



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 7.5.2002  
KOM(2002) 233 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-  
PARLAMENTET**

**PÅ VEJ MOD EN INTEGRERET FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER FOR  
MEDLEMSLANDENE AF DEN EUROPÆISKE UNION**

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

## PÅ VEJ MOD EN INTEGRERET FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER FOR MEDLEMSLANDENE AF DEN EUROPÆISKE UNION

### I. INDLEDNING

#### *Den politiske og institutionelle kontekst*

1. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Laeken den 14.-15. december 2001 hedder det:

*«En bedre forvaltning af kontrollen ved EU's ydre grænser vil bidrage til at bekæmpe terrorisme, organiseret ulovlig indvandring og menneskehandel. Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Kommissionen om at fastlægge mekanismer for samarbejde mellem myndigheder med ansvar for de ydre grænser og undersøge, hvordan der kan oprettes en mekanisme eller fælles tjenester til kontrol af de ydre grænser (...).»<sup>1</sup>*

Det Europæiske Råd pegede her på, at en sammenhængende og effektiv fælles forvaltning af EU-landenes ydre grænser vil styrke sikkerheden og borgernes følelse af samhørighed og skæbnefællesskab. Denne konklusion falder desuden helt i tråd med den indsats, der gøres for at bekæmpe terrorisme, illegal indvandring og menneskehandel<sup>2</sup>. Ved den lejlighed understregede Det Europæiske Råd også, at de forskellige opgaver, der varetages ved kontrollen og overvågningen af passagen af de ydre grænser, i høj grad er indbyrdes komplementære, selv om nogle af disse opgaver set ud fra en EU-institutionelt synsvinkel er fordelt mellem søjle 1 og søjle 3.

Således ligger det f.eks. helt fast, at personers passage af de ydre grænser er reguleret af fællesskabsretten, nærmere betegnet afsnit IV i EF-traktaten. Det står også helt fast, at anholdelse af eftersøgte personer eller pågribelse af en person, der udgør en trussel for den offentlige orden, henhører under den tredje søjle. I det daglige arbejde kan det imidlertid være nødvendigt for kontrolmyndighederne ved de ydre grænser at udføre de to opgaver samtidigt - indrejsekontrollen begynder altid med en kontrol af pas og visa, hvilket sker i henhold til fællesskabsretten, men denne indrejsekontrol kan føre andre opgaver med sig af politimæssig eller retshåndhævende karakter, hvis det viser sig, at den pågældende person er eftersøgt eller udgør en sikkerhedstrussel.

2. Det var de muligheder, som den europæiske fællesakt, Maastricht-traktaten og "Schengen-laboratoriet" åbnede, der førte til Amsterdam-traktaten og de dertil knyttede protokoller. Den 1. maj 1999 blev det juridiske indhold af Schengen-reglerne og de praktiske erfaringer hermed inkorporeret i Den Europæiske Unions institutionelle rammer. De vigtigste af disse regler angående personers passage af de ydre grænser blev indføjjet i EF-traktatens afsnit IV, mens andre bestemmelser angående kompenserende foranstaltninger på sikkerhedsområdet blev integreret i afsnit VI i TEU. Hvad enten det drejer sig om sikkerhedsforanstaltninger

---

<sup>1</sup> Konklusion nr. 42 fra Det Europæiske Råds møde i Laeken den 14.-15. december 2001.

<sup>2</sup> Kommissionens meddelelse om ulovlig indvandring, (KOM)(2001) 672 af 15. november 2001, og formanden, Romano Prodis, tale i Europa-Kollegiet i Brugge i november 2001.

under søjle 1 såsom skærpelse af kontrollen ved de fælles ydre grænser<sup>3</sup>, eller om foranstaltninger under søjle 3 såsom politisamarbejde og retligt samarbejde inden for området med fri bevægelighed<sup>4</sup>, er der tale om foranstaltninger, der supplerer hinanden og må danne en helhed. Det er selve formålet med det område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der blev skabt med Amsterdam-traktaten.

Da de juridiske og operative Schengen-regler blev integreret i Den Europæiske Union, blev de ikke ændret, men fik blot nye retsgrundlag<sup>5</sup>. Det betyder helt konkret, :

- at Schengen-reglerne nu har den juridisk-institutionelle værdi, som de fik i kraft af deres nye retsgrundlag i EF-traktatens afsnit IV og afsnit VI i TEU
- at Schengen-reglernes fordeling mellem EF-traktatens afsnit IV og afsnit VI i TEU er afgørende for, hvilke institutionelle procedurer der kræves opfyldt for at ændre eller udbygge reglerne; men denne fordeling berører ikke de nationale myndigheder, hver medlemsstat udpeger til at anvende denne eller hin bestemmelse i Schengen-reglerne med hensyn til kontrol ved de ydre grænser, hverken hvad angår deres art, deres status eller deres organisation.

For at undgå nogle af de misforståelser, man undertiden stadigvæk støder på, må det understreges, at der må skelnes skarpt mellem de to begreber – på den ene side kilden til retsreglerne og på den anden side arbejds tilrettelæggelse i de berørte nationale myndigheder.

3. De nugældende EU-regler om de ydre grænser har i vid udstrækning udviklet sig på basis af Schengen-reglerne og EF-traktatens afsnit IV. I forbindelse med udvikling af en helhedsstrategi for EU's ydre grænser bemærkes, at Det Forenede Kongerige og Irland ikke automatisk er med i hverken Schengen-reglerne eller afsnit IV, og at de to lande har ret til at opretholde kontrollen af personer, der indrejser til deres område fra andre medlemsstater. Omvendt har de andre medlemsstater ret til at opretholde kontrollen af personer, der indrejser til deres område fra "Det Forenede Kongerige eller ethvert område, hvis eksterne forbindelser henhører under dets ansvar" samt fra Irland.

Disse to medlemsstater deltager dog i hele samarbejdet under afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, og de har nu valgt at deltage i de dele af Schengen-samarbejdet, der drejer sig om politisamarbejde og retsligt samarbejde, herunder visse foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring. De to lande har inden for dette område også ønsket at deltage i de foranstaltninger, Fællesskabet træffer inden for rammerne af afsnit IV, bl.a. i relation til transportvirksomheders ansvar, hjælp til ulovlig indrejse, transit og ophold,

---

<sup>3</sup> På grundlag af afsnit IV i EF-traktaten, først og fremmest artikel 62.

<sup>4</sup> I EF-traktatens artikel 61 henvises der til "foranstaltninger inden for politisamarbejde og retligt samarbejde vedrørende kriminalsager (...) i henhold til bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union" I øvrigt tales der i artikel 29 i TEU om "et højt trykniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", hvilket bl.a. skal nås gennem et "tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder (...)".

<sup>5</sup> Rådets afgørelse nr. 1999/435/EF af 20. maj 1999 om definition af Schengen-reglerne (offentliggjort i EF-Tidende L 176 af 10. juli 1999, s. 1-16) opregner alle de bestemmelser, der anses for rent juridisk at indgå i de gældende Schengen-regler.

Rådets afgørelse nr. 1999/436/EF af 20. maj 1999 fastsætter, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, retsgrundlaget for hver af de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengen-reglerne (offentliggjort i EF-Tidende L 176 af 10. juli 1999, s. 17-30).

tilbagebetalingsaftaler med tredjelande og foranstaltninger til forbedring af sikkerheden omkring visa.

Til trods for Det Forenede Kongeriges og Irlands særlige stilling anerkendes det, at bestræbelserne på at styrke EU's ydre grænser har betydning for samtlige 15 medlemsstater. De sårbare grænser, nødvendigheden af at udbygge infrastrukturene i kandidatlandene og i tredjelande, således at de kan hamle op med ulovlig indvandring, samt risikoen for organiseret kriminalitet og terrorisme, har en direkte indvirkning på alle medlemsstaterne, hvadenten de anvender samtlige Schengen-regler eller ej. I den forbindelse må hovedvægten lægges på et operativt samarbejde, der ikke i første omgang kræver noget formelt juridisk grundlag, på områder som afsløring af dokumentsvindel og styrkelse af myndighederne i tredjelande. Hertil kan alle medlemsstaterne yde et nyttigt bidrag i kraft af deres erfaringer.

### ***Problematikken***

4. Sikkerheden ved EU's ydre grænser er noget, der optager de europæiske borgere meget. Den Europæiske Unions ydre grænser fremstår endnu i dag undertiden – med rette eller urette – som et svagt led i det system, der skal garantere medlemsstaternes indre sikkerhed, ikke mindst i et EU uden indre grænser. EU har allerede et konkret sæt regler angående de ydre grænser, men den største vanskelighed ligger i dag i nødvendigheden af at sikre alle de positive synergivirkninger mellem medlemsstaterne, der kan danne grundlag for en bedre koordinering af indsatsen og dermed et mere ensartet sikkerhedsniveau ved alle de ydre grænser. I betragtning af de farer, der fra mange sider er forbundet med både persontrafikken og varetrafikken over grænserne, kunne man forestille sig, at der kan opnås synergieffekter, effektivitetsgevinster og en bedre ressourceallokering ved en grænseforvaltning, der er mindre opsplittet på nationale forvaltninger, samtidig med at de institutionelle og geografiske realiteter tilgodeses.

De nye udfordringer, den indre sikkerhed stilles overfor, tvinger Den Europæiske Union, der snart vil blive udvidet med nye medlemslande, til at behandle de ydre grænser som et prioriteret spørgsmål. Der er i realiteten fire overordnede krav, der må opfyldes:

- Sikre den gensidige tillid mellem de medlemsstater, der har afskaffet person- og varekontrollen<sup>6</sup> ved deres indre grænser, og dermed gøre det lettere for rejsende at færdes.
- Øge effektiviteten i bekæmpelsen af illegal indvandring under overholdelse af principperne i asylretten, samt af menneskehandel og alle former for trafik knyttet til organiseret kriminalitet og narkotika.
- Blive i stand til at bekæmpe alle de indre og ydre trusler, som terrorisme udsætter medlemsstaterne og borgernes sikkerhed for.
- Skabe garanti for et højt sikkerhedsniveau inden for Den Europæiske Union efter dens udvidelse, navnlig efter at de nye medlemsstater er kommet med i Schengen-reglerne<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Fællesskabets toldområde dækker samtlige medlemsstater i Den Europæiske Union. Det omfatter bl.a. også visse randområder i medlemsstaterne, der ikke falder ind under Schengen-reglerne, jf. artikel 138 i Schengen-konventionen og de erklæringer, der blev afgivet ved undertegnelsen af Amsterdam-traktaten. Fællesskabets toldområde omfatter derimod ikke Norge og Island og heller ikke visse perifere eller autonome områder, der var omfattet af Den Nordiske Pasunion, og som udtrykkeligt falder ind under Schengen-reglerne.

<sup>7</sup> Artikel 8 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union fastsætter, at "Schengen-reglerne og de yderligere foranstaltninger, der træffes inden for rammerne heraf, skal betragtes som gældende regler, der skal accepteres fuldt ud af alle stater, der søger om optagelse". I modsætning til

hvor EU vil få væsentligt længere ydre landgrænser og den regionale kontekst ofte vil være vanskeligere.

Der må her erindres om, at Schengen-reglerne kommer til at træde i kraft i to etaper for de nye medlemsstater, ligesom det også førhen var tilfældet med alle de andre medlemsstater<sup>8</sup>: tiltrædelse af Den Europæiske Union indebærer ikke automatisk, at den nye medlemsstat også får tilladelse til at anvende alle Schengen-reglerne, for dertil kræves en særlig afgørelse fra Rådet, der bl.a. skal fastslå, at den pågældende medlemsstat er nået op på det krævede sikkerhedsniveau ved de ydre grænser. Kandidatlandene har igennem flere år meget seriøst forberedt sig på at opfylde de krav, som reglerne på området retlige og indre anliggender stiller til dem. De har hertil nydt godt af meget omfattende finansiering og ekspertise fra EU. Tilpasningen af kandidatlandenes institutionelle system og retsvæsen skrider lovende fremad, og det samme gælder moderniseringen af deres infrastrukturer og udstyr til grænseforvaltning.

I den forbindelse bemærkes desuden, at mere effektive kontrolprocedurer ved de ydre grænser ikke alene vil kunne øge den indre sikkerhed i medlemsstaterne, men også lette såvel person- som varebevægelser mellem Den Europæiske Union og tredjelande. Det vil i den fælles interesse fremme det økonomiske og kulturelle samkvem med de nærmeste tredjelande.

5. Den Europæiske Unions ydre grænser er også et sted, hvor den fælles forestilling om den indre sikkerhed manifesteres. Mangelen på en klar fælles vision og en klar fælles politik i relation til de ydre grænser indebærer betydelige politiske og strategiske risikomomenter. De vil på længere sigt kunne lægge hindringer i vejen for, at Den Europæiske Union kan føre en bæredygtig politik inden for retlige og indre anliggender. Der kan peges på flere former for svagheder:

- En rent national forvaltning af de ydre grænser eller en forvaltning baseret på aftaler mellem nabolande: dette scenario vil ikke virke fremmende for udvikling af den gensidige tillid, der er afgørende nødvendig for en fortsat afskaffelse af personkontrollen ved de indre grænser.
- Manglende evne til at tilvejebringe en struktureret, forudsigelig budgetramme, der kan garantere for kontinuiteten i indsatsen: det er en af forudsætningerne for, at EU kan nå mere ambitiøse mål end blot en serie punktuelle foranstaltninger. Det drejer sig her om medlemsstaternes og EU's evne til at nå frem til en retfærdig fordeling af de finansielle byrder og til at generere nye synergieffekter og dermed opnå besparelser.
- Manglende evne til gøre fælles front i relation til den eksterne dimension i kontrollen og overvågningen af de ydre grænser: EU's evne til at hævde sin egen politik bliver sat på prøve under forhandlingerne eller drøftelserne med tredjelande eller under det tekniske arbejde i internationale organisationer på områder af direkte eller indirekte relevans for grænsekontrol.

---

reglerne på toldområdet finder Schengen-reglerne imidlertid ikke anvendelse på de nye medlemsstater straks ved deres tiltrædelse af EU.

<sup>8</sup> Blandt de seneste eksempler, der minder mest om de nuværende kandidatlandes situation, kan navnlig nævnes Østrig, Finland og Sverige, der blev medlemmer af Den Europæiske Union pr. 1. januar 1995. Østrig tiltrådte Schengen-konventionen den 28. april 1996, men fik først lov til at anvende alle Schengen-reglerne fuldt ud den 31. marts 1998. Finland og Sverige tiltrådte Schengen-konventionen den 19. december 1996, men fik først tilladelse til at anvende Schengen-reglerne fuldt ud den 26. marts 2001.

## *Målsætningen*

6. En af intentionerne med denne meddelelse er at foreslå en række arbejds- og samarbejdsmekanismer på EU-plan, der indebærer, at de folk, der arbejder med kontrollen ved de ydre grænser, sætter sig sammen og samordner deres operative aktiviteter inden for rammerne af en integreret strategi, der gradvis skal tilgodese alle de mangfoldige dimensioner ved forvaltningen af de ydre grænser. Det drejer sig om at nå frem til en sammenhængende ramme om en fælles indsats på mellemlang og lang sigt. I denne meddelelse fokuseres der på personer, og den bygger derfor på Schengen-reglerne, som i dag er den eneste fællesskabsretlige realitet på området. De retningslinjer og foranstaltninger, der anbefales i denne meddelelse, har en dynamisk karakter. Meningen er, at de i første omgang skal indføres som en udbygning af Schengen-reglerne inden for rammerne af de nuværende traktater. Der er ikke tale om hverken at benægte de institutionelle realiteter, hvor vi ikke kan komme uden om EU's tre søjler, når det drejer sig om indførelse af retsregler. Der er først og fremmest tale om at sætte gang i en dynamisk udvikling af operative foranstaltninger, der skal bygge på samarbejdet om retlige og indre anliggender ved de ydre grænser. Efterhånden som denne dynamik kommer i gang, vil den sikkert give anledning til nye institutionelle behov, som konventet om EU's fremtid nok vil skulle se på. Under alle omstændigheder vil denne meddelelse i relation til overvejelserne om de ydre grænser inden for de nugældende rammer blive fulgt op med endnu en meddelelse, hvori der fokuseres på varer af enhver art. De to meddelelser er baseret på forskellige erfaringer, men vil tilsammen bidrage til at få fastlagt en helhedsstrategi for en mere effektiv integreret forvaltning af de ydre grænser.

Udvidelsen vil i øvrigt stille os over for nye udfordringer, hvad angår beskyttelsen af de ydre grænser. De fremtidige medlemsstater får i vid udstrækning også et ansvar for den indre sikkerhed i EU på et tidspunkt, hvor de endnu befinder sig i en økonomisk og samfundsmæssig overgangsproces. Forvaltningen af disse fremtidige ydre grænser kommer til at spille en afgørende rolle for, hvordan EU's relationer med vore fremtidige naboer som f.eks. Hviderusland og Ukraine vil udvikle sig. Det er derfor nødvendigt, at der i nært samarbejde med de fremtidige medlemsstater fastlægges en sammenhængende fremgangsmåde i forlængelse af den indsats, EU har gjort i årevis.

7. Denne meddelelse starter med en konstatering (del II), hvor der gøres status over EU-reglerne og den bestående operative praksis, hvilket munder ud i en diagnosticering af EU's behov i et udvidelsesperspektiv. På basis af denne diagnosticering foreslås det (del III), at der udvikles en fælles politik for forvaltning af EU-landenes ydre grænser, hvis enkelte elementer anses for at være indbyrdes uadskillelige.

## **II. KONSTATERING: EU-REGLERNE OM PASSAGE AF DE YDRE GRÆNSER MANGLER EN VIRKELIG KOORDINERING I PRAKSIS**

I det følgende gives først en kort beskrivelse af de juridiske og institutionelle rammer, Schengen-reglerne har ført til, og den aktuelle operative praksis med det formål at nå frem til en diagnose af behovene.

## II. a) De juridiske og institutionelle rammer om forvaltningen af de ydre grænser

### 8. EU-reglerne og kilderne til de nugældende bestemmelser

Siden Schengen-konventionen trådte i kraft den 26. marts 1995<sup>9</sup>, har kontrollen og overvågningen ved de deltagende medlemsstaters ydre grænser været underlagt fælles og ensartede principper. Indholdet af disse fælles og ensartede principper er fastlagt i kapitel 2 i afsnit II i Schengen-konventionen. De nærmere gennemførelsesbestemmelser til disse principper er fastsat og uddybet i den fælles håndbog om de ydre grænser<sup>10</sup>. Alle disse bestemmelser har fået et nyt retsgrundlag i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten)<sup>11</sup>.

I artikel 3 i Schengen-konventionen fastsættes det, at *"passage ved de ydre grænser kan principielt kun ske ved grænseovergangsstederne og inden for åbningstiderne"*. Schengen-konventionens artikel 5 fastlægger principperne i en EU-lovgivning om udlændinges ret til indrejse i det fælles område med fri bevægelighed til et ophold, der ikke overstiger tre måneder, samt for lovbestemmelser, der fastsætter, hvordan grænsevagterne skal forholde sig, når personer er indberettede som uønskede personer i henhold til Schengen-konventionens artikel 96.

Artikel 6 i Schengen-konventionen fastlægger, hvilke forpligtelser der påhviler medlemsstaterne med hensyn til kontrol og overvågning af de ydre grænser<sup>12</sup>. Der foretages kontrol af de personer, der lovligt passerer de ydre grænser. Med hensyn til personkontrol er medlemsstaternes forpligtelser relativt omfattende. Systematisk fastslåelse af de pågældendes identitet er obligatorisk, hvilket også gælder EU-borgere og personer underlagt fællesskabsretten. Der foretages overvågning på strækninger mellem de tilladte grænseovergangssteder med det formål at afholde folk fra at passere den ydre grænse ulovligt. Medlemsstaterne skal sørge for, at niveauet er ensartet hele vejen langs de ydre grænser.

9. Der er andre elementer i Schengen-reglerne, der er uadskillelige fra kontrollen og overvågningen af de ydre grænser:

- bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 26 (transportvirksomheders ansvar) og 27 (hjælp i berigelsesøjemed til ulovlig indrejse) samt de bestemmelser, der derefter er vedtaget<sup>13</sup> for at forhindre ulovlig indvandring
- bestemmelserne i artikel 71, stk. 3, om skærpelse af kontrollen med person- og varebevægelser samt transportmidler ved de ydre grænser "med henblik på at bekæmpe ulovlig indførsel af narkotika og psykotrope stoffer...."

---

<sup>9</sup> For at forenkle sprogbrugen tales der om "Schengen-konventionen", men den korrekte betegnelse er "konvention om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser", som blev undertegnet i Schengen den 19. Juni 1990. Konventionens fulde tekst er offentliggjort i EF-Tidende L 239 af 22. september 2000 (s. 19-62)

<sup>10</sup> Den afgørelse, Schengen-Eksekutivkomitéen traf den 28. April 1999 om vedtagelse af denne håndbog, er offentliggjort i EF-Tidende L 239 af 22. september 2000 (s. 317). Dens retsgrundlag i Den Europæiske Union blev fastlagt ved Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20. maj 1999.

<sup>11</sup> Se Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20. maj 1999, offentliggjort i EF-Tidende L 176 af 10. juli 1999.

<sup>12</sup> Se bilag 1 med hensyn til definition af den anvendte terminologi.

<sup>13</sup> Rådets direktiv nr. 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 (EF-Tidende L 187 af 10. juli 2001, s. 45-46).

- horisontale bestemmelser som Schengen-informationssystemet (SIS<sup>14</sup>), der også finder anvendelse ved de ydre grænser.

Schengen-konventionens artikel 101, stk. 1, litra a), fastsætter, at "*myndigheder med ansvar for grænsekontrol*" har adgang til alle "*oplysningerne i SIS samt ret til direkte søgning i disse oplysninger*". Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at den ydre grænse ved kontrol med personers ind- og udrejse af området fungerer som en stopklods eller et filter i relation til den indre sikkerhed i bred forstand. De konsulære myndigheder har i øvrigt også adgang til de indberetninger, der foretages i henhold til Schengen-konventionens artikel 96 med henblik på at nægte visse udlændinge indrejse i området. De skal konsultere SIS, inden de udsteder visum til en udlænding<sup>15</sup>.

#### 10. Hvordan sikres det, at de fælles regler om passage af de ydre grænser anvendes korrekt?

Inden for rammerne af Schengen-regeringssamarbejdet blev der indført en gensidig overvågningsordning, det såkaldte *stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengen-reglerne*, som fik tillagt opgaver på bestemte områder<sup>16</sup>. Udvalget kan således normalt evaluere forbindelserne og samspillet mellem den måde, hvorpå kontrollen og overvågningen af de ydre grænser foregår i hver medlemsstat, deres visumudstedelsespraksis, politisamarbejdet og det retslige samarbejde ved de indre grænser og brugen af SIS. Dette evalueringssystem har to særskilte formål:

- at evaluere nye medlemsstater med henblik på den rådsafgørelse, der giver dem bemyndigelse til at anvende Schengen-reglerne<sup>17</sup>
- derefter efterprøve, om medlemsstaterne anvender Schengen-reglerne korrekt<sup>18</sup>.

Dette evalueringssystem har fået et dobbelt retsgrundlag, nemlig dels EF-traktatens artikel 66 og dels artikel 30 og 31 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)<sup>19</sup>.

11. Evalueringssystemet åbner for øjeblikket ikke mulighed for uvarslede besøg, og de besøg, der kan foretages, har ikke karakter af egentlige inspektioner. Det giver derfor ikke mulighed for at observere fænomener eller funktionsfejl, der samtidigt berører flere medlemsstater – f.eks. bestemte typer ydre grænser (til søs, til lands eller i luften) eller flere medlemsstaters konsulater i samme del af verden.

For de medlemsstater, der anvender Schengen-reglerne, giver evalueringsbesøget anledning til en rapport. Det er imidlertid ikke muligt at drage alle de logiske konsekvenser af denne rapport, f.eks. i form af sanktioner eller operationel og finansiel støtte til en eller flere medlemsstater. Men det system, der er udviklet inden for rammerne af *det stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengen-reglerne*, fungerer som et meget værdifuldt udgangspunkt, når det drejer sig om at styrke evalueringen af de ydre grænser fra et internt sikkerhedsperspektiv. Det fortjener at blive videreudviklet på en måde, der tilgodeser den

---

<sup>14</sup> Se artikel 92-101 i Schengen-konventionen.

<sup>15</sup> Borgere i Den Europæiske Union, statsborgere i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde samt familiemedlemmer til disse personer underlagt fællesskabsretten, uanset disses nationalitet, kan i princippet ikke indberettes efter artikel 96.

<sup>16</sup> Se Eksekutivkomitéens afgørelse SCH/Com-ex (98) 26 endelig udg. af 16. september 1998, offentliggjort i EF-Tidende L 239 af 22. september 2000 (s. 138).

<sup>17</sup> Den seneste evaluation af den art blev foretaget af den gruppe, der består af Danmark, Finland, Sverige, Norge og Island i perioden fra første kvartal 2000 til første kvartal 2001.

<sup>18</sup> Den seneste evaluering af den type drejede sig om Frankrig i første kvartal 2002.

<sup>19</sup> Se Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20. maj 1999 offentliggjort i EF-Tidende L 176 af 10. juli 1999.



erklæring, Kommissionen afgav, da Schengen-reglerne blev integreret i Den Europæiske Union<sup>20</sup>, og under overholdelse af den normale institutionelle fremgangsmåde i de tilfælde, hvor en medlemsstat ikke anvender fællesskabsretten korrekt.

## II. b) Den nuværende operative praksis

### 12. Hvem bevogter i dag EU-landenes grænser?

Schengen-konventionens artikel 6 fastsætter, at kontrollen gennemføres efter ensartede principper "*inden for rammerne af den nationale kompetence og den nationale lovgivning og under hensyn til samtlige kontraherende parters interesser*". Heraf følger, at hver medlemsstat frit kan vælge, hvilke myndigheder der skal varetage kontrollen og overvågningen af de ydre grænser efter dens egne interne nationale strukturer. I nogle lande er det et enkelt korps, i andre lande flere korps henhørende under forskellige ministerier, der tager sig af denne opgave. Koordineringen mellem de forskellige tjenester foregår enten på centralt nationalt hold eller på regionalt plan, således som det anbefales i "Kataloget over god Schengen-praksis"<sup>21</sup>.

13. De opgaver, medlemsstaterne har tillagt de forskellige nationale myndigheder, der er til stede ved de ydre grænser, dækker over et bredt spektrum af aktiviteter. Hver nationale tjeneste i en medlemsstat har ikke altid noget nøjagtigt sidestykke i en anden medlemsstat med samme opgaver og samme beføjelser til at bekæmpe, forebygge eller undersøge ulovligheder. Denne mangfoldighed af nationale administrative organisationer er naturligvis helt legitim, men den må ikke desto mindre i praksis indgå i en fælles strategi for forvaltning af de ydre grænser i EU. Derfor må der hos lederne og medarbejderne i disse forskellige tjenester udvikles en bevidsthed om, at de faktisk allerede i dag fungerer som grænsevagter for alle EU-landene. Disse tjenester bør derfor se deres arbejde som et bidrag til et europæisk kontrol- og overvågningsnet. Som helhed må alle de opgaver og alt det arbejde, alle disse tjenester udfører, sikre en ensartet anvendelse af Schengen-reglerne, den fælles toldtarif og alle de andre bestemmelser i EF-/EU-retten, der kan finde anvendelse ved de ydre grænser. Det drejer sig om at øge koordineringen mellem de forskellige berørte tjenester, hvilket kan give en merværdi, bl.a. ved udveksling af deres risikoanalysemetoder.

14. På det finansielle plan er det det nationale budget i hver medlemsstat, der afholder udgifterne til personale og udstyr, hvilket på grund af den geografiske konfiguration kan føre til særligt store finansielle byrder for bestemte medlemsstater, navnlig i relation til kontrollen af søgrænserne. Arbejdsmetoder, brug af personale og materiel samt forvaltningen heraf følger i alt væsentlig de nationale regler, til trods for bestemmelserne i Schengen-

---

<sup>20</sup> "I overensstemmelse med artikel 1 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union gennemføres det tættere Schengen-samarbejde "*inden for Den Europæiske Unions institutionelle og juridiske rammer og under overholdelse af de relevante bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab*". Kommissionen finder derfor også, at integrationen af Eksekutivkomitéens afgørelse om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengen-reglerne (SCH/Com-ex (98) 26 endelig udg. af 16.9.1998) i EU på ingen måde berører den kompetence, den har i henhold til traktaterne og navnlig dens ansvar som traktaternes vogter" (Se EF-Tidende L 176 af 10. juli 1999, s. 30).

<sup>21</sup> EU-katalog for Schengen: Kontrol ved de ydre grænser, udvisning og genindrejse: anbefalinger og god praksis (vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 28. februar 2002 og offentliggjort af Rådets Generalsekretariat)

konventionens artikel 6<sup>22</sup>. Det bemærkes dog, at det forholder sig anderledes på toldområdet. Medlemsstaterne tilbageholder 25% af EU's egne indtægter af told til dækning af deres infrastrukturbehov ved de ydre toldgrænser<sup>23</sup>. Der er fællesskabsstøtte til rådighed til fælles aktioner langs EU's ydre grænser, også søgrænserne, inden for rammerne af politi-, told- og retssamarbejdet. Fra EU's side er sådanne aktiviteter også berettigede til støtte fra fællesskabsinitiativet INTERREG, der støtter grænseoverskridende, tværnationalt og interregionalt samarbejde. Dette samarbejde kan knyttes sammen med aktiviteter på den anden side af grænsen ved brug af forskellige instrumenter, alt efter beliggenheden (TACIS, PHARE, CARDS, MEDA). INTERREG vil blive udvidet og komme til at dække de nye medlemsstater efter udvidelsen.

#### 15. Hvori består vanskelighederne ved at anvende fællesskabsreglerne for personers passage af de ydre grænser ?

Artikel 5 i Schengen-konventionen fastsætter, at en udlænding for at kunne få lov til at indrejse i det fælles område med fri bevægelighed "*ikke må udgøre en trussel for [en af medlemsstaternes] offentlige orden, nationale sikkerhed eller internationale forbindelser*". Dette princip forekommer meget vanskeligt at gennemføre på en ensartet måde ved de ydre grænser, for vurderingen foretages på grundlag af nationale kriterier, der ikke er ækvivalente fra det ene land til det andet. Samme problem kan rejse sig for anvendelsen af bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 6 om eftersøgning og forebyggelse af trusler<sup>24</sup>.

Eventuelle forskelle i national lovgivning og administrativ praksis kan resultere i forskelle i sikkerheden mellem de dele af de ydre grænser, der kontrolleres af forskellige medlemsstater. Fortolkningen af reglerne om indberetning til SIS kan variere fra den ene medlemsstat til den anden. Der er også forskelle med hensyn til, hvilken adgang de forskellige tjenester, der beskæftiger sig med kontrol og overvågning af de ydre grænser, har til SIS. Disse faktorer har naturligvis indvirkning på, hvor ensartet forvaltningen af de ydre grænser er i relation til den indre sikkerhed inden for det fælles område med fri bevægelighed.

I øvrigt indeholder Schengen-konventionens artikel 6 også bestemmelser om indrejse- og udrejsekontrol af alle personer, der passerer de ydre grænser, men deres formulering<sup>25</sup> kan give det indtryk, at udrejsekontrollen er af sekundær betydning. Denne situation fortjener en nærmere gennemgang i relation til den korrekte anvendelse af foranstaltninger i forbindelse med udrejseforbud eller diskret overvågning af personer, der kan udgøre en sikkerhedstrussel. Navnlig med hensyn til udrejsekontrol forekommer det muligt at forbedre den måde, hvorpå de tjenester, der tager sig af personkontrollen og dem, der står for den told- eller skattemæssige kontrol, skal supplere hinanden.

---

<sup>22</sup> "[medlemsstaterne] forpligter sig til at indsætte tilstrækkeligt og kvalificeret personale til at gennemføre denne kontrol og overvågning af de ydre grænser. (...) Kontrollen ved de ydre grænser skal have et ensartet omfang".

<sup>23</sup> I overensstemmelse med afgørelse 2000/597/EF, Euratom, om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, der trådte i kraft den 1. marts 2002, har medlemsstaterne ret til at tilbageholde 25% i omkostninger ved opkrævning af traditionelle egne indtægter.

<sup>24</sup> "Personkontrollen omfatter (...) også eftersøgning og forebyggelse af trusler mod den nationale sikkerhed og den offentlige orden i [medlemsstaterne]. Kontrollen omfatter også motorkøretøjer og genstande, som personer, der passerer grænsen, er i besiddelse af".

<sup>25</sup> "(...) ved udrejse foretages den kontrol, der i alle kontraherende parters interesse er påkrævet ifølge udlændingelovgivningen og med henblik på eftersøgning og forebyggelse af trusler mod de kontraherende parters nationale sikkerhed og offentlige orden. Alle udlændinge skal underkastes denne kontrol. Hvis en sådan kontrol ikke kan gennemføres som følge af særlige omstændigheder, bør der foretages en prioritering. I denne forbindelse er indrejsekontrol principielt vigtigere end udrejsekontrol (...)".

## 16. Samarbejde mellem medlemsstaterne ved selve EU's ydre grænser

Inden for kontrollen og overvågningen af de ydre grænser benytter medlemsstaterne i dag to former for samarbejdsrammer på grundlag af Schengen-reglerne:

- Officiel udveksling af forbindelsesofficerer efter artikel 7 i Schengen-konventionen<sup>26</sup>: formålet er at fremme bistand og permanent samarbejde mellem medlemsstaterne "*med henblik på en effektiv gennemførelse af kontrol og overvågning*" samt "*fremme en ensartet uddannelse samt efter- og videreuddannelse af de personer, der udøver kontrol*".
- Bilaterale aftaler om politisamarbejde indgået mellem medlemsstaterne på grundlag af Schengen-konventionens artikel 47<sup>27</sup>: formålet med dem ved de ydre grænser er især at bekæmpe ulovlig indvandring og forebygge organiseret kriminalitet efter de af Schengen-Eksektivkomiteens fastlagte retningslinjer<sup>28</sup>.

17. Nogle af disse bilaterale aftaler om politisamarbejde bruges undertiden til forsøg med at indsætte teams bestående af politifolk fra begge lande ved de ydre grænser. Deres størrelse, opgaver og handleevne har dog stadig et begrænset omfang. Det ser ud til at være vanskeligt at strække sig ud over denne bilaterale ramme og nå frem til en virkelig europæisk dimension. For øjeblikket kan de politifolk, der således er udstationeret i en anden medlemsstat, ikke udøve de beføjelser som udøvere af offentlig myndighed, som de må kunne for at varetage kontrol- og overvågningsopgaver ved de ydre grænser. Desuden ser disse former for bilateralt samarbejde mellem medlemsstater, der er affødt af Schengen-reglerne, ikke ud til at være samordnet med andre former for samarbejde, f.eks. om forvaltningen af ydre grænser ud fra et toldperspektiv.

### II. c) De vigtigste behov

18. De initiativer, der er blevet taget af forskellige formandskaber og af medlemsstater, tyder på, at der er behov for en mere operativ samarbejds- og samordningsinstans<sup>29</sup> for kontrollen og overvågningen af de ydre grænser. Det ser også ud til, at man med disse initiativer har søgt at nå frem til en bedre integration mellem de forskellige opgaver, der skal varetages ved de ydre grænser, og de opgaver, der udøves af andre myndigheder inden for det fælles område med fri bevægelighed.<sup>30</sup>

19. Kommissionen peger på flere huller, der må udfyldes på EU-plan, således som det fremgår af de sidste par måneders komplekse drøftelser i Rådet:

---

<sup>26</sup> EF-traktatens artikel 66 er blevet fastlagt som retsgrundlaget for Schengen-konventionens artikel 7 "*i det omfang, hvor disse bestemmelser ikke udgør former for politisamarbejde som omhandlet i Schengen-konventionens afsnit III*", jf. Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20. maj 1999 offentliggjort i EF-Tidende L 176 af 10. juli 1999.

<sup>27</sup> Retsgrundlaget for denne bestemmelse er fastsat til artikel 34 og artikel 30, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union, jf. Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20. maj 1999. Schengen-konventionens artikel 47 er placeret i kapitlet om "Politisamarbejde", mens den ovenfor omhandlede artikel 7 står i kapitlet om "Passage af de ydre grænser".

<sup>28</sup> Se Eksekutivkomiteens afgørelse SCH/Com-ex (99) 7, rev.2, af 28. april 1999 offentliggjort i EF-Tidende L 239 af 22. September 2000.

<sup>29</sup> Notat fra det belgiske formandskab til Rådet af 27. november 2001 om et "Border management concept" (rådsdokument 14570/01 FRONT 69)

<sup>30</sup> Se "Workshop Police and Border Security", der fandt sted i Neusiedl/See (Østrig) den 10.-11. januar 2002 og blev finansieret over OISIN-programmet.

- Hvordan kan man opnå en større 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 ?
- Hvordan kan man sikre en 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?
- Hvor og hvordan kan der skabes løbende kontakt mellem dem, der har ansvaret for forvaltningen, og dem, der har ansvaret for den operative planlægning af indsætningen af personale og udstyr?
- Hvordan kan man sætte de operative tjenester i stand til at nå frem til en fælles risikoanalyse og derigennem en prioritering og samordning af deres operative mål på EU-plan?
- Bør visse gældende lovbestemmelser om kontrol og overvågning af de ydre grænser ændres?
- Hvordan kan man deles om de finansielle og operative byrder?
- Hvordan kan man nå frem til et fælles grundlag for uddannelse af grænsevagter?

### **III. EN FÆLLES POLITIK FOR FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER : ET EUROPÆISK GRÆNSEVAGTKORPS**

20. For at nå frem til en sammenhængende løsning, der kan opfylde alle de behov, medlemsstaterne på forskellig vis har peget på, og som er beskrevet ovenfor, går Kommissionen ind for en struktureret indsats, der sikrer kontinuiteten inden for rammerne af en fælles politik for integreret forvaltning af de ydre grænser. Denne fælles politik bør som et mindstemål bestå af fem elementer, der er indbyrdes forbundne:

- a) Et fælles lovgivningskorpus
- b) Et fælles system for samordning og operativt samarbejde
- c) En fælles og integreret risikoevaluering
- d) Et personale, der er uddannet til at tilgodese den europæiske dimension, og interoperativt udstyr
- e) Deling af byrderne mellem medlemsstaterne med sigte på et europæisk grænsevagtkorps.

Den demokratiske kontrol og domstolskontrollen med alle disse aktiviteter skal sikres.

21. For hvert af disse elementer drejer det sig om at få opstillet de retningslinjer, der skal følges, og de foranstaltninger, der skal træffes.

Af klarhedshensyn gives der i Bilag I en definition på den sprogbrug, der er benyttet igennem hele del III, uden at disse definitioner dog har nogen juridisk værdi. Der er tale om begreberne kontrol ved de ydre grænser, overvågning af de ydre grænser, indre sikkerhed i det fælles område med fri bevægelighed, sikkerhed ved de ydre grænser, grænsevagt og forvaltning af de ydre grænser.

### III.a) Et fælles lovgivningskorpus

22. EF-traktatens afsnit IV, især artikel 62 og 66, frembyder store juridiske muligheder for at tilrettelægge den strategi, der må lægges, og for at etablere alle elementerne i den fælles politik for en integreret forvaltning af de ydre grænser og bringe dem til at fungere.

23. Kommissionen foreslår fire foranstaltninger i forbindelse med passage af de ydre grænser, der kan gennemføres **på kort sigt** :

- En omarbejdning af *den fælles håndbog om kontrol med de ydre grænser* med det formål at afklare de forskellige bestemmelsers juridiske værdi og gøre den til en retskilde som supplement til de andre regelsæt på området, bl.a. reglerne om EU-borgeres frie bevægelighed, udbygning af Schengen-reglerne og de internationalprivatretlige aftaler, der er relevante for grænsekontrol - på dette område har Kommissionen til hensigt at tage et lovgivningsinitiativ.
- Indførelse af visse regler om "*god praksis*" i den fælles håndbog, der kunne bygge på kataloget over god Schengen-praksis, men bør gøres obligatoriske.
- Udarbejdelse af en *praktisk vejledning* til brug for grænsevagterne, som også skal findes i elektronisk form - meningen er, at alle ansatte i grænsevagtstjenesten skal have udleveret en lethåndterlig vejledning, som de altid vil kunne slå op i. Denne vejledning skulle ikke være nogen retskilde, men en systematisk og sammenhængende samling af alle kontrol- og overvågningsregler, der følger af de relevante retsbestemmelser.
- Opstilling af principper for og vedtagelse af fælles foranstaltninger for "*mindre grænsetrafik*"<sup>31</sup> (pendlertrafik) med henblik på udvidelsen. Målet er bedre at få indkredset grundlæggende principper og betingelser for et sådant system og eventuelt indgå aftaler mellem EU og dets nabolande.

24. **På mellemlang sigt** går Kommissionen ind for, at "foranstaltningerne angående passage af de ydre grænser" følges op med nye "procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved de ydre grænser"<sup>32</sup>:

- Indførelse af en formaliseret mekanisme for udveksling og behandling af information mellem de myndigheder, der opererer ved de ydre grænser, og de myndigheder, der opererer inden for det fælles område med fri bevægelighed, som led i disse "procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved de ydre grænser" og under overholdelse af EF-traktatens artikel 64, stk. 1.
- Fastsættelse af, hvilke beføjelser et europæisk grænsevagtkorps eventuelt skulle have.
- Fastsættelse af de geografiske grænser for et sådant europæisk grænsekorps' udøvelse af dets funktioner.

25. For at nå frem til et objektivt niveau i den indre sikkerhed inden for et område uden grænser forekommer det også nødvendigt at skabe juridisk grundlag for udøvelse af en virkelig *inspektionsfunktion ved de ydre grænser*. En sådan operativ inspektionsfunktion bør

<sup>31</sup> I Schengen-konventionens artikel 3 fastsættes det, at "*nærmere bestemmelser herom såvel som undtagelser og regler for mindre grænsetrafik ..... vedtages af eksekutivkomitéen*". Hverken *Schengen-Eksekutivkomitéen* eller Rådet, der afløste denne komité efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden, har nogensinde gjort brug af denne bestemmelse.

<sup>32</sup> Citat fra EF-traktatens artikel 62, stk. 2, litra a).

kunne sættes i værk enten på en medlemsstats anmodning eller på dens eget initiativ, bl.a. når det er klart, at samtlige medlemsstater må indsætte forstærkninger ved en ydre grænse, som det midlertidigt og objektivt set er vanskeligt at kontrollere eller overvåge.

26. Ud over de nationale bidrag bør der også åbnes mulighed for en finansiering af denne fælles politik bl.a. ved anvendelse af EF-traktatens artikel 66 om administrativt samarbejde mellem medlemsstaternes tjenester og mellem disse og Kommissionen.

### **III.b) Hvordan kan der etableres et fælles system for operativ samordning og samarbejde?**

27. Et fælles system for operativ samordning og samarbejde kunne baseres på to instrumenter:

- en *fællesinstans for de ydre grænser*
- en *løbende informationsudvekslings- og behandlingsproces*, som skulle etableres gradvis og på mellemlang sigt mellem de forskellige nationale myndigheder, der opererer ved de ydre grænser, og dem, der opererer inden for det fælles område med fri bevægelighed.

#### 28. Fællesinstans for de ydre grænser

Kommissionen anbefaler, at der oprettes en *fællesinstans for de ydre grænser*<sup>33</sup>, som skulle have følgende opgaver:

- at fungere som "hovedet" bag den fælles politik for forvaltning af de ydre grænser og varetage den fælles og integrerede risikoevaluering
- at fungere som "dirigent" og samordne og lede operative aktioner i marken, navnlig i krisesituationer
- at fungere som forvalter og strateg for at sikre bedre sammenhæng i de nationale politikker i relation til personale og udstyr
- at udøve inspektionsbeføjelser, navnlig i krisesituationer, eller når risikoevalueringen tilsiger det.

29. Denne *fællesinstans for de ydre grænser* skal primært bestå af folk, der har ansvar for og i praksis beskæftiger sig med kontrol og overvågning af de ydre grænser, og den skal ikke være strengt begrænset til kun at tage sig af de områder, der falder ind under EF-traktatens artikel 62, stk. 2, litra a)<sup>34</sup>. Den skal arbejde tværfagligt og horisontalt og kan omfatte folk, hvis arbejde har forbindelse med sikkerheden ved de ydre grænser :

- de myndigheder, der udsteder visum til kortvarigt ophold og langvarigt ophold, hvis opgaver falder ind under henholdsvis artikel 62, stk. 2, litra b) ii)<sup>35</sup> og artikel 63, stk. 3, litra a)<sup>36</sup> i EF-traktaten

<sup>33</sup> På Det Europæiske Råds ekstraordinære møde den 21.09.01 og på Rådets mødet om retlige og indre anliggender den 16.11.01 havde Finland allerede bragt et "Forum for de ydre grænser" på bane.

<sup>34</sup> "De standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved de ydre grænser".

<sup>35</sup> "procedurer og betingelser for medlemsstaternes udstedelse af visa".

<sup>36</sup> "betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring".

- myndigheder med ansvar for anvendelse af alle de kompenserende foranstaltninger, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 61, litra e)<sup>37</sup> og artikel 62, stk. 1<sup>38</sup>, og som tager sigte på skabelse af et "område med frihed, sikkerhed og retfærdighed": der kan helt konkret være tale om repræsentanter for politi, retsvæsen, toldmyndigheder og EUROPOL som omhandlet i traktaten om Den Europæiske Union<sup>39</sup>.

30. De overordnede politiske retningslinjer for *fællesinstansen for de ydre grænser* skulle afstikkes af Rådet, idet denne *fællesinstans* sandsynligvis kommer til at udvikle sig på basis af arbejdsgruppen SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) i den konstellation, hvor deltagerne er ansvarlige ledere i de tjenester i medlemsstaterne, der varetager kontrollen af de ydre grænser. I den første fase af instansens virke skulle arbejdet foregå på grundlag af EF-traktatens artikel 66, da der er tale om deltagere på et ledelsesniveau, der sætter dem i stand til at forpligte deres nationale myndigheder til at medvirke i et konkret administrativt samarbejde inden for kontrol og overvågning af de ydre grænser på de områder, der falder ind under Schengen og EF-traktatens afsnit IV. Men det er nok indlysende, at SCIFA alene, og måske også EF-traktatens artikel 66, ret hurtigt vil vise sig utilstrækkelig til at gøre denne instans virkelig tværfaglig og opnå den ønskede synergi med toldsamarbejdet og især politisamarbejdet under søjle 3.

I det mindste med hensyn til en del af sine funktioner bør denne *fællesinstans for de ydre grænser* gradvis kunne udvide sine aktiviteter ud over EF-traktatens artikel 66 og om fornødent ud over rammerne om Rådets arbejdsgrupper, navnlig hvis det efter oprettelsen af et europæisk grænsevagtkorps bliver nødvendigt med en permanent kommandostruktur til operativ ledelse og administration af dets personale og udstyr.

Til udøvelse af sin inspektionsfunktion skulle *fællesinstansen* tage udgangspunkt i det mandat, det stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengen-reglerne har fået tillagt, og som indgår i Schengen-reglerne, men som det måske vil være nødvendigt at udvide og styrke uden at ophæve den horisontale forbindelse, dette mandat skaber mellem aktiviteterne under første og tredje søjle. Denne fremgangsmåde forekommer at være den mest pragmatiske, for i dag udøves dette mandat af Rådets gruppe *Schengen-evaluering* (SCH/EVAL), som faktisk er underlagt SCIFA, der skulle danne udgangspunktet for den *fælles instans for de ydre grænser*. Der bliver dermed ikke tale om nogen multiplikation af strukturer - for inspektionsfunktionen i krisesituationer skulle i praksis varetages af de overordnede til de personer, der i dag foretager "rutinemæssige" evalueringsbesøg i arbejdsgruppen SCH/EVAL.

Under alle omstændigheder skal *fællesinstansens* opgaver såvel på kort som på længere sigt omfatte aktiviteter til fremme af en mere effektiv anvendelse af EU's retsregler, men den

---

<sup>37</sup> "Foranstaltninger inden for politisamarbejde og retligt samarbejde vedrørende kriminalsager, der tager sigte på et højt sikkerhedsniveau gennem forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet i Unionen i henhold til bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union".

<sup>38</sup> "Foranstaltninger med henblik på i overensstemmelse med [EF-traktatens] artikel 14 at sikre, at personer, uanset om de er unionsborgere eller tredjelandstatsborgere, ikke kontrolleres ved passage af indre grænser"

<sup>39</sup> Bestemmelserne i EF-traktatens artikel 61, litra e), henviser til bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union, hvori det bl.a. i artikel 29 hedder: "Uden at det berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser, har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (...), gennem tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder, både direkte og gennem Den Europæiske Politienhed (Europol)..."

skulle derimod ikke fremlægge forslag til ny lovgivning eller have nogen gennemførelsesbeføjelser som omhandlet i EF-traktatens artikel 202.

Kommissionen vil deltage i denne instans og her udøve den institutionelle initiativ- og kontrolrolle, som EF-traktaten har tillagt den.

31. Denne *fællesinstans*, hvis virksomhed skal betragtes som en udbygning af Schengen-reglerne, udgør også den ideelle ramme om den gradvise optagelse af de nye kandidatlande. De nye medlemsstaters fulde deltagelse i *fællesinstansens* forskellige aktiviteter og den fælles politik for integreret forvaltning af de ydre grænser skal foregå i samme takt som de enkelte medlemsstaters anvendelse af bestemmelserne i Schengen-reglerne. Men det vil være ønskeligt, at man foregriber, hvad der skal ske i henhold til denne tidsplan, og allerede nu gør en indsats med hensyn til konvergens i personalepolitik og udstyr samt eventuelle specifikke aktioner, hvori de nye medlemsstater eller kandidatlande kunne inddrages på bestemte områder.

32. Som led i denne *fællesinstans'* risikoanalyseopgaver kunne man anmode den om at foretage en analyse med henblik på udvikling af det andet instrument i det fælles samordnings- og samarbejdssystem, nemlig den permanente udveksling og behandling af information og oplysninger, som vi kommer nærmere ind på i det følgende.

### 33. En permanent udveksling og behandling af information og oplysninger

Den mekanisme for permanent udveksling og behandling af information og oplysninger, der sigtes på, er ikke en database eller et edb-net, og der er heller ikke tale om oprettelse af en administrativ struktur. Det drejer sig om en ordning eller et sæt adfærdsregler, der alt efter arten af de oplysninger og den risiko, der er tale om, skal have til formål at etablere direkte forbindelser og udveksling mellem de myndigheder, der beskæftiger sig med sikkerheden ved de ydre grænser. Denne sikkerhedsprocedure (kaldet PROSECUR<sup>40</sup>, hvilket står for "PROcedure of SECURity" eller "PROcédure de SECURité") skal hvile på en lang række forskellige instrumenter og tekniske udvekslingsmetoder, hvoraf nogle allerede findes, mens andre gradvis skal udvikles. Helt konkret kunne PROSECUR f.eks. komme til at råde over følgende værktøjer, der skal supplere hinanden indbyrdes, således at alle aspekter ved sikkerheden ved de ydre grænser dækkes:

- SIS-systemet, når der skal indhentes oplysninger under kontrollen ved de ydre grænser
- de forskellige elektroniske databanker, der er under udvikling (f.eks. for udstedte visa og afviste visumansøgninger), for at konsultere oplysninger fra andre myndigheder
- et krypteret Intranet mellem nationale kontaktpunkter til interaktiv udveksling af oplysninger eller samordning af konkrete hasteaktioner i forbindelse med en person, der er ved at passere den ydre grænse
- de informationsudvekslingskanaler, der findes inden for bekæmpelse af narkotikatrafik
- klassiske telekommunikationsmetoder via telefon eller radio, eventuelt via de nationale kontaktpunkter<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> For nemheds skyld foreslås den betegnet således i resten af teksten.

<sup>41</sup> For at mindske sprogproblemer eller når der er tale om oplysninger af interesse for de nationale sikkerhedstjenester.



34. Inden for rammerne af PROSECUR kunne en tjeneste også blive anmodet om at sende en anden tjeneste de oplysninger og papirer, der er nødvendige for en fuldstændig behandling af en lovovertrædelse, forbrydelse eller trussel, der er påvist ved den ydre grænse. Det kunne f.eks. være tilfældet, når en tjeneste af juridiske eller materielle årsager ikke er i stand til at foretage hele behandlingen og opfølgningen. I en sådan situation vil PROSECUR forhåbentligt kunne løse problemerne med den manglende forbindelse mellem tjenesterne, uden at det påvirker den kompetence og de beføjelser, de har i henhold til deres nationale lovgivning. Desuden bør der inden for PROSECUR også indføres alarmprocedurer for toldtjenesterne samt procedurer for inddragelse af plantesundhedstjenester eller videnskabelige laboratorier. Omvendt bør efterretningstjenesterne i en medlemsstat omgående kunne udsende oplysninger til alle *grænsevagtstjenester* og konsulater, der er tilstrækkeligt relevante og præcise til, at de i en given periode kan målrette indsatsen efter bestemte typer enkeltpersoner, genstande, oprindelseslande eller transportmidler.

35. For at kunne fungere ordentligt bør PROSECUR på sigt formaliseres i en retsakt<sup>42</sup>, der præciserer de gensidige forpligtelser og rettigheder på EU-plan:

- mellem de forskellige grænsevagtstjenester, der varetager kontrollen og overvågningen af personers eller varers passage af de ydre grænser
- mellem disse grænsevagtstjenester og politi, retsvæsen eller andre administrative tjenester med ansvar for sikkerheden inden for det fælles område med fri bevægelighed.

Den udveksling af information og oplysninger, der foregår inden for rammerne af PROSECUR, bør så vidt muligt foregå på samme måde mellem myndigheder i en og samme medlemsstat og mellem myndigheder i forskellige medlemsstater. Alt efter arten af de oplysninger og risici, der er tale om, den tekniske udvekslingsform og oplysningernes hastende karakter bør PROSECUR etablere særlige forbindelser med EUROPOL samt med de andre mekanismer for politisamarbejde, toldsamarbejde eller samarbejde mellem retslige myndigheder, der findes.

### **III. c) Hvordan kan den fælles integrerede risikoevaluering udformes?**

36. En fælles integreret risikoevaluering indgår også som et vigtigt element, når det drejer sig om en samlet beskyttelse af de ydre grænser, der tilgodeser de tre strategiske hovedlinjer - tredjelande, selve den ydre grænse og det fælles område med fri bevægelighed.

Der må sondres mellem to forskellige på hinanden følgende etaper:

- allerførst må det fastlægges, hvilke indikatorer der er relevante for risikoanalyse og risikoevaluering
- når de fælles indikatorer er fastlagt, må man nøje følge udviklingen i dem for at drage de operative konsekvenser, der må drages.

For at nå frem hertil, vil det være ønskeligt, at *fællesinstansen for de ydre grænser* får til opgave at strukturere disse aktiviteter og vurdere de øjeblikkelige operative behov. I kraft af sin tværfaglige karakter bør denne *fællesinstans* desuden i et samspil med EUROPOL og

---

<sup>42</sup> Denne retsakt kunne vedtages på grundlag af EF-traktatens artikel 62, stk. 1, og artikel 62, stk.2, litra a), da der vil være tale om supplerende bestemmelser om kontrol af personer ved de ydre grænser af hensyn til sikkerheden på det fælles område med fri bevægelighed, som omhandlet i Schengen-konventionens artikel 6.

politisarbejdsinstanserne kunne indkredse de risici, der har særlig relevans for de ydre grænser.

### 37. Indsats i tredjelande og sammen med tredjelande for at få indkredset risikoelementerne hinsides den ydre grænse

Risikoanalysen i tredjelande med det formål at sikre et højt niveau af *sikkerhed ved EU's ydre grænser* kan bygges op om to akser - en indsats rettet mod medlemsstaternes konsulater<sup>43</sup> og en indsats rettet mod forbindelsesofficerer og politiattachéer. Det lokale konsulatsamarbejde, der blev etableret ved *de fælles konsulære instrukser*<sup>44</sup>, skal sammen med visumpolitikken bidrage til at beskytte EU-landenes ydre grænser. Udsendelse af forbindelsesofficerer til tredjelande kan ske for et mindre specifikt tidsrum og område. Forbindelsesofficererne og de politiattachéer, der findes ved nogle medlemsstaters ambassader, kunne komme til at spille en større rolle og handle i alle medlemsstaternes interesse, således at det konsulære samarbejde kommer til at omfatte bredere områder og bedre kan bidrage til at forebygge risikoen for terrorisme.

### 38. Hvordan kan risiciene indkredses ved selve den ydre grænse?

Man kunne forestille sig flere hovedpunkter i analysen af risikoen ved grænseovergangsstederne:

- a) Optimering af kontrol- og overvågningspraksis: *Kataloget over god Schengen-praksis* vil kunne lette risikoanalysen, bl.a. i forbindelse med søgrænserne. De forskellige måder at tilrettelægge arbejdet på kunne analyseres ud fra deres pålidelighed i forhold til *sikkerheden ved de ydre grænser* og muligheden for en smidig tilpasning til skiftende behov.
- b) Teknologisk overvågning: risikoanalysen bør tage højde for de virkninger, den teknologiske udvikling får for *grænsevagternes* arbejde, f.eks. ved brug af elektroniske databaser, biometriske data i talform eller brug af teledetektion til overvågning af de ydre grænser. Nu, hvor EU netop har valgt at udvikle et instrument som *Galileo*, kan der peges på mulighederne for at bruge det til at overvåge bevægelserne over de ydre grænser.
- c) De praktiske spørgsmål i forbindelse med det daglige samarbejde med nabolandene ved de ydre landgrænser: inden for rammerne af risikoanalysen kunne man søge at indkredse en tids- og ressourcebesparende tilrettelæggelse af *kontrollen*<sup>45</sup>, der kan fremme samarbejdet over grænserne. Uden at nogen del af *overvågningen* eller *kontrollen* af den ydre grænse reelt overlades til et tredjeland, drejer det sig om at identificere potentielle risici ved selve grænseovergangen eller ved disse risici opståen i tredjelandene.
- d) De sikkerhedsmæssige "skævheder", der beror på topografien ved grænsen og det regionale miljø.

---

<sup>43</sup> Eventuelt rettet mod de fælles visumudstedelseskontorer.

<sup>44</sup> Den afgørelse vedtaget af Schengen-Eksekutivkomitéen, hvorved de "fælles konsulære instrukser" blev fastlagt, er offentliggjort i EF-Tidende L 239 af 22. september 2000 (s. 317). De har fik fastlagt et retsgrundlag i Den Europæiske Union ved Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20. maj 1999

<sup>45</sup> Placeringen af nationale kontrolkontorer ved siden af hinanden har givet positive erfaringer i de medlemsstater, der har haft dem i flere tiår, inden Schengen-konventionen trådte i kraft, og som fortsat udbygger dem ved landegrænserne med tredjelande.

- e) Forbedring og udbygning af den opgave, der består i at indsamle oplysninger: risikoanalysen bør her afgøre, hvordan man kan optimere brugen af den ydre grænse som "informationskilde" angående trafik af personer, varer, genstande og køretøjer.

39. Hvordan kan man identificere og behandle de risici, der kræver en sammenhængende indsats mellem grænsevagter og andre myndigheder inde i landet?

I den indledende fase, hvor det drejer sig om at afgøre, hvilke indikatorer der bør indgå i risikoevalueringen, skulle den nye *fællesinstans for de ydre grænser* undersøge, hvilken type oplysninger det er nyttigt at indsamle ved de ydre grænser. Denne analyse bør også omfatte, hvordan de bør bruges af hensyn til den indre sikkerhed på det fælles område med fri bevægelighed. Der er tale om:

- a) at udvælge de opgavetyper udøvet henholdsvis af *grænsevagtjenesterne* og tjenester inde i landet, der vil vinde ved at blive knyttet sammen
- b) afgøre, hvilke kategorier af oplysninger der bør udveksles mellem *grænsevagtjenesterne* og tjenester inde i landet, således at den indsats, der gøres for at bekæmpe, forebygge eller efterforske, kan baseres på en tilstrækkeligt præcis viden om den risiko, der vil kunne manifestere sig ved de ydre grænser.

Efter denne analyse bør *fællesinstansen for de ydre grænser* være i stand til at afklare, hvilket indhold PROSECUR kunne have.

### **III. d) Personale og interoperativt udstyr til den fælles politik for integreret forvaltning af de ydre grænser**

40. Det personale og det udstyr, der benyttes til kontrol og overvågning af de ydre grænser, er den mest håndgribelige bestanddel af den fælles politik for integreret forvaltning af de ydre grænser. Deres effektivitet bør øges ved at skabe større konvergens mellem de nationale politikker på området.

41. Hvordan kan komplementariteten mellem de nationale personalepolitikker og personaleuddannelsespolitikker udvikles?

Formålet med at skabe øget konvergens i medlemsstaternes personalepolitik er gradvis at få nedbragt de kvantitative og kvalitative forskelle, der vil kunne skabe "sikkerhedsmæssige skævheder" mellem medlemsstaterne ved de ydre grænser.

På helt kort sigt kunne man overveje at udvikle et *fælles grundlag for uddannelsen af grænsevagter* og mellemledere og afholde regelmæssige videreuddannelseskurser. Der bør lægges særlig vægt på, at *grænsevagter* uddannes i den europæiske dimension og bl.a. lærer sprog og får indsigt i de vigtigste principper i de beføjelser og den status, *grænsevagter* fra andre medlemsstater har, ligesom praktikophold i en anden medlemsstats *grænsevagtjeneste* bør fremmes<sup>46</sup>. Gennem uddannelsen kunne man også styrke den integrerede karakter af forvaltningen af de ydre grænser ved at gøre personalet fortroligt med de opgaver, der tager sigte på *den indre sikkerhed på det fælles område med fri bevægelighed* og de opgaver, der varetages af konsultattjenester og forbindelsesofficerer udsendt til tredjelande. Det er også vigtigt at sikre, at grænsevagterne uddannes i at respektere asylansøgers rettigheder.

---

<sup>46</sup> I første omgang kunne det nye ARGO-program støtte dette tiltag.

42. I den forbindelse bør *fællesinstansen for de ydre grænser* have til opgave at udforme et særligt uddannelsesprogram for grænsevagter med udgangspunkt i de nationale uddannelsessystemer og med det formål i sidste instans at nå frem til et *europæisk uddannelsesinstitut for grænsevagter*.

43. Hvordan kan man fremme komplementariteten i medlemsstaternes politik angående operativt udstyr?

Der bør også skabes større konvergens i medlemsstaternes politik angående *grænsevagternes* operative udstyr, faste infrastrukturer, mobile udstyr og telekommunikationsudstyr.

Etableringen af autoriserede grænseovergangssteder ved de ydre grænser til lands (vejposter eller jernbaneposter) i havne og lufthavne afhænger især af udviklingen i persontrafikken og samhandelen med varer og tjenester. Et godt samarbejde mellem det offentlige og de private økonomiske aktører med hensyn til åbning af nye autoriserede grænseovergangssteder vil være ønskeligt, ligesom der også bør ske en afstemning efter den overordnede transportpolitik, der fastlægges på EU-plan. Nu, hvor vi nærmer os det tidspunkt, hvor de nye medlemsstater får lov til at anvende hele Schengen-systemet, vil det i den forbindelse være en god ide, at man søger at øve indflydelse på medlemsstaternes og kandidatlandenes investeringsstrategier ved de fremtidige indre landegrænser, således at de kommer til at stemme overens med den fælles politik for forvaltning af de ydre grænser.

44. En fælles politik angående de faste infrastrukturer kunne også omfatte udvikling af ny teknologi, der kan lette *kontrollen* ved grænseovergangsstederne og *overvågningen* mellem overgangsstederne. Kystovervågningen ved hjælp af radar eller satellitter bør koordineres bedre mellem medlemsstaterne, således at der opnås et mere ensartet sikkerhedsniveau. Nogle medlemsstaters geografiske beliggenhed gør det rimeligt, at byrderne deles for at sikre, at de faste og mobile kontrol- eller overvågningsinfrastrukturer fungerer, som de skal, til gavn for alle medlemsstater. *Galileo*-systemet er et eksempel på et højteknologisk europæisk instrument, der kan tilføre den fælles politik for overvågning og kontrol af de ydre grænser en ny dimension<sup>47</sup>.

I relation til konvergens mellem medlemsstaternes politik bør man også tilstræbe den størst mulige grad af interoperabilitet mellem medlemsstaternes mobile udstyr<sup>48</sup>. Det drejer sig også om at fremme en større geografisk mobilitet i udstyret, således at det let kan flyttes fra den ene medlemsstat til den anden, alt efter behovene. Særligt bekosteligt udstyr som f.eks. satellitovervågningsnet ved søgrænserne bør være fælles.

### **III. e) Fra deling af de finansielle byrder mellem medlemsstaterne til et europæisk grænsevagtkorps**

45. Kommissionen mener, at der på sigt bør indføres en ordning for deling af de finansielle byrder mellem medlemsstaterne på basis af de eksisterende nationale finansieringsmidler og støtte fra EU's budget. Denne byrdedeling bør på sigt også suppleres med en deling af byrderne ved operative enheder gennem etablering af et europæisk grænsevagtkorps, når først medlemsstaternes forfatningsmæssige vanskeligheder i forbindelse hermed er overvundet.

<sup>47</sup> EU har netop vedtaget at indføre det satellitbaserede radionavigationssystem GALILEO, der ventes i drift fra 2008. Systemet er forbundet med jordstationer og vil bl.a. omfatte et krypteret og beskyttet regeringssignal.

<sup>48</sup> Køretøjer til afpatruljering af de ydre grænser, kystovervågningsfartøjer, overvågningshelikoptere eller -fly, der kan levere oplysninger til landkøretøjer eller fartøjer.

Kommissionen vil naturligvis foretage en foreløbig beregning af de finansielle virkninger, når der er fastlagt konkrete foranstaltninger på grundlag af de valg, der træffes.

#### 46. Budgetstøtte til deling af de finansielle byrder

Den fælles politik for integreret forvaltning af de ydre grænser bør desuden have som mål at nå frem til en virkelig deling af de finansielle byrder og byrderne i relation til udstyr og menneskelige ressourcer. Disse byrder er i dag ikke ligeligt fordelt mellem medlemsstaterne. Nogle af dem må på grund af deres geografiske beliggenhed kontrollere og overvåge meget udsatte og meget lange sø- eller landgrænser i den fælles interesse, mens den eneste ydre grænse i andre medlemsstater er lufthavnene. Sidstnævnte lande har også en interesse i at deltage i den fælles indsats for at beskytte de ydre grænser, for det er afgørende for sikkerheden i hele det fælles område uden indre grænser. Formålet med en sådan byrdedeling skulle ikke være, at hele kontrollen og overvågningen ved de ydre grænser finansieres over EU-budgettet. Hovedparten af midlerne til dækning af disse udgifter må fortsat komme fra de nationale budgetter. Men man kunne tænke sig, at der blev ydet støtte over EU's budget til etablering af en finansiell omfordelingsordning mellem medlemsstaterne samt til mere langsigtet finansiering af anskaffelser af fælles udstyr, navnlig hvis der oprettes et europæisk grænsevagtkorps. På kort sigt må de mest presserende behov for fælles uddannelse f.eks. kunne finansieres over ARGO-programmet. Desuden mindes om, at der inden for rammerne af PHARE-programmerne allerede ydes en ganske betydelig finansiering til kandidatlandenes etablering af effektive kontrol- og overvågningsmidler ved de ydre grænser med henblik på deres optagelse i Den Europæiske Union.

Under alle omstændigheder og uanset hvilke valg der træffes med hensyn til støtte fra EU's budget, bør en sådan støtte nok først og fremmest tage sigte på at undgå, at de finansielle bidrag fastsættes ved bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne, hvilket let kan blive for kompliceret og heller ikke altid retfærdigt. Dermed kunne man også opnå en garanti for stabilitet og forudsigelighed for medlemsstaterne, større gennemsigtighed for Parlamentet og en rationel forvaltning i kraft af Revisionsrettens kontrol. På sigt vil en byrdedeling mellem medlemsstaterne også åbne mulighed for at overveje en deling af de finansielle byrder mellem tjenesterne, hvor følgende aktiviteter kunne finansieres samlet over samme budget:

- kontrollen og overvågningen af personers og varers passage af de ydre grænser<sup>49</sup>
- de instrumenter, der benyttes til udveksling og behandling af information og oplysninger, og som indføres mellem myndigheder med ansvar for de ydre grænser og myndigheder, der opererer inden for det fælles område med fri bevægelighed.

Kommissionen vil til sin tid foretage en grundig undersøgelse af alle de budgetmæssige, juridiske og institutionelle implikationer af de forskellige valgmuligheder.

#### 47. Et europæisk grænsevagtkorps

Kommissionen mener, at medlemsstaternes nationale tjenester bør kunne bakked op af et europæisk grænsevagtkorps. I første omgang kunne det udføre egentlige *overvågningsopgaver* ved de ydre grænser i blandede teams bestående af folk af forskellige nationaliteter, måske begyndende ved søgrænserne. For det er for øjeblikket det område, hvor de fælles erfaringer forekommer at være mindst udviklet, sammenholdt de former for

---

<sup>49</sup> Man kunne undersøge, om der er mulighed for synergi med finansiering af administrationen af de ydre grænser på toldområdet, også selv om der ikke udtrykkeligt afsættes bevillinger hertil på EU-budgettet, eftersom medlemsstaterne tilbageholder 25% af de egne indtægter, deres toldmyndigheder opkræver.

bilateralt samarbejde, der findes mellem medlemsstaterne angående land- eller luftgrænser. De operative opgaver vil naturligvis skulle fastlægges i lovgivning, for det drejer sig om klarheden og retssikkerheden og ikke mindst om den demokratiske kontrol og domstolskontrol, som korpsets opgaver nødvendigvis må baseres på. Under alle omstændigheder skal dette korps ikke umiddelbart erstatte de nationale myndigheder ved opretholdelsen af den offentlige orden og varetagelse af den indre sikkerhed i værtslandet, jf. EF-traktatens artikel 64, stk. 1.

48. I den nuværende situation kunne man tænke sig, at et europæisk grænsevagtkorps blev udformet og fungerede efter følgende grundprincipper<sup>50</sup>:

- i første omgang skulle det varetage *overvågningsopgaver* ved EU-landenes ydre grænser<sup>51</sup> og på et senere stadium kontrolopgaver ved grænseovergangsstederne
- det skulle bestå af personer tillagt alle de beføjelser som udøvere af offentlig myndighed, der er nødvendige til varetagelse af ovennævnte opgaver, uafhængigt af deres nationalitet og tjenestested
- det skulle være underlagt *fællesinstansen for de ydre grænser*
- det skulle respektere de lokale nationale myndigheders kompetence i spørgsmål, der ikke falder ind under hverken EF-traktatens afsnit IV<sup>52</sup> eller afsnit X<sup>53</sup> eller nogen anden direkte gældende fællesskabsretlig bestemmelse
- det skulle på alle niveauer være åbent for enhver statsborger i en EU-medlemsstat<sup>54</sup>, der opfylder de faglige og etiske krav, der må stilles.

49. Det største problem i forbindelse med oprettelse af et europæisk grænsevagtkorps ser ud til at dreje sig om de beføjelser til udøvelse af offentlig myndighed, der tillægges medlemmer af det europæiske grænsevagtkorps, som ikke er statsborgere i den medlemsstat, de gør tjeneste i. Dette er af forfatningsmæssige grunde et helt fundamentalt spørgsmål. En anden hurdle kan opstå i forbindelse med den måde, hvorpå korpsmedlemmerne ansættes, samt deres vedtægtsmæssige og disciplinære forhold. Man må nok regne med, at størsteparten af dette europæiske korps kommer til at bestå af personale, som medlemsstaterne midlertidigt stiller til rådighed for et forudfastsat tidsrum. I krisesituationer vil denne faste kerne om fornødent kunne få tilført forstærkning af nationale grænsevagter, der forinden er udvalgt og fungerer som reserve-korpsmedlemmer, der med kort varsel kan indkaldes af *fællesinstansen for de ydre grænser*.

Midlerne til det europæiske korps' udstyr bør være opført på EU-budgettet, således at *fællesinstansen for de ydre grænser* ikke bliver nødt til at foretage en ømtålelig afvejning mellem nationale behov og EU-behov ved brugen af visse typer mobilt udstyr.

---

<sup>50</sup> Den gennemførlighedsundersøgelse, Italien har fået til opgave at udføre angående et "europæisk grænsepoliti", kan yde et bidrag til disse overvejelser etablering af, hvad man kunne betegne som et "europæisk grænsevagtkorps". Denne sprogbug giver mulighed for at komme uden om forskellene i betegnelser, status og kompetence hos de personer, der i dag varetager kontrol- og overvågningsopgaver.

<sup>51</sup> Der er i første omgang tale om at overvåge eller kontrollere de ydre grænser for de medlemsstater, der har ret til at anvende samtlige Schengen-regler. Senere kunne man på grundlag af et styrket samarbejde eventuelt indsætte det europæiske grænsevagtkorps til overvågning af de ydre grænser i EU's toldområde, herunder også i de medlemsstater, der ikke anvender hele Schengen-systemet.

<sup>52</sup> "Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer".

<sup>53</sup> "Toldsamarbejde".

<sup>54</sup> Norge og Island bør også inddrages i de af det europæiske grænsevagtkorps' opgaver, der følger af anvendelsen af Schengen-reglerne.

50. De aktiviteter, der er nødvendige for en effektiv varetagelse af de fælles overvågningsopgaver, kræver tilladelse til:

- at *kontrollere* identitetspapirer, rejsedokumenter og visa for personer, der lovligt eller ulovligt passerer den ydre grænse
- at udspørge udlændinge om formålet med deres ophold på det fælles område med fri bevægelighed eller årsagerne til deres passage af den ydre grænse uden for de autoriserede grænseovergangssteder
- at borde et civilt fartøj eller skib i en medlemsstats territorialfarvand for at udspørge kaptajnen om hans rejserute og fastslå passagerernes identitet
- at give eller nægte en person tilladelse til indrejse i det fælles område med fri bevægelighed
- at anholde en person og overgive vedkommende til de kompetente nationale myndigheder med henblik på eventuelle forebyggende eller retshåndhævende foranstaltninger af administrativ, politimæssig, toldmæssig eller retslig karakter.

51. De beføjelser, der tillægges medlemmerne af det europæiske grænsevagtkorps, kunne underlægges territoriale begrænsninger til kun at omfatte, hvad der er strengt nødvendigt for den i EF-traktatens artikel 62 omhandlede kontrol, uden at det berører det politisamarbejde, der foregår i henhold til aftaler indgået på grundlag af Schengen-konventionens artikel 7 og 47. Man kunne overveje at begrænse overvågningsbeføjelserne til et bælte med en bredde på nogle hundrede meter ved de ydre landgrænser samt en bestemt del af territorialfarvandene. For kontrolbeføjelsernes vedkommende kunne der eventuelt være tale om bestemte grænseovergangssteder til lands, til søs og i luften. Disse områder med særstatus bør være udtømmende angivet og præcist afgrænset på kort og planer, der kunne vedhæftes den fælles håndbog om de ydre grænser.

#### **IV. OPSUMMERING AF PRIORITEREDE FORANSTALTNINGER**

52. Den Europæiske Union har en relativt komplet og detaljeret lovgivning om kontrol med personers passage af de ydre grænser. Dette EU-regelværk består hovedsagelig af Schengen-reglerne, der nu har fået nyt retsgrundlag i EF-traktatens afsnit IV. De aktuelle vanskeligheder beror mere på behovet for bedre operativ koordinering og større komplementaritet i indsatsen mellem de nationale tjenester, der har ansvaret for de ydre grænser. Desuden kan der peges på et reelt behov for bedre at tilgodese de mangfoldige aspekter ved sikkerheden ved de ydre grænser, der kan have indvirkning på den indre sikkerhed inden for det fælles område med fri bevægelighed, hvor personkontrollen er afskaffet mellem medlemsstater.

De her omhandlede foranstaltninger indgår som led i en dynamisk udvikling, der består i at udvikle en fælles politik for forvaltning af de ydre grænser. Nogle af disse foranstaltninger kan påbegyndes inden for de nuværende institutionelle rammer og uden at ændre traktaterne. Andre kræver formentlig en videreudvikling af traktaterne på visse punkter, hvis de skal kunne gennemføres fuldt ud. Den tidshorisont Kommissionen opererer med med hensyn til de ovenfor omhandlede foranstaltninger, kan illustreres af, at der med kort sigt menes omkring et år. Mellemlang sigt betyder, at det vil være ønskeligt, om foranstaltningen kan være på plads, før de nye medlemsstater får ret til at anvende Schengen-reglerne.

Kommissionen finder, at der på kort og mellemlang sigt bør træffes følgende foranstaltninger:

### **a) Et fælles lovgivningskorpus**

- *På kort sigt og uden traktatændring* bør den fælles håndbog om de ydre grænser omarbejdes efter et forslag, som Kommissionen agter at fremlægge inden så længe
- Nogle af henstillingerne i kataloget for god Schengen-praksis bør gøres bindende
- Der bør indføres en praktisk vejledning til brug for grænsevagterne i form af en komplet samling af kontrol- og overvågningsreglerne i henhold til de relevante retsakter
- De juridiske rammer og de praktiske vilkår for "mindre grænsetrafik" bør præciseres på grundlag af et initiativ, som Kommissionen inden længe vil fremlægge
- *På mellemlang sigt og om fornødent efter en traktatændring* drejer det sig om at fastlægge de institutionelle og juridiske rammer for medlemmerne af et fremtidigt europæiske grænsevagtkorps.

### **b) En fælles, operativ mekanisme for samordning og samarbejde**

- *På kort sigt* drejer det sig om at etablere en *fællesinstans* for de ydre grænser bestående af de ansvarlige for medlemsstaternes grænsevagtstjenester samt i et tværfagligt perspektiv repræsentanter for de forskellige tjenester, der også beskæftiger sig med sikkerheden ved de ydre grænser. Denne instans skal styre den integrerede risikoevaluering, samordningen af aktioner i marken og forbedringen af konvergensen på personale- og udstyrsområdet, varetage en inspektionsfunktion og foreslå operative hasteforanstaltninger. Kommissionen vil til sin tid undersøge de juridisk-institutionelle aspekter *ved denne fællesinstans, navnlig for at afklare, hvilke foranstaltninger der kræver en traktatændring.*
- *På mellemlang sigt og uden traktatændring* skulle *fællesinstansen* undersøge, om det er muligt og ønskeligt at indføre en sikkerhedsprocedure ved de ydre grænser i form af en ordning for informationsudveksling og -behandling mellem de myndigheder, der beskæftiger sig med sikkerheden ved grænserne, eventuelt med etablering af permanente kontaktsteder.

### **c) Fælles, integreret risikoevaluering**

- *På kort sigt og uden traktatændring* skulle *fællesinstansen* for de ydre grænser opstille det fælles risikoevalueringssystem.
- *På mellemlang sigt og uden traktatændring* skulle *fællesinstansen* løbende følge risikoudviklingen med det formål at drage konsekvenserne heraf i praksis med hensyn til indsætning af personale og udstyr ved de ydre grænser.

### **d) Interoperativt personale og udstyr**

- *På kort sigt og uden traktatændring* skulle *fællesinstansen for de ydre grænser* udvikle et fælles grundlag for uddannelse af grænsevagter i EU.
- Den kunne fremme en fælles brug af mobilt overvågningsudstyr.
- *På mellemlang sigt og uden traktatændring* kunne der oprettes et fælles net til radar- eller satellitbaseret overvågning af de ydre grænser (navnlig ved brug af *Galileo*-systemet),



ligesom der kunne iværksættes en bedre koordination på EU-plan af de faste kontrolinfrastrukturer ved de ydre grænser.

- Med udgangspunkt i nettet af nationale uddannelsesinstitutioner bør det også overvejes at indføre et europæisk uddannelsesinstitut for grænsevagter.

#### **e) Byrdedeling mellem EU-landene**

- *På kort sigt og uden traktatændring* drejer det sig om at skabe et grundlag for EU-finansiering af de aktiviteter, der gennemføres som led i den fælles politik for forvaltning af de ydre grænser efter bestemmelserne i EF-traktatens afsnit IV. Kommissionen vil naturligvis foretage en indledende evaluering af de finansielle virkninger af de påtænkte foranstaltninger.
- *På mellemlang sigt og formentlig efter en traktatændring* bliver der tale om at oprette et europæisk grænsevagtkorps, som først og fremmest skal tage sig af den "fælles overvågning" på de mest følsomme steder, navnlig søgrænserne, og dernæst varetage kontrolopgaver ved grænseovergangsstederne. Kommissionen vil til sin tid vurdere, hvilken juridisk og institutionel karakter denne struktur skulle have.
- Desuden bør der på mellemlang sigt skabes komplementaritet og synergi med toldtjenesterne for at opnå skalabesparelser i forbindelse med EU-finansieringen af forvaltningen af de ydre grænser i det omfang, hvor traktaten åbner mulighed herfor.

## **BILAG 1**

### **TERMINOLOGIEN I DENNE MEDDELELSE**

#### ***Kontrol ved de ydre grænser:***

Alle de foranstaltninger, medlemsstaternes offentlige myndigheder træffer ved grænseovergangsstederne for i henhold til *Schengen-konventionens artikel 6* at sikre, at personer, deres køretøjer og genstande i deres besiddelse kan få lov til at rejse ind i eller ud af det fælles område med fri bevægelighed.

#### ***Overvågning af de ydre grænser:***

Alle de aktiviteter og foranstaltninger, medlemsstaternes offentlige myndigheder iværksætter ved de ydre land-, sø- og luftgrænser for i henhold til *Schengen-konventionens artikel 6* at forhindre, at nogen omgår de autoriserede grænseovergangssteder for at undgå kontrol og rejse ulovligt ind i det fælles område med fri bevægelighed.

#### ***Indre sikkerhed i det fælles område med fri bevægelighed:***

Det beskyttelsesniveau, der inden for det fælles område med fri bevægelighed består for fysiske og juridiske personer, varer og goder af enhver art, kapital, tjenesteydelser og enhver lovlig handelstransaktion samt intellektuelle eller kunstneriske ejendomsrettigheder, mod krænkelser af deres interesser eller trusler mod deres integritet som følge af :

- manglende overholdelse af national lovgivning eller fællesskabsretlige bestemmelser
- kriminalitet, terrorisme, menneskehandel, forbrydelser mod børn, illegal våbenhandel, korruption og svindel, således som disse begreber er omhandlet i artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union.

#### ***Sikkerhed ved de ydre grænser:***

De ydre grænsers evne til for medlemsstaterne at fungere som en stopklods eller i det mindste som et pålideligt filter mod trusler, der vil kunne berøre:

- effektiviteten i kontrol og overvågning
- overholdelsen af national lovgivning eller fællesskabsretlige bestemmelser
- sikkerhedsniveauet inden for det fælles område med fri bevægelighed
- den offentlige orden eller nationale sikkerhed i medlemsstaterne, undtagen med hensyn til det militære forsvar af Den Europæiske Unions ydre grænser mod åben eller erklæret aggression fra et eller flere tredjelande.

### ***Grænsevagt:***

Tjenestemand, der er stationeret enten ved et grænseovergangssted på landjorden, til søs eller i luften eller langs den ydre land- eller søgrænse eller i umiddelbar nærhed heraf, og som er tillagt beføjelser som offentlig myndighed til at varetage en eller flere af følgende opgaver:

- at foretage kontrol eller overvågning af de ydre grænser
- ved de ydre grænser at træffe de forebyggende eller retshåndhævende foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af fællesskabsbestemmelser, for den indre sikkerhed i det fælles område med fri bevægelighed, for den offentlige orden eller for den nationale sikkerhed
- at gennemføre undersøgelser, der har vist sig nødvendige under udøvelse af kontrol eller overvågning af de ydre grænser.

### ***Forvaltning af de ydre grænser:***

Alle de aktiviteter, medlemsstaternes offentlige myndigheder udøver med henblik på:

- at foretage den i i henhold til *Schengen-konventionens artikel 5 og artikel 6* omhandlede kontrol og overvågning af de ydre grænser
- at indsamle, analysere og udveksle enhver konkret eller generel oplysning, der kan sætte grænsevagterne i stand til at vurdere den risiko, som en person, en genstand eller et gode frembyder for den indre sikkerhed i det fælles område med fri bevægelighed, den offentlige orden eller medlemsstaternes nationale sikkerhed eller for den generelle overholdelse af fællesskabsbestemmelserne
- at analysere udviklingen i trusler, der vil kunne berøre sikkerheden ved de ydre grænser, og opstille prioriterede mål for grænsevagternes indsats i overensstemmelse hermed
- at forudse behovet for personale og udstyr til sikring af de ydre grænser.