



FOLKETINGET

EU-note

Til orientering af Europaudvalget og Udlændinge- og Integrationsudvalget

Kommissionen foreslår en styrkelse af det europæiske grænse- og kystvagtagenturs operationelle kapacitet

15. november 2018

Sammenfatning

Kommissionen foreslår etableringen af en stående styrke på op til 10.000 mand til at overvåge og sikre fælles beskyttelse af EU's ydre grænser.

Kommissionen lægger i forslaget bl.a. op til at bemyndige sig selv til at kunne iværksætte assistance uden en medlemsstats anmodning herom, hvis Kommissionen sammen med relevante EU-agenturer vurderer, at situationen ved en ydre grænse overordnet truer sikkerheden i Schengenområdet.

Kan og skal kontrol med egen ydre grænse uddelegeres til Kommissionen? Eller skal en øget operationel kapacitet til agenturet fortsat kun være under national ledelse? Skal agenturets styrke kunne operere selvstændigt ved de nationale ydre Schengengrænser? Dette og andre relaterede spørgsmål ser denne note nærmere på.

Det Internationale
Sekretariat
Christine Sidenius
EU-specialkonsulent

Baggrund

I 2016 etablerede EU den europæiske grænse- og kystvagt i et nyt agentur, herefter kaldet agenturet (tidligere kaldet Frontex). Her to år senere vurderer Kommissionen, at der er behov for at opgradere og styrke agenturet for at imødekomme ønsker og forventninger hos medlemslandene i EU om en stærk europæisk integreret grænseforvaltning. Forslaget og de bagvedliggende dokumenter kan findes her: [https://www.eu.dk/samling/20181/kommis-sionsforslag/KOM\(2018\)0631/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20181/kommis-sionsforslag/KOM(2018)0631/index.htm).

Kommissionen peger i forslaget på følgende forhold:

- Styrken af grænsevagter er i dag på kun 1.500 mand og kan kun indsættes i forbindelse med hurtige grænseindsatser i alvorlige krisesituationer og på medlemslandets anmodning



- Det operationelle behov er firdoblet – i 2014 brugte agenturet ca. 52.000 mandetimer, i 2017 var antallet steget til 189.705
- Der er et behov for et vedvarende højt engagement for at sikre en varig beskyttelse af de ydre grænser
- Der er et permanent underskud af både personel og teknisk udstyr, set i forhold til ønsket om, at agenturets operationer skal være effektive
- Indsatsen i dag er ved specifikke lokaliteter og i afgrænsede perioder, og det kan betyde, at der i spidsbelastningsperioder ikke gives de nødvendige tilsagn fra medlemslandene om personel og udstyr
- Hvad angår tilbagesendelse viser Eurostatal, at der er sket et fald i antallet af tilbagesendelser for hele EU fra 45,8 pct. i 2016 til 36,6 pct. i 2017. Faldet kan ikke alene tilskrives fald i antallet af personer, der kan sendes tilbage.
- Agenturet koordinerede 90 operationer i 2016, 194 i 2017 og har indtil 3. august i 2018 gennemført 192 operationer.

Kommissionen har med andre ord konkluderet, at der er behov for at styrke den fælles indsats i beskyttelsen af unionens ydre grænser. Der er i følge Kommissionen også behov for at sikre, at medlemslandene bidrager til den europæiske grænse- og kystvagt, som de på frivillig basis har forpligtet sig til, eller, at styrken alternativt kan indkøbe eget materiel og få sin egen stående styrke.

Hvad foreslår Kommissionen?

Kommissionen har gennemarbejdet den eksisterende forordning om agenturet og har på baggrund af en [evaluering af Eurosur](#) (som er det europæiske grænseovervågningssystem), koblet forslaget om et styrket agentur sammen med et forslag til at gøre Eurosur til en integreret del af agenturet. Agenturets overordnede formål er at sikre en varig beskyttelse af EU's ydre grænser. Forslaget er desuden fremsat, samtidig med at tre andre forslag er til behandling. Det drejer sig om en revision af [udsendelsesdirektivet](#), en styrkelse af [Den Europæiske Unions Asylagenturs](#) operationelle kapacitet og en meddelelse om at [fremme og sikre lovlige migrationsveje](#) til EU.

I det følgende gennemgås kort de forskellige elementer, Kommissionen har identificeret som nødvendige at styrke for at skabe en varig integreret sikring og kontrol af EU's ydre grænser.

Styrken

Der skal etableres en indsatsstyrke, der efter nogle års indkøringsfase samlet set skal bestå af 10.000 mand m/k imod de nuværende 1.500 mand, stillet til rådighed af medlemslandene. Det er ifølge forslaget hensigten, at der frem mod 2020 arbejdes med en struktur, hvor det administrative personale og



den nuværende pulje af medarbejdere til hasteudsendelser udgør 3.000 mand, som suppleres med 7.000 mand til puljen af medarbejdere til hasteudsendelse. Den fremtidige styrke skal derefter have følgende struktur:

- Personale, der er permanent ansat under og aflønnes af agenturet, skal udgøre grundstammen i et migrationsstøttehold, og kan udsendes med kort varsel i krisesituationer ved de ydre grænser. Denne del af styrken skal, sammen med agenturets administrative personale, udgøre 3.000 mand i alt.
- Personale, der kan udstationeres af medlemslandene i længere perioder, og som kan deltage i og sekundære grænseforvaltningshold, migrationsstøttehold og indsatshold, skal udgøres af 3.000 i alt.
- Personale, der kan udstationeres kortvarigt og som primært skal indgå i indsatshold i krisesituationer, skal udgøres af 4.000 i alt.

Styrkens beføjelser

Styrken skal ifølge forslaget have udøvende magt svarende til nationale grænsevagter og eksperter i tilbagesendelse, og den skal kunne bevæbnes, hvor nationale forhold tillader det.

Teknisk udstyr

Agenturet skal have eget teknisk udstyr i form af fly, både og vogne – til dette er der i den kommende flerårige finansielle ramme for 2012-2027 afsat 2,2 milliarder euro for hele perioden.

Uddelegering af kompetence til Kommissionen

Agenturet foretager løbende sårbarhedsvurderinger, som danner grundlag for agenturets risikoanalyser. Disse analyser er agenturets centrale redskab til hele tiden at overvåge og analysere situationen ved EU's ydre grænse. Kriterierne for disse sårbarhedsvurderinger udspringer af Schengenevalueringmekanismen. Schengenevalueringen er en kvalitetsvurdering af medlemslandenes grænsekontrol og gennemføres løbende i medlemslandene af teams udsendt fra Kommissionen. anbefalinger fra disse evalueringer, som alle medlemslande skal følge, giver også Kommissionen beføjelser til, i samarbejde med agenturets administrerende direktør, at træffe de nødvendige beslutninger om krav til kontrollen med den ydre grænse i de enkelte medlemslande, når trusselsbilledet vurderes at være af tilstrækkelig alvorlig karakter.

For at sikre EU's ydre grænser, også når medlemslande ikke lever fuldt ud op til de krav til grænsekontrol, der er opstillet i Schengengrænsekodexet, skal Kommissionen ifølge forslaget til agenturet kunne indsætte en styrke til at understøtte og koordinere sikringen af den ydre EU-grænse. Dette skal også kunne ske, selvom det berørte medlemsland ikke har anmodet om assistance



eller ikke har vurderet, at det samlede trusselsbillede er af så alvorlig en karakter, som Kommissionen eller agenturet vurderer.

Proceduren for indsættelse af styrkens forskellige hold kan opdeles i følgende scenarier:

- Migrationsstøttehold kan indsættes på anmodning fra et medlemsland, eller på agenturets anmodning, efter aftale med medlemslandet. Formålet er at understøtte medlemslandets indsats med kontrollen ved den ydre grænse.
- Kommissionen kan i situationer, hvor den vurderer, at den overordnede trussel mod Schengenområdet kræver en straks-indsats, efter høring af agenturet træffe afgørelse ved at bruge en gennemførelsesretsakt, hvori det beskrives, hvad indsatsholdet skal gøre i det relevante medlemsland for at afhjælpe de risici, som udløser proceduren. Formålet er også her at genoprette en situation, hvor kontrollen med den ydre grænse fungerer tilfredsstillende for agenturet og Kommissionen. I disse tilfælde skal Kommissionen involvere det eller de pågældende medlemslande, der indgår i den forstærkede fælles indsats.
- Når et medlemsland ikke anmoder Kommissionen om støtte i en krisesituation, og Kommissionen har anmodet et land om, at situationen kræver handling, men medlemslandet har valgt ikke at foretage sig noget, kan Kommissionen pålægge et medlemsland at genindføre midlertidig grænsekontrol ifølge artikel 29 i [Schengengrænsekoden](#). Formålet er her at sikre, at den overordnede kontrol ved EU's ydre grænser opretholdes, selvom det betyder, at et medlemsland i en kortere eller længere periode ikke vil være at betragte som del af Schengenområdet.

Budgettet

Budgettet for agenturet, inklusive Eurosur, er for budgettet i perioden 2021-2027 foreslået til 11,3 mia. euro. For perioden 2019-2020 vil det nuværende agentur, indenfor den gældende budgetramme få yderligere 2,3 mia. euro stillet til rådighed til at indlede arbejdet henimod etableringen af det integrerede agentur.

(Beløbene for programmet er indikativ, indtil den flerårige finansielle ramme for EU 2021-2027 er vedtaget endeligt)

Tilbagesendelser

Agenturets hurtigst voksende aktivitet i 2018 har været assistance og koordinering i forbindelse med tilbagesendelser. Fremover vil agenturet i samarbejde med medlemslandene kunne forberede selve beslutningen om tilbagesendelse, indhente relevante rejsedokumenter, være med til at identificere irregulære migranter og være med til at udvikle nationale systemer for håndtering af tilbagesendelser.



For operationer i forbindelse med tilbagesendelser vil det altid være værtslandets kompetente myndigheder, der varetager det overordnede ansvar for en operation, der involverer agenturets styrke.

Samarbejdet med tredjelande

Fremover skal agenturet kunne etablere samarbejde med tredjelande og ikke kun som nu samarbejde med nabolande. Samarbejdet skal foruden den nuværende struktur, hvor agenturet kan assistere nabolande i deres uddannelse af grænsevagter og andet personale til håndtering af migration, øve teknisk og operationel bistand til tredjelande. Såvel de eksisterende som nye elementer af samarbejdet med tredjelande sker under rammerne for unionens politik udadtil, herunder respekten for grundlæggende rettigheder og non-refoulementprincippet¹.

Andre nye elementer i forslaget

Forslaget blev præsenteret i september 2018, men allerede i juli præsenterede Kommissionen efter ønske fra Det Europæiske Råd, to koncepter i relation til arbejdet med forslaget, nemlig *regionale ilandsætningsplatforme* og *kontrollerede centre*.

Om *kontrollerede centre* i EU nævner Kommissionen i et [non-paper](#)², at det primære sigte vil være at forbedre processen med hensyn til at sondre mellem personer, der har behov for international beskyttelse, og irregulære migranter, der ikke har ret til at blive i EU, samtidig med at tilbagesendelser fremskyndes. Centrene kan etableres i medlemslandene på frivillig basis, og de sidestilles i forslaget med de "hot-spots", som er blevet etableret i Grækenland og Italien. Medlemslande, der redder mennesker i nationalt farvand, vil kunne sende disse personer til de kontrollerede centre, for der hurtigt at kunne screene personer og identificere om der er tale om asylansøgere, der kræver en sagsbehandling, eller om der er tale om migranter, der umiddelbart kan tilbageholdes med henblik på tilbagesendelse.

Centrene vil blive forvaltet af værtsmedlemsstaten med fuld støtte fra EU og EU's agenturer. De vil kunne være af en midlertidig eller ad hoc-karakter afhængig af lokaliteten. Med henblik på at afprøve konceptet vil en pilotfase, hvor der anvendes en fleksibel tilgang, kunne iværksættes snarest muligt. Kommissionen vil også skabe et centralt kontaktpunkt for koordinering mellem de medlemsstater, som deltager i en omfordeling af personer, der er reddet i land i en EU-havn.

¹ Princippet om at sikre, at personer ikke mod deres vilje sendes tilbage til et land, hvor de risikerer forfølgelse.

² Begge non-papers er offentliggjort i forbindelse med [Kommissionens pressemeddelelse](#) om migrationshåndtering den 24. juli 2018



Dette vil være en midlertidig foranstaltning, indtil der kan etableres et fuldt udbygget system i forbindelse med de igangværende reformer af det fælles europæiske asylsystem. Se Kommissionens faktaark om kontrollerede centre i EU [her](#).

Regionale ilandsætningsplatform

Regionale ilandsætningsplatforme er ligeledes beskrevet i et [non-paper](#). Formålet med regionale landgangsordninger er at sørge for hurtig og sikker ilandsætning af personer, der reddes i internationalt farvand og i tredjelandes nationale farvand under respekt for folkeretten, herunder princippet om *non-refoulement*, og for en ansvarlig proces efter landgangen.

EU er parat til at yde finansiel og operationel støtte til ilandsætningsaktiviteter og aktiviteter efter landgangen samt til grænseforvaltning i form af udstyr, uddannelse og andre former for støtte. Se faktaark om regionale landgangsordninger [her](#).

De to koncepter er blevet diskuteret flere gange af stats- og regeringscheferne, men i nærværende forslag er det kun de kontrollerede centre i EU, der har fundet vej til forslaget, og udelukkende som et system, medlemslande, der ønsker det, frivilligt kan etablere. Det er derfor usikkert, hvad der sker med konceptet om ilandsætningsplatforme i tredjelande. Her har der ikke hidtil været succes med at finde et eneste tredjeland, der vil lægge jord til en sådan platform.

Hvad betyder forslaget for Danmark

På grund af retsforbeholdet deltager Danmark ikke i vedtagelsen af forslaget. Men da forslaget udbygger det eksisterende Schengensamarbejde, hvor Danmark deltager på mellemstatsligt niveau, kan Danmark efter forslagets vedtagelse vælge at deltage i det udvidede samarbejde.

Danmarks finansieringsdel, i fald Danmark vælger at deltage i samarbejdet i det styrkede agentur, vil være på 2 pct. svarende til 195 mio. kr. for 2019-2020, og ca. 1,7 mia. kr. for perioden 2021-2027.

Derudover vil Danmark skulle bidrage med udstyr og personel til såvel langvarige som kortvarige udsendelser. Medlemslandene forventes at kunne opnå støtte til finansieringen via fonden for grænseforvaltning, som Kommissionen har foreslået får et budget på knap 69 mia. kr. for perioden 2021-2027.

Hvad skal der ske nu?

Kommissionen har med forslaget om en styrkelse af agenturets operationelle kapacitet for alvor lagt op til, at agenturet får fuld operationel kraft, og at



agenturet med tiden, måske vil kunne overtage eller helt erstatte nationale grænsemyndigheder.

I første omgang vil der være tale om, at agenturet opnår større autonomi og kontrol over operationer ved de ydre grænser. Det vil først på længere sigt være muligt at vurdere, om denne autonomi nyder opbakning i medlemslandene, og dette i et omfang, der vil betyde, at medlemslandene vil være villige til at overlade kontrollen med de ydre grænser til agenturet.

Det er i dag op til medlemslandene at beskytte de nationale grænser, også når de udgør en del af EU's ydre grænser. Mange lande opfatter grænsekontrol som en fundamental del af den nationale selvbestemmelse og ansvar i forhold til omverdenen. Det ansvar kan være svært at håndtere i krisesituationer, hvilket blev tydeligt i Grækenland og Italien i 2015-2016. Krisen viste også at EU's handlekraft er begrænset, og national kompetence i forhold til grænsekontrol kan begrænse målet om en sikring af en fælles integreret grænsehåndtering. Det mål afhænger bl.a. af en hurtig og effektiv indsats, når der opstår særligt stort pres på en del af EU's ydre grænse, som samtidig udgør en national grænse.

Forslaget skal i første omgang til nærhedstjek i medlemslandenes parlamenter, hvor der er deadline den 12. december 2018. Derefter skal forslaget behandles af Europa-Parlamentet og Rådet. Det er derfor svært at spå om forslagets skæbne. Det står dog klart, at der er tale om et forslag, der i høj grad afspejler, hvad stats- og regeringscheferne, siden migrationskrisen har efterlyst. Da Kommissionen foreslog flere af de samme elementer i 2016, blev de imidlertid fejlet af bordet af medlemslandene.

I mellemtiden er presset på de ydre grænser aftaget, og er, i hvert fald på papiret, kommet under nogenlunde kontrol. Spørgsmålet er, om medlemslandene er modne til at afgive kompetence til EU i forhold til grænsekontrol, eller om det fortsat udgør en så central del af den nationale selvforståelse at varetage grænsekontrol, at medlemslandene, på trods af et udtalt ønske fra stats- og regeringscheferne, endnu en gang ender med at forkaste forslaget om en fælleseuropæisk integreret grænseforvaltning.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.