål at overvåge svingningerne i migrationsstrømmene, teste effektiviteten af den sædvanlige/normale grænsekontrol og -overvågning, fremme samarbejdet og udveksle erfaringer mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder og overføre fællesskabspraksis til kandidatlandene.

Ud over initiativtagerens (Grækenlands) aktive deltagelse deltog yderligere tre EU-medlemsstater, nemlig Finland, Tyskland og Italien, samt Norge i sin egenskab af Schengen-stat (ved at udstationere personale fra grænsevagten på forskellige grænseovergangssteder inden for Schengen-området og ved at indsende data).

Endvidere deltog de tiltrædende stater Ungarn og Cypern og kandidatlandet Bulgarien med observatørstatus ved at udstationere grænsevagter på forskellige grænseovergangssteder inden for Schengen-området. Samtidig fremlagde Den Tjekkiske Republik, Rumænien og Letland deres deltagelse i projektet.

Europol støttede projektet ved at analysere de indsamlede data, formidle de operative resultater samt fremlægge en evaluering af hele projektet.

Dette multilaterale projekt var særlig rettet mod i alt ni af EU's ydre landgrænser mod øst: Norge-Rusland, Tyskland-Polen, Tyskland-Den Tjekkiske Republik, Italien-Slovenien, Grækenland-Albanien, Grækenland-Bulgarien, Grækenland-Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Grækenland-Tyrkiet.

Operationen omfattede tre faser, der hver især strakte sig over ti dage.

På grundlag af Europol's evalueringsrapporter for hver fase af projektet kan der drages nogle generelle konklusioner vedrørende det operative resultat.

Det skal indledningsvis præciseres, at pilotprogrammets vigtigste mål, der er skitseret i den operative plan, ikke blev nået. Nogle af de deltagende lande udviste et ringe engagement ved ikke i tide og korrekt at fremsende de ønskede data til Europol, og analysen af de operative resultater var derfor ikke fuldstændig. Følgelig var den specifikke analyse af svingningerne i migrationsstrømmene for hvert land ikke helt komplet.

Til trods for at landene i begyndelsen bekræftede deres deltagelse i projektet, var det ikke alle, der støttede det aktivt og på passende måde. Det er værd at nævne, at Tyskland, Finland, Grækenland, Ungarn og Bulgarien syntes at være de mest effektive med hensyn til at nå projekternes mål.

Europol evaluerede hver fase af projektet separat, mens Europol på et møde den 8. maj i Athen forelagde den endelige evaluering af hele projektet, som blev drøftet med deltagelse af Finland, Italien, Grækenland og Tyskland.

Drøftelsen afslørede en svaghed i opfølgningen af projektets gennemførelse. Til trods for at nogle problemer og fejl blev påpeget under programmets første fase, var det ikke muligt at afhjælpe disse, hvilket allerede blev understreget i Europol's evalueringsrapport for dette specifikke stadium. Da SCIFA+ fik forelagt evalueringsrapporten, blev der ikke i særlig grad fokuseret på de rejste problemer og de blev ikke drøftet.

Under henvisning til de operative resultater og i betragtning af de begrænsede oplysninger, der blev fremlagt, kan visse generelle konklusioner drages:

- Selv om antallet af pågrebne migranter steg med ca. 50%, faldt antallet af pågrebne mellemmand betydeligt i løbet af tredje fase fra 18 anholdelser til blot 6 (alle i Tyskland).
- De tyske resultater tyder på, at næsten 40% af migranterne var mistænkt for at have anvendt en mellemmand, hvorimod det græske skøn var på 18% af alle migranter. Da der ikke forelå enkeltheder fra Italien og Norge, må disse lande udelukkes fra denne centrale del af analysen.

Antallet af pågrebne personer, der er indvandrere fra forskellige steder i hele verden, men hovedsagelig fra Østeuropa, der forsøgte at komme ind i Schengen-området via de deltagende lande, faldt med mere end 50% (sammenlignet med det første stadium) under anden fase og steg igen med mere end 50% (sammenlignet med det andet stadium) under tredje fase. Der blev ikke meldt om pågrebne indvandrere ved den norsk-russiske grænse.

- Under alle de tre stadier blev 3 793 udlændinge pågrebet i deres forsøg på ulovligt at komme ind i det fælles område. Langt de fleste af dem i Grækenland (2 763) fulgt af Tyskland (535). Der blev ikke meldt om forsøg på at passere de finske grønne grænser.

- Med hensyn til brugen af dokumenter nåede man frem til en generel konklusion om, at migranter fra fjernere lande, dvs. fra ikke-europæiske lande, ikke er i besiddelse af nogen dokumenter, når de pågribes. Det skal også anføres, at der blev opdaget forholdsvis få forfalskede dokumenter under operationen.
- Der er konstateret en øget tendens til at anvende landgrænser til ulovlig indvandring.

Der var enighed om, at en fuldstændig forberedelse af høj standard samt en direkte og effektiv samordning gennem kommunikationskanaler mellem den centrale og de lokale tjenester er af helt afgørende betydning for et vellykket resultat af tilsvarende projekter.

Det blev endvidere påpeget, at sådanne projekter-programmer i fremtiden bør gennemføres som led i en vis strategi for at opnå konkrete mål, der er opstillet af de kompetente centre, som skal være ansvarlige for deres gnidningsløse gennemførelse og samordning, så længe de løber.

Medlemsstaternes deltagere besluttede, at det endelige resultat samt de evalueringsrapporter, der er udarbejdet af Europol, skal sendes til de kompetente centre (centret for risikoanalyse og centret for landgrænser), for at der tages hensyn til dem i deres videre aktiviteter.

### **3. *Luftgrænser***

#### **3.1. *Rio III***

Operation VISA (Undersøgelse af visumkontrollen i Schengen-lufthavne) var et projekt, som blev iværksat af det seneste danske EU-formandskab.

I alt 17 lande deltog i operation VISA - 15 EU-medlemsstater sammen med to Schengen-stater, Norge og Island - med i alt 22 deltagende lufthavne. Fem lande, Østrig, Danmark, Frankrig, Norge og Sverige, udpegede hver to lufthavne til at deltage i operationen.

Efter projektplanen var formålet med operationen at undersøge eventuelt misbrug af visa, der er udstedt af enten ihændehaverens egne centrale myndigheder/diplomatiske missioner i udlandet eller af en anden Schengen-stat i forretnings-, uddannelses- eller sportsøjemed, for at belyse problemets omfang og til i den forbindelse:

- at afsløre alle falske/forfalskede visa og ægte visa, der er udstedt på ukorrekt grundlag, for at afdække problemets omfang,
- at påvise, om ændringer i de nuværende kontrolprocedurer er nødvendige, og
- at forstærke samarbejdet mellem EU-medlemsstaternes myndigheder, der er ansvarlige for henholdsvis udstedelsen af visa (centrale myndigheder og medlemsstaternes missioner i udlandet) og kontrollen med de visa, der er udstedt ved grænserne.

Det kan på grundlag af resultaterne af denne rapport konkluderes, at de mål, der blev opstillet af den danske projektleder, ikke helt blev nået under operationens forløb, ligesom det heller ikke var muligt at vurdere den trussel, som den type visamisbrug udgør for EU.

De operative resultater af Visa-operationen har været begrænsede og gør det ikke muligt at drage nogen velunderbyggede konklusioner med hensyn til visamisbrug i Schengen-området samt i Det Forenede Kongerige og Irland. Det er heller ikke med det samlede resultat muligt at foretage en fuldstændig analyse af misbruget af de pågældende specifikke visa i aktionsperioden.



Mangelen på gode operative resultater skyldes delvis, at der var uoverensstemmelser i de data, der blev sendt til Europol, med det resultat, at der kun kunne foretages en meget begrænset analyse af oplysningerne. Enhver efterretningsanalyse er også blevet hæmmet af, at der ikke var nogen som helst tilfælde af mistanke om menneskesmugling, og at i de tre tilfælde, hvor visumkravene angiveligt ikke var opfyldt, tydede kun et på åbenbart kriminelt forsæt.

Endvidere blev der under hele operationens forløb iværksat i alt 90 undersøgelser af visummisbrug. Det forholdsvis lave antal af sager, der blev fulgt op, kunne tyde på, at visumkravene i de fleste tilfælde var opfyldt, men kunne også tyde på, at der blev iværksat for få undersøgelser.

Til trods for de forholdsvis begrænsede operative og analysemæssige resultater af operation VISA, har operationens enestående karakter sammen med forsigtighed i fastlæggelsen og begrænsningen af operationen resulteret i nogle værdifulde argumenter, som kan anvendes til støtte og vejledning for andre storstilede operationer i fremtiden, således at de vil kunne få større virkning. Desuden kan disse argumenter anvendes til at gennemføre drøftelser enten på nationalt plan eller EU-plan vedrørende spørgsmål om den samlede migrationskontrol til imødegåelse af misbrug af Schengen-visum.

## V. EVALUERING

I dette afsnit forsøges foretaget en samlet evaluering af programmer, foranstaltninger og fælles operationer, som medlemsstaterne har gennemført i henhold til planen med henblik på at gennemføre Sevilla-konklusionerne.

Evalueringsskriterierne er blevet anset for at være de mål, der er skitseret i punkt 31-39 i planen, samt de øvrige specifikke punkter for hver enkelt aktion for sig.

I henhold til planens underliggende mål betragtes følgende elementer som vigtige:

- Graden af succes med planens gennemførelse (ensartet forbedring af EU-praksis, harmonisering af national praksis, forbedret effektivitet i den nationale grænsebevogtning, øget samarbejde, udvikling af gensidig forståelse og tillid mellem medlemsstaterne).
- Graden af tilnærmelse til de mål, der blev opstillet, inden programmernes gennemførelse blev indledt, kandidatlandenes deltagelse og deres samspil i udarbejdelsen af en langfristet samlet strategi for forvaltningen af de ydre grænser.

I henhold til de kriterier, der er opstillet ovenfor, og ud over henvisningen i det relevante afsnit om resultaterne af gennemførelsen, ser det samlede billede af gennemførelsen således ud:

1. Det anses for at være lykkedes for de to større programmer om oprettelse af en fælles risikoanalysemodel og en fælles grundlæggende uddannelsesplan for grænsevagter, som var umiddelbare Sevilla-prioriteter, at nå deres mål inden for den fastsatte frist. De har allerede fået positive kommentarer fra alle medlemsstater.

For at de næste skridt kan tages, afhænger meget af den fælles kontrolinstans' aktivitet og operative evne og af graden af medlemsstaternes deltagelse i den videre gennemførelse af disse programmer.

2. Af de ad hoc-centre, der indtil nu er blevet oprettet, har kun centret for landgrænser vist resultater. Dets aktivitet har omfattet tilrettelæggelse og overvågning af fælles aktioner og udveksling af personale på udvalgte dele af medlemsstaternes ydre grænser.

Et vigtigt bidrag fra dette center, som kan tjene som (pilot)model, er vedtagelsen af retningslinjer for dets drift og aktiviteter.

En udvidelse af dette centers støttekompetencer anses for at være nødvendig, således at det gradvis kan dække alle sektorer, der vedrører forvaltningen af de ydre landgrænser, der udføres af den fælles instans.

Hvad angår de to andre centre kan resultaterne ikke vurderes af flere årsager, bl.a. følgende:

- a) Centret for risikoanalyse forventes at forelægge sin første risikoanalyse den 12. juni, mens
  - b) Ekspertisecentret i Dover på grund af manglende fællesskabsfinansiering ikke har kunnet udfolde sine aktiviteter i henhold til det godkendte forslag, og det planlægger at revidere sin politik. Af denne grund anses det for nødvendigt, at den fælles instans fastlægger centrets nye mål, der skal godkendes af SCIFA.
3. Resultaterne af pilotprojekterne kan ikke vurderes i denne fase, eftersom de alle er i udviklings- og forberedelsesfasen og derfor ikke har opfyldt de mål, der er fastsat i planen.

Der skal dog tages hensyn til, at projektet om internationale lufthavne samt programmerne for rationaliseringen af tilbagesendelse og efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet som kortsigtede foranstaltninger i henhold til planen skal afsluttes inden udgangen af juni 2003. Projektet om internationale lufthavne er klart til at blive vurderet, men det ledende land fandt det nødvendigt, at der iværksættes en operativ forsøgsfase, samt at Europol på sin side foretager en generel evaluering.

4. De operative programmer, der vedrørte fælles operationer, mødte alvorlige problemer, der bestod i:
- a) Mangel på passende planlægning og forberedelse
  - b) Mangel på central operativ koordinering
  - c) Mangel på operativ koordinering af søgrænseprojekterne
  - d) Mangel på passende dybtgående behandling af vanskeligheder, der opstod i løbet af gennemførelsesperioden
  - e) Manglende retsgrundlag for udførelse af fælles operationer
  - f) Det faktum, at de deltagende lande ikke fuldt ud opfyldte deres forpligtelser i henhold til programmerne.

Mere specifikt opfyldte programmerne for de østlige landgrænser og for visa (RIO III) ikke i tilstrækkelig grad de oprindelige hovedmål, primært fordi de deltagende lande ikke fuldt ud opfyldte deres forpligtelser og på grund af manglende ordentlig planlægning.

Vedrørende de fælles operationer ved søgrænserne:

- Resultaterne af operation Orca opfyldte ikke i tilstrækkelig grad planens mål, eftersom de primært vedrørte samarbejde på nationalt og lokalt plan.
- Operation Odysseus og Rio IV har ifølge de ledende landes rapporter givet betydelige resultater og har i vid udstrækning opfyldt deres mål. For at sikre en ordentlig vurdering og opfølgning af de positive resultater af disse initiativer er det imidlertid vigtigt at vurdere Europols evalueringsrapporter.
- Operation Triton gav ifølge Europols evalueringsrapport konkrete og væsentlige resultater og har i vid udstrækning opfyldt sine mål. På nuværende tidspunkt kan en opfølgningsaktion på grundlag af de positive resultater af denne operation ikke sikres, fordi der mangler en passende operativ evalueringsmekanisme.

At der ikke har været en egentlig juridisk ramme for udstationering af personale til andre medlemsstater har vist sig at være en mangel i alle disse samarbejdsprojekter og -programmer. I nogle tilfælde var deltagende personale fra andre medlemsstater begrænset til at have observatørstatus. Det bør derfor på forhånd understreges, hvis projekter og programmer indebærer, at alle deltagere er forpligtet til at deltage aktivt.

Fælles operationer som defineret i punkt 57 og 59 i planen vil blive fremmet ved at tilvejebringe en passende national og europæisk juridisk ramme, der vil gøre det muligt at tildele gæstepersonale eksekutive beføjelser ved at anbringe dem under de nationale ansvarlige myndigheders kommando i de(n) ledende medlemsstat(er).

## VI. KONKLUSIONER

Under hensyn til den samlede vurdering og nytteværdien at en lang række pilotprojekter og fælles operationer kan der drages følgende konklusioner:

- Manglen på en overvågningsmekanisme og en metode til uafhængig og grundig evaluering samt for behandling og anvendelse af resultaterne er særlig iøjnefaldende.
- Fremtidig udarbejdelse af fælles operationer kræver en definition af retningslinjer for gennemførelsen samt omhyggelig overvejelse af en passende national og europæisk juridisk ramme.
- Nogle specifikke og grundlæggende behov, der er blevet udpeget i planen, er enten ikke blevet dækket af de relevante programmer, der er blevet forelagt, eller er ikke blevet opfyldt under udarbejdelsen. Dette kan tilskrives en manglende definition af specifikke og objektive mål inden for rammerne af en integreret planlægning af operative aktioner på fællesskabsplan.

- Derfor anses det for vigtigt at sikre, primært på grundlag af den risikoanalyse, som centret for risikoanalyse udfører, at det overordnede ansvar for den operative planlægning og gennemførelse af programmerne er placeret hos den fælles instans og, når det er hensigtsmæssigt, det relevante center. Således skal det strategiske udvalg fremme hurtig etablering af ad hoc-centrene for de ydre sø- og luftgrænser. Endvidere er opgraderingen af SCIFA+'s koordinerende og operative rolle en forudsætning for en vellykket udarbejdelse af lignende programmer i fremtiden.
- I særlige tilfælde, hvor projekterne fortsat er i gang ved sidste frist for udarbejdelsen af denne rapport, eller når projektresultaterne eller de relevante Europol-rapporter ikke er indsendt til tiden, således at formandskabet kan overveje dem behørigt, skønnes det nødvendigt at kræve, at alle de ledende lande indsender en supplerende rapport efter projekternes endelige afslutning, for at formandskabet kan danne sig et fuldstændigt billede af de samlede resultater.
- Under hensyn til de tiltrædende landes rolle i beskyttelsen af de fremtidige ydre grænser for Schengen-området er det nødvendigt, at de deltager mere aktivt i den fælles instans' arbejde og i udarbejdelsen af pilotprojekter og fælles operationer.
- For at opnå en mere effektiv gennemførelse af programmerne anbefales det, at medlemsstaterne overholder de regler og forpligtelser, der følger af deres deltagelse i disse programmer.
- Det bør overvejes yderligere at institutionalisere centrene i overensstemmelse med traktaten. Det kan også undersøges, om det er nødvendigt med en ny institutionel struktur for at forbedre det operative samarbejde om forvaltningen af de ydre grænser.