

## KOMMISSIONENS HENSTILLING (EU) 2020/1365

af 23. september 2020

**om samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende operationer, som udføres af fartøjer, der ejes eller drives af private enheder, med henblik på eftersøgnings- og redningsaktiviteter**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) At komme nødstedte personer fundet på havet til undsætning er en retlig forpligtelse for medlemsstaterne i henhold til den folkeretlige sædvaneret og traktatretten, herunder navnlig den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen (SOLAS-konventionen, 1974), De Forenede Nationers havretskonvention (UNCLOS, 1979) og den internationale konvention om maritim eftersøgning og redning (SAR-konventionen, 1979) samt EU-retten. Den Europæiske Union er kontraherende part i UNCLOS.
- (2) Siden 2014 har tusindvis af mennesker forsøgt at krydse Middelhavet for at nå Europa, hvilket har krævet en mangesidet reaktion fra Den Europæiske Union og dens medlemsstater med henblik på at forhindre tab af menneskeliv, forbedre migrationsforvaltningen, håndtere de grundlæggende årsager til irregulær migration og opløse organiserede kriminelle grupper af migrantsmuglere og menneskehandlere.
- (3) I de seneste 2 år er den irregulære migration til EU faldet, og færre mennesker er omkomne på havet, men den risikofyldte brug af små, usødygtige fartøjer i Middelhavet er stadig kendetegnende for migrationssituationen og bidrager til fortsat at anspore den organiserede kriminalitet og forårsage uacceptable dødsfald. Ifølge Den Internationale Organisation for Migration er der i 2020 indtil videre over i alt 500 dødsfald i Middelhavet, idet der i 2019 var over 1 880 dødsfald og siden 2014 har været over 20 300 dødsfald, og det gør især den centrale Middelhavsroute til Europa til den mest dødbringende rute i verden.
- (4) Siden 2015 er eftersøgnings- og redningskapaciteten, koordineringen og effektiviteten i Middelhavet blevet styrket betydeligt som reaktion på migrationskrisen, bl.a. med betydelige bidrag fra visse kyststater og øget inddragelse af private og kommercielle fartøjer. EU og medlemsstaterne har styrket deres kapacitet i Middelhavet, bl.a. gennem nationale operationer og operationer under ledelse af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) såsom Themis (tidligere Triton), Poseidon og Indalo, samt tidligere også EU's flådeoperation EUNAVFOR MED Sophia, som siden 2015 har bidraget til at redde over 600 000 mennesker på havet.
- (5) I den sammenhæng har flere ikke-statslige organisationer (NGO'er) også hovedsagelig i det centrale Middelhavsområde drevet private fartøjer, som bidrager væsentligt til at redde personer på havet, som derefter bringes ind på EU's område med henblik på sikker ilandsætning. Som allerede understreget i EU's handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2015-2020) og yderligere præciseret i Kommissionens vejledning om smuglerpakken (C(2020) 6470) er der behov for at undgå, at de personer, som yder humanitær bistand til mennesker i havsnød, kriminaliseres, samtidig med at det sikres, at der er indført passende strafferetlige sanktioner mod smuglere.
- (6) Europa-Parlamentet opfordrede i sin beslutning af 18. april 2018 om fremskridt for FN's globale aftaler om sikker, ordentlig og regulær migration og om flygtninge (2018/2642(RSP)) til større eftersøgnings- og redningskapacitet rettet mod mennesker i nød, til, at alle stater indsætter mere kapacitet og til, at den bistand, som private aktører og NGO'er yder i forbindelse med gennemførelsen af redningsaktioner til lands og til vands, anerkendes.
- (7) Eftersøgnings- og redningsoperationer i nødsituationer kræver koordinering og hurtig ilandsætning på et sikkert sted og overholdelse af de reddede personers grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder, herunder princippet om non-refoulement, og med den folkeretlige sædvaneret og traktatretten hvad angår menneskerettigheder og havret, herunder retningslinjerne for behandling af personer, der er bjerget på havet, fra Den Internationale Søfartsorganisations (IMO's) Komité for Sikkerhed på Søen (MSC).
- (8) Der er i de seneste år opstået en ny form for eftersøgnings- og redningsoperationer i det europæiske maritime landskab, hvor fartøjer, der drives af NGO'er i det centrale Middelhav, har været involveret i eftersøgnings- og redningsoperationer, som de har udført under koordinering af de nationale søredningskoordinationscentre eller på eget initiativ. I mange tilfælde har disse fartøjer gennemført flere på hinanden følgende redningsoperationer, før de reddede personer er blevet ilandsat på et sikkert sted.

- (9) Smugling af migranter ad søvejen er en strafbar handling, som kan bringe menneskers liv i fare og straffes i henhold til både EU-retten og folkeretten. Den Europæiske Union og dens medlemsstater er kontraherende parter i De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (UNTOC) og protokollerne hertil, herunder protokollen om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen, som supplerer UNTOC. I den kontekst er det vigtigt at undgå en situation, hvor migrantsmuglings- eller menneskehandelsnetværk, herunder kriminelle organisationer, der smugler mennesker eller benytter sig af visse former for udnyttelse, der kan sidestilles med slaveri, drager fordel af de redningsaktioner, der udføres af private fartøjer i Middelhavet.
- (10) Det bør erindres, at SAR-konventionen forpligter de kontraherende parter til at deltage i udviklingen af eftersøgnings- og redningstjenester og til at træffe hasteforanstaltninger for at sikre, at alle personer, der er eller synes at være i havsnød, får den nødvendige bistand. De relevante parter bør koordinere og samarbejde deres aktiviteter, således at de personer, der bistås, ilandsættes fra det skib, der yder bistand, og bringes til et sikkert sted, så snart det er praktisk muligt. I overensstemmelse med IMO-retningslinjerne for behandling af personer, der er bjerget på havet, bør der ved udvælgelsen af et sikkert sted for ilandsætning i hvert enkelt tilfælde tages hensyn til forskellige vigtige faktorer og særlige omstændigheder. Bl.a. bør der i forbindelse med asylansøgere og flygtninge, der opsamles på havet, tages hensyn til behovet for at undgå ilandsætning i områder, hvor de personer, der hævder at have velbegrundet frygt for forfølgelse, risikerer at få deres liv og frihedsrettigheder truet. Endvidere kræves det i IMO's retningslinjer, at de ansvarlige statslige myndigheder gør deres yderste for at fremskynde ordningerne for ilandsætning af overlevende fra skibet, samtidig med at det understreges, at den nødvendige koordinering i visse tilfælde kan medføre uundgåelige forsinkelser.
- (11) Den regelmæssige tilstedeværelse af NGO'er, der udfører eftersøgnings- og redningsaktiviteter i Middelhavet, udløser specifikke operationelle behov for øget koordinering og samarbejde mellem fartøjer med reddede personer ombord og de nationale myndigheder og berører medlemsstaterne på forskellige måder: nogle af dem er de stater, der koordinerer eftersøgnings- og redningsoperationer, nogle er de stater, der modtager de reddede personer, som sættes i land på deres område, nogle er de stater, hvor de ikke-statslige organisationer er lovligt etableret, og andre igen er flagstater for de fartøjer, der anvendes i eftersøgnings- og redningsaktiviteterne.
- (12) Private fartøjer, der medvirker i redningsaktioner i Middelhavet, er involveret i komplekse og ofte gentagne eftersøgnings- og redningsoperationer, som fra redningsaktiviteterne til ilandsætningen kan vedrøre et stort antal personer i forhold til fartøjets kapacitet og involvere en bred vifte af aktører. Det er derfor et spørgsmål om den offentlige orden, herunder den offentlige sikkerhed, at disse fartøjer skal være behørigt registreret og passende udstyret til at opfylde de relevante sikkerheds- og sundhedskrav, der er forbundet med disse aktiviteter, således at de ikke udgør nogen fare for besætningen eller de reddede personer. Disse aktiviteter skal gennemføres inden for en koordineret ramme gennem styrket samarbejde og koordinering mellem private aktører og nationale myndigheder.
- (13) Den fortsatte ilandsætning af reddede mennesker i kystmedlemsstaterne har direkte konsekvenser for deres migrationsforvaltningssystemer og lægger et øget, umiddelbart pres på deres migrations- og asylsystemer, herunder på deres modtagelses- og sagsbehandlingskapacitet.
- (14) Foruden en række andre initiativer vedtog Kommissionen den 4. juli 2017 en "Handlingsplan om foranstaltninger til at støtte Italien, reducere migrationspresset langs den centrale Middelhavsroute og øge solidariteten", som bl.a. omfattede Italiens udarbejdelse af en adfærdskodeks for NGO'er, der udfører eftersøgnings- og redningsaktiviteter i Middelhavet, i samråd med Kommissionen og på grundlag af en dialog med NGO'erne.
- (15) Ud over de koordinationsbestræbelser, der hidtil er etableret, bl.a. inden for rammerne af forummet Shared Awareness and Deconfliction i Middelhavsområdet (SHADE MED), der er oprettet af EU's flådeoperation Sophia, er der fortsat behov for at håndtere de specifikke træk i den eftersøgnings- og redningspraksis, der er opstået i Middelhavet i de seneste år, ved at etablere en mere strukturel, pålidelig og bæredygtig ramme i overensstemmelse med EU's kompetencer og de relevante internationale standarder. Denne ramme bør indeholde specifikke regler for solidaritet mellem medlemsstaterne og imødekomme behovet for et styrket samarbejde blandt især flag- og kystmedlemsstaterne. Det er også nødvendigt med samarbejde med private enheder, der ejer eller driver fartøjer med henblik på at udføre eftersøgnings- og redningsaktiviteter og bringe reddede personer ind på EU's område. Rammen bør også sigte mod at give relevante oplysninger om disse enheders operationer og administrative struktur i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og EU's charter om grundlæggende rettigheder samt øge sikkerheden i overensstemmelse med den gældende internationale lovgivning til gavn for alle de ombordværende.

- (16) Kommissionen vil oprette en tværfaglig kontaktgruppe, hvor medlemsstaterne kan samarbejde og koordinere aktiviteter med henblik på at gennemføre denne henstilling. Gruppen vil udarbejde en oversigt over regler og praksis på nationalt niveau, kortlægge indhøstede erfaringer, vurdere muligheden for at skabe bedre muligheder for samarbejde mellem flag- og kyststater hvad angår deres opgaver og ansvarsområder og udvikle den bedste praksis, som de i de seneste år har oparbejdet, og som afspejler de behov, eftersøgnings- og redningsoperationerne medfører. Den vil regelmæssigt samarbejde med relevante interessenter, herunder EU-agenturer, navnlig Frontex, og, hvis det er relevant, ikkestatslige organisationer, der udfører eftersøgnings- og redningsaktiviteter i Middelhavsområdet, akademikere og internationale organisationer som f.eks. IMO med henblik på at udveksle viden og opretholde aktiviteternes kohærens med de internationale retlige og operationelle rammer. Medlemsstaterne bør forelægge Kommissionen alle relevante oplysninger om gennemførelsen af denne henstilling. Kontaktgruppen overvåger gennemførelsen af henstillingen og udarbejder én gang om året en rapport til Kommissionen.
- (17) Kommissionen tager hensyn til kontaktgruppens arbejde og gennemførelsen af denne henstilling, når den udarbejder den europæiske strategi for asyl- og migrationsforvaltning og de årlige migrationsforvaltningsrapporter i henhold til forordningen om asyl- og migrationsforvaltning, alt efter hvad der er relevant. På dette grundlag vil Kommissionen også vurdere og anbefale fremtidige initiativer efter behov.
- (18) Denne henstilling berører ikke nogen form for samarbejdspligt og andre forpligtelser i henhold til den relevante folkeret og EU-ret —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. Medlemsstaterne bør samarbejde med hinanden i forbindelse med operationer, som udføres af fartøjer, der ejes eller drives privat, med henblik på gennemføre eftersøgnings- og redningsaktiviteter for at nedbringe antallet af dødsfald på havet, opretholde navigationssikkerheden og sikre en effektiv migrationsforvaltning i overensstemmelse med de relevante retlige forpligtelser.  
  
Navnlig bør flag- og kystmedlemsstaterne udveksle oplysninger regelmæssigt og rettidigt om de fartøjer, der deltager i særlige redningsoperationer, og de enheder, der driver eller ejer fartøjerne, i overensstemmelse med folkeretten og EU-retten, herunder EU's charter om grundlæggende rettigheder og beskyttelse af personoplysninger.
2. Medlemsstaterne bør samarbejde med hinanden og med Kommissionen, navnlig gennem dennes kontaktgruppe, således at der opretholdes kontakt med alle relevante interessenter, herunder eventuelt private enheder, der ejer eller driver fartøjer med henblik på at gennemføre eftersøgnings- og redningsaktiviteter, for at kortlægge bedste praksis og træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre:
  - a) øget sikkerhed til søs og
  - b) de kompetente myndigheders adgang til alle de oplysninger, de har brug for til at overvåge og verificere, at normerne for sikkerhed til søs samt relevante regler for migrationsforvaltning overholdes.
3. Medlemsstaterne bør forelægge Kommissionen alle relevante oplysninger om gennemførelsen af denne henstilling mindst én gang om året senest den 31. marts i året efter referenceåret.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. september 2020.

På Kommissionens vegne  
Ylva JOHANSSON  
Medlem af Kommissionen