



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 7.5.2002
KOM(2002) 233 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**EN FRAMTIDA INTEGRERAD FÖRVALTNING AV EU-MEDLEMSSTATERNAS
YTTRE GRÄNSER**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

EN FRAMTIDA INTEGRERAD FÖRVALTNING AV EU-MEDLEMSSTATERNAS YTTRE GRÄNSER

I. INLEDNING

Politiska och institutionella förutsättningar

1. I Europeiska rådets slutsatser från mötet i Laeken den 14–15 december 2001 anges:

"En bättre förvaltning av kontrollen vid unionens yttre gränser kommer att bidra till kampen mot terrorism, människosmuggling och människohandel. Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att fastställa mekanismer för samarbete mellan de myndigheter som har i uppgift att kontrollera de yttre gränserna i syfte att utreda förutsättningarna för att inrätta en mekanism eller gemensamma myndigheter för kontroll av de yttre gränserna".¹

Denna slutsats erinrar om att en sammanhållen, effektiv och gemensam kontroll av EU-medlemsstaternas yttre gränser kommer att ge en ökad trygghet och en känsla hos medborgarna av att verkligen höra samman. Slutsatsen är också ett uttryck för viljan att fortsätta insatserna för att bekämpa terrorism, människosmuggling och människohandel². Europeiska rådet underströk i detta sammanhang den mycket starka koppling som finns mellan olika uppgifter som utövas i samband med kontroll och bevakning vid de yttre gränserna, även om vissa av dessa uppgifter ur EU-rättslig synvinkel är uppdelade mellan första och tredje pelaren.

Det råder till exempel inget tvivel om att personers passage av de yttre gränserna är en fråga som regleras i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna i avdelning IV i EG-fördraget. Vidare är det tveklöst så att ett gripande av en efterlyst person eller ett krav på att en person som bedöms som ett hot mot den allmänna säkerheten skall legitimera sig är frågor som faller under den tredje pelaren. I det dagliga arbetet kan det dock hända att de myndigheter som ansvarar för kontrollen vid de yttre gränserna måste utöva två uppgifter samtidigt: kontrollen av inresa på territoriet inleds alltid med en kontroll av pass och viseringar (uppgifter som fastställs i gemenskapsrätten), men inresekontrollen kan leda vidare till uppgifter av polisiär eller rättslig natur om det framkommer att en person är efterlyst eller utgör ett hot mot säkerheten.

2. De utvecklingsmöjligheter som tillkom genom Europeiska enhetsakten, Maastrichtfördraget och Schengensamarbetet ledde fram till Amsterdamfördraget och dess protokoll. Den 1 maj 1999 införlivades de rättsliga framsteg och de operationella erfarenheter som sprungit ur Schengenregelverket med Europeiska unionens institutionella ram. Regelverkets viktigaste bestämmelser om personers passage av de yttre gränserna har integrerats i avdelning IV i EG-fördraget, medan andra bestämmelser om kompletterande åtgärder på säkerhetsområdet har integrerats i avdelning VI i EU-fördraget. Oavsett om det

¹ Slutsats nr 42 från Europeiska rådet Laeken den 14–15 december 2001.

² Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring (KOM(2001) 672, 15.11.2001) och Romano Prodis tal vid Collège d'Europe i Brügge i november 2001.

gäller säkerhetsåtgärder inom första pelaren, till exempel förstärkning av kontrollen vid de gemensamma yttre gränserna³, eller inom tredje pelaren, till exempel polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom området med fri rörlighet⁴, är åtgärderna ömsesidigt kompletterande och måste utvecklas gemensamt. Detta är själva syftet med området för frihet, säkerhet och rättvisa som inrättades genom Amsterdamfördraget.

Som en del av den europeiska unionens regelverk har de bestämmelser och förfaranden inom ramen för Schengensamarbetet varken anpassats eller ändrats, utan endast försetts med nya rättsliga grunder⁵. Detta innebär i praktiken följande:

- Regelverkets bestämmelser har för närvarande den rättsliga och institutionella ställning som följer av den nya rättsliga grunden, antingen avdelning IV i EG-fördraget eller avdelning VI i EU-fördraget.
- Fördelningen av Schengenregelverket mellan avdelning IV i EG-fördraget och avdelning VI i EU-fördraget avgör vilka institutionella förfaranden som krävs för att ändra eller utveckla regelverket. Denna fördelning har dock ingen inverkan på vilken utformning, ställning eller organisation som ges de nationella myndigheter som varje medlemsstat utser för att tillämpa den ena eller andra bestämmelsen i Schengenregelverket om kontrollen av de yttre gränserna.

För att undvika eventuella missförstånd är det viktigt att hålla isär dessa två saker; å ena sidan rättsreglernas källa, å andra sidan de berörda nationella myndigheternas organisering av arbetet.

3. Unionens nu gällande bestämmelser har till stor del utvecklats inom ramen för Schengensamarbetet och avdelning IV i EG-fördraget. I samband med arbetet med att utveckla en samlad strategi för Europeiska unionens yttre gränser är det viktigt att komma ihåg att Förenade kungariket och Irland inte deltar automatiskt i Schengensamarbetet eller samarbetet enligt avdelning IV, och att dessa länder får fortsätta att kontrollera personer som reser in på deras territorier från andra medlemsstater. På motsvarande sätt får de andra medlemsstaterna genomföra kontroller av personer som kommer till deras territorium från Förenade kungariket eller andra territorier för vars yttre förbindelser det landet ansvarar, eller från Irland.

Dessa båda medlemsstater deltar emellertid i allt samarbete enligt avdelning VI i EU-fördraget och har hittills valt att delta i de delar av Schengensamarbetet som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Förenade kungariket och Irland har även önskat delta i gemenskapens åtgärder enligt avdelning IV, till exempel åtgärder som rör transportörers ansvar, åtgärder mot medhjälp till olovlig inresa, olovlig genomresa och olovlig invandring på territoriet, återtagandeavtal med tredje länder och åtgärder för att stärka säkerheten på viseringsområdet.

³ På grundval av avdelning IV i EG-fördraget, särskilt artikel 62.

⁴ I artikel 61 i EG-fördraget hänvisas det till "åtgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete (...) i enlighet med bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen". Vidare föreskrivs i artikel 29 i EU-fördraget "en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa", bland annat genom ett "närmare samarbete mellanpolismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna (...)".

⁵ I rådets beslut nr 1999/435/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 1–16) uppräknas alla gällande bestämmelser som i rättsligt hänseende anses utgöra en del av Schengenregelverket.

I rådets beslut nr 1999/436/EG av den 20 maj 1999 fastställs, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, den rättsliga grunden för var och en av de bestämmelser och beslut som bildar Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 17–30).

Trots Förenade kungarikets och Irlands särskilda ställning är det ett erkänt faktum att åtgärder för att stärka unionens yttre gränser är av intresse för alla unionens 15 medlemsstater. Sårbara gränser, behovet av att utveckla infrastrukturer i kandidatländerna och i andra tredje länder för att bemöta den illegala invandringen samt risken för organiserad brottslighet och terrorism återverkar på alla medlemsstater, oavsett om de tillämpar Schengenregelverket i dess helhet eller inte. Med hänsyn till detta bör tonvikten läggas på ett operativt samarbete, som inledningsvis inte kräver någon formell rättslig grund, kring frågor som avslöjande av dokumentförfalskning och förstärkning av myndighetsstrukturen i tredje länder. Detta arbete underlättas om alla medlemsstater deltar med sina samlade erfarenheter.

Utmaningarna:

4. Säkerheten vid de yttre gränserna är en central fråga för unionsmedborgarna. Ibland förefaller Europeiska unionens yttre gränser, med eller utan fog, som en bräcklig kätting vars svaga punkter riskerar att inverka menligt på medlemsstaternas inre säkerhet, i synnerhet inom ett område utan inre gränser. Europeiska unionen har redan precisa gemenskapsbestämmelser vad gäller de yttre gränserna, men det största problemet för närvarande är att koordinera alla de operativa synergier som skulle möjliggöra mer samordnade insatser och därmed en mer enhetlig säkerhetsnivå vid alla yttre gränser. Trots de allt fler urskillningslösa hot som riktas mot gränsöverskridande person- och varutransporter, är det tack vare de nationella myndigheternas ökade öppenhet möjligt att åstadkomma synergier, effektivitetvinster och bättre resursallokering och samtidigt respektera den institutionella och den geografiska verkligheten.

De nya utmaningarna när det gäller att upprätthålla den inre säkerheten driver unionen att behandla de yttre gränserna som en prioriterad fråga. Det gäller att uppfylla fyra omedelbara krav:

- Se till att det finns ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna som har övergivit kontrollen av personer och varor⁶ vid de inre gränserna och i konsekvens med detta underlätta rörligheten för personer.
- Öka effektiviteten i kampen mot olaglig invandring, människohandel och alla former av smuggling som hänger samman med organiserad brottslighet och narkotika.
- Skaffa de medel som krävs för att bekämpa alla former av inre och yttre hot som terrorismen innebär för medlemsstaterna och de enskildas säkerhet.
- Garantera en hög säkerhetsnivå i Europeiska unionen efter utvidgningen, särskilt efter det att de nya medlemsstaterna fått möjlighet att tillämpa Schengenregelverket⁷, eftersom detta kommer att leda till avsevärt längre yttre landgränser och på vissa håll långt mer komplicerade regionala förhållanden.

⁶ Gemenskapens tullområde omfattar alla EU-medlemsstaters territorium. Det omfattar bland annat vissa mycket avlägsna delar av medlemsstaternas territorium som enligt artikel 138 i Schengenkonventionen och de förklaringar som avgavs vid undertecknandet av Amsterdamfördraget är undantagna från tillämpningen av Schengenregelverket. Gemenskapens tullområde omfattar däremot inte Norge och Island och inte heller vissa avlägsna eller autonoma territorier som ingick i den nordiska passunionen och som uttryckligen omfattas av tillämpningen av Schengenregelverket.

⁷ Enligt artikel 8 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar skall "Schengenregelverket samt ytterligare åtgärder som institutionerna beslutar på detta regelverks tillämpningsområde betraktas som ett regelverk som måste godtas fullt ut av alla stater som ansöker om tillträde". Schengenreglerna är dock, till skillnad från gemenskapens regelverk på tullområdet, inte omedelbart tillämpliga för de nya medlemsstaterna från det att de anslutit sig till Europeiska unionen.

Här kan man även erinra om att de nya medlemsstaternas genomförande av Schengenreglerna kommer att ske i två etapper, på samma sätt som tidigare varit fallet för övriga medlemsstater.⁸ En ny medlemsstats anslutning till Europeiska unionen innebär inte automatiskt att denna har rätt att tillämpa Schengenreglerna fullt ut. Detta kräver ett särskilt beslut av rådet sedan det kunnat konstateras att medlemsstaten uppfyller bland annat de säkerhetskrav som gäller för de yttre gränserna. Kandidatländerna förbereder sig sedan flera år tillbaka för att uppfylla kraven enligt reglerna om rättsliga och inrikes frågor. För detta ändamål erhåller de betydande finansiering och experthjälp från Europeiska unionen. Anpassningen av deras institutionella och rättsliga system, liksom moderniseringen av den infrastruktur och utrustning som behövs för förvaltningen av kandidatländernas yttre gränser, gör uppmuntrande framsteg.

I detta sammanhang bör det även erinras om att effektivare kontroller vid de yttre gränserna inte bara kommer att öka medlemsstaternas nationella säkerhet, utan även skynda på utvecklingen när det gäller personers och varors rörlighet mellan Europeiska unionen och andra länder. Ekonomiskt och kulturellt utbyte, särskilt med geografiskt närliggande tredje länder kommer således att främjas i ömsesidigt intresse.

5. Europeiska unionens yttre gränser är också en fråga som belyser vikten av en gemensam syn på den inre säkerheten. Avsaknad av en klart uttalad gemensam politik i fråga om de yttre gränserna kommer att medföra stora politiska och strategiska risker, något som på sikt skulle kunna hindra Europeiska unionen från att nå fram till en fungerande politik på området för rättsliga och inrikes frågor. Man skulle kunna peka på flera typer av svagheter:

- En förvaltning av de yttre gränserna som bygger på rent nationella lösningar eller på avtal med angränsande länder: detta scenario skulle vara till föga gagn för det ömsesidiga förtroende som måste till för att man skall kunna upprätthålla ett system med avskaffade kontroller vid de inre gränserna.

- Det näst intill omöjliga i att skapa en budgetram som är strukturerad, förutsägbar och garanterar en viss kontinuitet: att lösa detta problem är ett villkor för att Europeiska unionen skall kunna uppnå några mer ambitiösa målsättningar än punktvisa insatser. Svårigheten här är att få medlemsstaterna att enas om en rättvis fördelning av den finansiella bördan och att skapa nya synergier som leder till skalfördelar och besparingar.

- Svårigheterna med att hitta lösningar för den "yttre dimensionen" av politiken för kontroll och övervakning av de yttre gränserna: unionens förmåga att föra sin egen politik sätts på prov vid förhandlingar eller diskussioner med tredje länder eller i samband med arbete av teknisk karaktär inom ramen för internationella organisationer på områden som direkt eller indirekt rör gränskontroll.

Målsättningar:

6. En av ambitionerna med detta meddelande är att föreslå mekanismer för insatser och samarbete på EU-nivå, så att personer som ansvarar för kontroller vid de yttre gränserna kan enas om att samordna sina operativa insatser inom ramen för en integrerad strategi som i allt

⁸ De senaste, och därför för en jämförelse med de aktuella kandidatländerna mest relevanta exemplen, är Österrike, Finland och Sverige, som blev medlemmar i Europeiska unionen den 1 januari 1995. Österrike tillträdde Schengenkonventionen den 28 april 1996, men fick rätt att tillämpa Schengenreglerna fullt ut först den 31 mars 1998. Finland och Sverige tillträdde Schengenkonventionen den 19 december 1996 men gavs rätt att tillämpa Schengenreglerna fullt ut först den 26 mars 2001.

större utsträckning beaktar de många olika dimensioner som finns att ta fasta på när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna. Det gäller att enas om en sammanhängande ram för gemensamma insatser på medellång till lång sikt. Meddelandet är i första hand inriktat på personer och stödjer sig därvid på Schengenregelverket, som är den enda gemenskapsrättsliga källan på området. De riktlinjer och åtgärder som förespråkas i detta meddelande har en dynamisk karaktär. Tanken är att de i ett inledande skede skall fungera som en utveckling av Schengenregelverket inom de nuvarande fördragens ramar. Det är inte fråga om att bortse ifrån unionens institutionella verklighet (med tre pelare), som inte kan kringgå när rättsregler skall skapas. Vad det framför allt handlar om är att skapa en dynamik i de operativa insatserna som bygger på det samarbete i rättsliga och inrikes frågor som rör de yttre gränserna. Efterhand som denna dynamik sätter igång, kommer den med säkerhet att visa på nya institutionella behov, en fråga som torde vara av intresse för konventet om EU:s framtid. Oavsett hur det blir med den saken kommer detta meddelande att följas av ytterligare ett, som i första hand är tänkt att behandla läget när det gäller varor och tillgångar av olika slag, i syfte att komplettera övervägandena om de yttre gränserna inom den befintliga ramen. Även om de båda meddelandena bygger på skilda erfarenheter kommer de sammantaget att bidra till en övergripande strategi för ökad effektivitet i den gemensamma kontrollen av de yttre gränserna.

Utvidgningen kommer att skapa nya utmaningar för skyddet av de yttre gränserna. De framtida medlemsstaterna kommer att få ett stort ansvar för unionens inre säkerhet, trots att de fortfarande befinner sig i en period av ekonomisk och social övergång. Förvaltningen av dessa framtida yttre gränser kommer att spela en avgörande roll för utvecklingen av unionens förbindelser med sina framtida grannar, till exempel Vitryssland och Ukraina. Därför är det nödvändigt att i nära samarbete med de framtida medlemsstaterna anta en gemensam strategi, som en vidareutveckling av de insatser som Europeiska unionen gör sedan flera år tillbaka.

7. Meddelandet inleds med ett konstaterande (del II). I det avsnittet ges en beskrivning av gemenskapens regelverk och befintliga praxis på området som leder fram till en analys av Europeiska unionens behov med hänsyn till utvidgningen. På grundval av denna analys föreslås (del III) att det utvecklas en gemensam politik för kontroll av EU-medlemsstaternas yttre gränser, en politik som omfattar alla de komponenter som anses vara omöjliga att behandla separat.

II. ETT KONSTATERANDE: GEMENSKAPENS REGLER OM PASSAGE AV DE YTTRE GRÄNSERNA SAKNAR FORTFARANDE VERKLIG EN SAMORDNING PÅ DET OPERATIVA PLANET.

Inledningsvis är det viktigt att kortfattat beskriva den rättsliga och institutionella ram som vuxit fram under Schengensamarbetet och de arbetsmetoder som för närvarande tillämpas, i syfte att kunna gå vidare med en analys av behoven.

II. a) Den rättsliga och institutionella ramen för förvaltning av de yttre gränserna

8. Gemenskapens regelverk och gällande rätt.

Sedan Schengenkonventionen trädde i kraft den 26 mars 1995⁹ har kontrollen och övervakningen av medlemsstaternas yttre gränser styrts av gemensamma och enhetliga

⁹ Av praktiska skäl talar man om "Schengenkonventionen", men den korrekta beteckningen är "Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de

principer. Dessa fastställs i kapitel 2 av avdelning II i Schengenkonventionen. Hur principerna skall tillämpas mer i detalj fastställs i handboken för de yttre gränserna¹⁰. De samlade bestämmelserna har fått en ny rättslig grund genom avdelning IV i Fördraget om inrättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget)¹¹.

I artikel 3 i Schengenkonventionen föreskrivs att "*[d]e yttre gränserna får passeras i princip endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider*". I konventionens artikel 5 fastställs principerna för gemenskapsbestämmelser om utlänningars inresa på de avtalsslutande parternas territorier för vistelser som inte överstiger tre månader, samt för bestämmelser om de förfaranden som gränsbevakningen skall följa när personer skall vägras rätt till inresa på grundval av artikel 96 i Schengenkonventionen.

I artikel 6 i Schengenkonventionen fastslås medlemsstaternas skyldigheter när det gäller kontroll och övervakning av medlemsstaternas yttre gränser¹². Kontroller utförs på personer som lagligen passerar de yttre gränserna. När det gäller kontroll av personer är medlemsstaternas skyldigheter relativt omfattande. Systematisk identitetskontroll är obligatorisk, även för unionsmedborgare och andra som omfattas av gemenskapsrätten. Den bevakning som bedrivs mellan gränsövergångsställena är till för att avskräcka från olaglig passage av de yttre gränserna och det är medlemsstaternas ansvar att se till att de ligger på samma nivå utmed alla de yttre gränserna.

9. Vissa andra delar av Schengenregelverket är med nödvändighet sammankopplade med kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna:

- Artiklarna 26 (transportörers ansvar) och 27 (ansvar för hjälp till olaglig inresa och vistelse i vinstsyfte) i konventionen och de bestämmelser som tillkommit efter dessa¹³ för att förebygga olaglig invandring.
- Artikel 71.3 om förstärkt kontroll av person- och varutrafik samt transportmedel vid de yttre gränserna "[f]ör att bekämpa olaglig import av narkotika och psykotropa ämnen...".
- Övergripande bestämmelser som Schengens informationssystem (SIS¹⁴), som också de finner tillämpning i fråga om de yttre gränserna.

I artikel 101.1 a) i Schengenkonventionen föreskrivs att "*myndigheter som har behörighet för gränskontroller*" skall ha tillgång till "*i Schengens informationssystem registrerade uppgifter och rätt att söka fram dessa direkt*". Denna bestämmelse åsyftar att den yttre gränsen, genom den personkontroll som utförs vid in- och utresa, fyller en funktion som hinder eller filter vad avser den inre säkerheten i stort. Konsulära myndigheter skall ha tillgång till uppgifter som registrerats enligt artikel 96 i Schengenkonventionen för att kunna hindra vissa utlänningar från att resa in och vistas på territoriet. De är skyldiga att kontrollera i SIS innan de utfärdar visering till en utlänning¹⁵.

gemensamma gränserna, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990". Den fullständiga konventionstexten har offentliggjorts i EGT L 239, 22.9.2000, s. 19–62.

¹⁰ Den verkställande kommitténs beslut av den 28 april 1999 om antagandet av denna handbok offentliggjordes i EGT 239, 22.9.2000, s. 317. Den fick en EU-rättslig grund genom rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999.

¹¹ Se rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999, EGT L 176, 10.7.1999.

¹² Se bilaga 1 för en definition av den terminologi som används.

¹³ Rådets direktiv nr 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 45–46).

¹⁴ Se artiklarna 92–101 i Schengenkonventionen.

¹⁵ Unionsmedborgare, medborgare i EES-länder och familjemedlemmar till personer som omfattas av gemenskapsrätten får, oavsett nationalitet, i princip inte registreras (artikel 96).

10. Hur kan man garantera en korrekt tillämpning av gemenskapens bestämmelser om passage av de yttre gränserna?

Genom det mellanstatliga Schengensamarbetet infördes den *Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen*. Kommittén är ett verktyg för ömsesidig övervakning och har ett väl definierat mandat¹⁶. Detta mandat ger i normala fall möjlighet att för respektive medlemsstat bedöma kopplingar och samspel mellan metoderna för att bedriva kontroll och bevakning av de yttre gränserna, förfarandena för utfärdande av viseringar, rättsligt samarbete och polissamarbete vid de inre gränserna och användningen av SIS. Denna bedömning har två tydliga funktioner:

- Att bedöma nya medlemsstater i syfte att förbereda det rådsbeslut som gör det möjligt för dem att tillämpa Schengenregelverket¹⁷.
- Att kontrollera att medlemsstaterna tillämpar Schengenregelverket korrekt.¹⁸

Denna bedömningsmekanism har en dubbel rättslig grund, dels artikel 66 i EG-fördraget, dels artiklarna 30 och 31 i Fördraget om Europeiska unionen¹⁹.

11. För närvarande ger denna bedömningsmekanism inget utrymme för oannonserade besök, och de besök som förekommer har inte karaktären av egentliga inspektioner. Därmed finns det inte heller någon möjlighet att observera problem eller felfunktioner som påverkar flera medlemsstater samtidigt: det kan till exempel röra sig om vissa typer av yttre gränser (sjö-, land- eller luftgränser) eller flera medlemsstaters konsulat i samma region av världen.

När det gäller medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket skall kontrollbesöket leda fram till en rapport. Det går dock inte alltid att dra de konsekvenser av denna rapport som skulle förefalla logiska, till exempel i form av påföljder mot eller praktiskt eller finansiellt stöd till en eller flera medlemsstater. *Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen* erbjuder dock en värdefull utgångspunkt för att med tanke på den inre säkerheten stärka möjligheterna att utvärdera kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna. Denna funktion bör utvecklas med hänsyn till den förklaring som kommissionen lämnade i samband med Schengenregelverkets införlivande med Europeiska unionens regler²⁰, och med respekt för de normala institutionella förfaranden som tillämpas när en medlemsstat har underlåtit att tillämpa gemenskapsrätten korrekt.

II. b) De operativa förfaranden som tillämpas

12. Vem står idag för medlemsstaternas gränsbevakning?

I artikel 6 i Schengenkonventionen anges att de gemensamma kontrollerna skall utföras "*inom ramen för de avtalsslutande parternas egna befogenheter och deras respektive lagar, varvid*

¹⁶ Se Verkställande kommitténs beslut SCH/Com-ex (98) 26 slutlig av den 16 september 1998, EGT L 239, 22.9.2000, s. 138.

¹⁷ Den senaste utvärderingen av denna typ avsåg Danmark, Finland, Sverige, Norge och Island (första kvartalet 2000 till första kvartalet 2001).

¹⁸ Den senaste utvärderingen av denna typ avsåg Frankrike (första kvartalet 2002).

¹⁹ Se rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999, EGT L 176, 10.7.1999.

²⁰ "I enlighet med artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar skall det närmare Schengensamarbetet 'genomföras inom Europeiska unionens institutionella och rättsliga ramar och med iakttagande av de relevanta bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen'. Kommissionen anser därför att införlivandet av Verkställande kommitténs beslut om att inrätta en ständig kommitté för genomförande av Schengenkonventionen (SCH/Com-ex (98) 26 slutlig av den 16 september 1998) inom unionens ram inte på något sätt påverkar de befogenheter som genom fördragen tillkommer kommissionen, särskilt dess ansvar som övervakare av fördragen" (se EGT L 176, 10.7. 1999, s. 30).

hänsyn skall tas till alla avtalsslutande parterers intressen...". Därav följer att varje medlemsstat får överlåta kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna på de myndigheter som de väljer för ändamålet beroende på hur systemet är utformat. Uppdragen läggs i vissa medlemsstater på en enda myndighet och i andra på flera myndigheter som lyder under olika ministerier. Samordningen mellan dessa olika avdelningar sker centralt på nationell nivå enligt rekommendationerna i katalogen över rekommendationer för en korrekt tillämpning av Schengenregelverket och bästa metoder²¹.

13. De uppdrag som medlemsstaterna anförtror olika myndigheter som arbetar med gränskontroll täcker en rad olika verksamheter. En medlemsstats myndighet saknar ibland en exakt motsvarighet i en annan medlemsstat, med samma uppdrag och samma repressiva, förebyggande eller utredande befogenheter. Dessa skillnader mellan nationella myndigheter är givetvis helt legitima, men bör likväl inte komma till praktiskt uttryck inom ramen för en gemensam strategi för förvaltning av EU:s yttre gränser. Av detta skäl bör man göra de ansvariga och personalen vid de olika myndigheterna mer medvetna om att de numera bevakar gränsen för alla unionens medlemsstater och inte bara för det egna landets räkning. Myndigheterna i fråga bör se sitt arbete som ett bidrag till ett europeiskt nätverk för kontroll och övervakning. Sammantaget torde dessa myndigheters uppdrag och arbete garantera en enhetlig tillämpning av Schengenregelverket, gemenskapens tullkodex och alla andra EG-/EU-bestämmelser som kan komma att tillämpas i samband med de yttre gränserna. Det handlar om att öka samordningen mellan de olika inblandade myndigheterna och, vilket kan ge ett mervärde, till exempel genom utbyte av metoder för riskanalys.

14. På det finansiella planet bärs kostnader för personal och utrustning av respektive medlemsstat via den nationella budgeten vilket, med hänsyn till de geografiska förhållandena, kan leda till en särskilt tung finansiell börda för vissa medlemsstater, bland annat för att täcka kostnader för bevakning av sjögränserna. Arbetsmetoderna, sätten att använda personal och utrustning samt förvaltningsreglerna är i huvudsak utformade på grundval av nationella överväganden, trots bestämmelserna i artikel 6 i Schengenkonventionen²². Man kan dock notera att läget är annorlunda på tullområdet. Medlemsstaterna förbehåller sig 25 % av de egna medel som uppbärs genom tullavgifter för att täcka behoven av nödvändig infrastruktur vid de yttre tullgränserna²³. Gemenskapsstöd finns att tillgå för åtgärder längs med unionens yttre gränser, inklusive sjögränserna, inom ramen för polissamarbetet, tullsamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Från unionens sida kan sådana åtgärder berättiga till stöd via gemenskapsinitiativet Interreg, som stödjer gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete. Denna möjlighet kan samordnas med åtgärder på andra sidan gränsen genom utnyttjande av olika instrument beroende på de geografiska förutsättningarna (Takis, Phare, Cards, Media). Interreg-programmet kommer att utvidgas så att det täcker de nya medlemsstaterna efter utvidgningen.

15. Vari ligger svårigheterna när det gäller att tillämpa gemenskapens bestämmelser om personers passage av de yttre gränserna?

²¹ Katalog över rekommendationer för en korrekt tillämpning av Schengenregelverket och bästa metoder; gränser, utvisning och återtagande (dokumentet antaget av rådet den 28 februari 2002 och offentliggjort av Europeiska unionens råds generalsekretariat).

²² "[Medlemsstaterna] förbinder sig att sätta in lämplig personal i tillräckligt antal för genomförandet av denna kontroll och bevakningen av de yttre gränserna. (...) Samma grad av kontroll skall äga rum vid yttre gränserna".

²³ Enligt beslut 2000/597/EG, Euratom, om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel, vilket trädde i kraft den 1 mars 2002, har medlemsstaterna rätt att behålla 25 % för att täcka kostnaderna för uppbörd av traditionella egna medel.

I artikel 5 Schengenkonventionen anges att en utlänning, för att kunna beviljas inresa, inte får *"anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av de avtalsslutande parternas internationella förbindelser"*. Denna regel förefaller svår att genomföra på ett enhetligt sätt vid de yttre gränserna, eftersom de berörda personernas situation bedöms utifrån nationella kriterier som skiljer sig åt från medlemsstat till medlemsstat. Samma svårighet kan uppstå beträffande tillämpningen av bestämmelserna i Schengenkonventionens artikel 6 om efterspaning och förhindrande av hot²⁴.

Eventuella skillnader i medlemsstaternas lagstiftning och administrativa praxis kan skapa "säkerhetsglapp" mellan sträckningar av de yttre gränserna som kontrolleras av olika medlemsstater. Tolkningen av reglerna om rapportering till SIS kan variera från en medlemsstat till en annan. Det finns också skillnader i tillgången till SIS för de olika myndigheter som berörs av kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna. Dessa faktorer påverkar självklart möjligheterna till en enhetlig förvaltning av de yttre gränserna som syftar till inre säkerhet inom det gemensamma området med fri rörlighet.

Vidare föreskrivs i artikel 6 i Schengenkonventionen att alla personer skall kontrolleras vid passage av de yttre gränserna, både vid in- och utresa, men bestämmelsen har avfattats på ett sätt²⁵ som kan leda till tolkningen att kontrollen vid utresa är mindre viktig. Detta förhållande förtjänar att granskas mer ingående mot bakgrund av en korrekt tillämpning av bestämmelser om förbud mot utresa för eller hemlig övervakning av personer som kan utgöra ett hot mot säkerheten. Särskilt vad gäller kontrollen av utresa från territoriet tycks det finnas utrymme för förbättringar av samordningen mellan de myndigheter som ansvarar för personkontrollen och de som ansvarar för tull- eller skattekontroller.

16. Former av samarbete mellan medlemsstaterna på plats vid Europeiska unionens yttre gränser.

På området för kontroll och bevakning av medlemsstaternas yttre gränser använder medlemsstaterna idag två typer av samsamarbetsramar vid tillämpningen av Schengenreglerna:

- Det utbyte av kontaktpersoner som föreskrivs i artikel 7 i Schengenkonventionen²⁶: syftet är att få medlemsstaterna att bistå varandra och samarbeta på permanent basis *"för att uppnå en effektiv kontroll och bevakning"* och *"främja en enhetlig utbildning och fortbildning av den personal som ansvarar för kontrollernas genomförande"*.

- De bilaterala avtal om polissamarbete som medlemsstaterna ingår på grundval av artikel 47 i Schengenkonventionen²⁷: när det gäller de yttre gränserna är avtalens främsta syfte att

²⁴ "Personkontroll skall inte endast omfatta (...) utan även efterspaning och förhindrande av hot mot [medlemsstaternas] inre säkerhet och allmänna ordning. Dessutom skall fordon och föremål som medförs av personer vid passerandet av gränsen kontrolleras".

²⁵ "(...) d) Vid utresa skall i samtliga avtalsslutande parter intresse utföras nödvändig kontroll i enlighet med utlänningars rättigheter och med hänsyn till behov av spaningsverksamhet och förhindrande av hot mot de avtalsslutande parternas inre säkerhet och allmänna ordning. Denna kontroll skall utföras i samtliga fall vad gäller utlänningar. e) Om sådana kontroller inte kan utföras på grund av särskilda omständigheter, skall en prioritering ske. I detta avseende skall i princip inresekontroll ges företräde framför kontroll vid utresa. (...)".

²⁶ Artikel 7 i Schengenkonventionen har fått en rättslig grund i artikel 66 i EG-fördraget i den utsträckning som dessa bestämmelser inte utgör polisiärt samarbete i den mening som avses i avdelning III i Schengenkonventionen, i enlighet med rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999, EGT L 176, 10.7.1999.

²⁷ Denna bestämmelser erhöi en rättslig grund genom artiklarna 34 och 30.1 i Fördraget om Europeiska unionen, i enlighet med rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999. Schengenkonventionens artikel 47 finns

bekämpa olaglig invandring och förebygga den organiserade brottsligheten, i enlighet med de riktlinjer som fastställts av Verkställande kommittén²⁸.

17. Vissa bilaterala avtal om polissamarbete används ibland som grund för försök med blandade team, där personal från två medlemsstater arbetar tillsammans vid de yttre gränserna. Dessa grupper storlek, uppdrag och befogenheter är fortfarande begränsade. Det tycks vara svårt att släppa den bilaterala inramningen och verkligen uppnå en europeisk dimension. För närvarande kan tjänstemän som utplacerats på en annan medlemsstats territorium inte utöva den myndighetsmakt som skulle behövas för att verkligen kunna kontrollera och bevaka de yttre gränserna. Vidare tycks dessa former av bilateralt samarbete mellan medlemsstaterna på grundval av Schengenreglerna sakna samordning med andra samarbetsformer, exempelvis förvaltningen av de yttre gränserna ur ett tullperspektiv.

II. c) De viktigaste behoven.

18. De förslag som lagts fram av flera ordförandeskap och av medlemsstaterna tycks återspegla behovet av en instans för samarbete och samordning på ett mer praktiskt plan för dem som arbetar på fältet²⁹ med kontroll och bevakning av de yttre gränserna. De tycks även eftersträva en bättre integrering mellan det arbete som utförs vid de yttre gränserna och det arbete som bedrivs av andra myndigheter inom det gemensamma området med fri rörlighet.³⁰

19. Kommissionen vill peka på flera behov som behöver åtgärdas på EU-nivå, i enlighet med vad som framgått av de senaste månadernas komplexa diskussioner i rådet:

- Hur kan man i större utsträckning harmonisera och förbättra de arbetsmetoder som används vid nationella myndigheter som ansvarar för att utföra kontroller och organisera bevakning vid de yttre gränserna?
- Hur kan man säkerställa större operativ överensstämmelse mellan åtgärder vid de yttre gränserna och åtgärder inne i det gemensamma området med fri rörlighet?
- Var och hur kan man inrätta en regelbunden uppföljning mellan de förvaltningsansvariga och de ansvariga för allokeringen av personal och utrustning?
- Hur kan man göra det möjligt för de operativt ansvariga att utgå från en gemensam analys av hoten, för att kunna hierarkiskt ordna och samordna sina operativa mål på EU-nivå?
- Är det nödvändigt att ändra viss lagstiftning om kontroll och bevakning av de yttre gränserna?
- Hur skall bördan fördelas finansiellt och praktiskt?
- Hur skulle en gemensam utbildning för gränsbevakningspersonal kunna organiseras?

i kapitlet "Polisiärt samarbete", medan artikel 7 som nämnts ovan finns i kapitlet "Passerandet av de yttre gränserna".

²⁸ Se Verkställande kommitténs beslut SCH/Com-ex (99) 7, rev. 2 av den 28 april 1999, EGT L 239, 22.9.2000.

²⁹ Det belgiska ordförandeskapets meddelande till rådet av den 27 november 2001 om en modell för gränsförvaltning ("Border management concept", rådets dokument 14570/01 FRONT 69)

³⁰ Se "Workshop Police and Border Security" som organiserades i Neusiedl/See (Österrike) den 10–11 januari 2002 och finansierades genom OISIN-programmet.

III. EN GEMENSAM POLITIK FÖR FÖRVALTNING AV DE YTTRE GRÄNSERNA , MED SIKTE PÅ EN EUROPEISK GRÄNSFÖRVALTNINGSMYNDIGHET

20. För att på ett samlat sätt kunna svara på de behov som varit föremål för vissa spridda påpekanden från medlemsstaternas sida och som beskrivits ovan, rekommenderar kommissionen att man utformar åtgärderna och säkerställer deras kontinuitet inom ramen för en gemensam politik för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna. Denna gemensamma politik bör åtminstone omfatta följande fem, till varandra kopplade, element:

- a) Ett gemensamt regelverk.
- b) En gemensam mekanism för samråd och operativt samarbete.
- c) En gemensam och integrerad riskanalys.
- d) Personal vars kompetens motsvarar kraven på en europeisk dimension och utrustning som fungerar i samarbetet mellan myndigheter.
- e) Fördelning av bördan mellan medlemsstaterna med sikte på en europeisk gränsförvaltningsmyndighet.

Samtliga dessa åtgärder skall vara föremål för demokratisk och rättslig kontroll.

21. För var och en av dessa komponenter behöver man fastställa vilka riktlinjer som krävs och vilka åtgärder som behöver vidtas.

I förtydligande syfte ges i bilaga I en definition av den terminologi som används genomgående i del III, dock utan att bestämma det juridiska värdet av dessa begrepp, nämligen kontroll vid de yttre gränserna, bevakning av de yttre gränserna, inre säkerhet i det gemensamma området med fri rörlighet, säkerhet vid de yttre gränserna, gränsbevakningspersonal, förvaltning av de yttre gränserna.

III. a) Ett gemensamt regelverk

22. I avdelning IV, särskilt artiklarna 62 och 66 i EG-fördraget, erbjuder stora juridiska möjligheter att utforma en strategi och få alla delar av den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna att fungera.

23. Kommissionen planerar fyra åtgärder rörande passage av de yttre gränserna som kommer att kunna genomföras **på kort sikt**:

- Göra vissa omarbetningar av *Den gemensamma handboken för de yttre gränserna* i syfte att klargöra de olika bestämmelsernas rättsliga natur och göra dem till en rättskälla, som komplement till andra rättsliga instrument på området, till exempel reglerna om unionsmedborgares fria rörlighet eller utvecklingen av Schengenregelverket eller folkrättsliga konventioner av betydelse för skyddet av de yttre gränserna. För det sistnämnda fallet avser kommissionen att lägga fram ett förslag till lagstiftning.

- I den gemensamma handboken ange vissa "*bästa metoder*" hämtade från katalogen över rekommendationer för en korrekt tillämpning av Schengenregelverket och bästa metoder och därmed göra dessa bindande.

- Utarbeta en *praktisk handledning* för gränsbevakningen som är tillgänglig även elektroniskt: syftet är att förse varje tjänsteman med en praktisk handledning som alltid finns tillgänglig .

Det skulle inte vara fråga om en rättskälla, utan en systematisk och tydlig sammanställning av kontroll- och bevakningsbestämmelser i relevanta rättsakter.

- Utforma principer och anta gemensamma bestämmelser om "*lokal gränstrafik*"³¹, särskilt med avseende på utvidgningen. Kommissionen avser att lägga fram ett förslag till bättre definitioner av de grundläggande principerna och bestämmelserna i ett sådant system och, om så behövs, bereda väg för avtal mellan gemenskapen och angränsande tredje länder.

24. Kommissionen planerar på **medellång sikt** att komplettera åtgärder som avser passage av de yttre gränserna med "normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser"³². Detta innebär följande:

- Till de normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid de yttre gränserna lägga ett förfarande för utbyte och behandling av information och upplysningar. Denna verksamhet skall bygga på en formell koppling mellan de myndigheter som verkar vid de yttre gränserna och de som verkar inne i området med fri rörlighet. Kompletteringen skall ske med hänsyn till artikel 64.1 i EG-fördraget.

- Fastställa de befogenheter som kan tilldelas en europeisk gränsbevakningsmyndighet.

- Fastställa inom vilka geografiska gränser en sådan myndighet skall vara behörig .

25. För att garantera en viss objektiv nivå av säkerhet inom ett område utan inre gränser torde det även vara nödvändigt att införa en rättslig ram för utövandet av en verklig *inspektionsfunktion för de yttre gränserna*. En sådan för arbete på fältet avsedd inspektionsmekanism bör kunna träda in antingen på begäran av en medlemsstat eller på en medlemsstats eget initiativ, bland annat när medlemsstaterna gemensamt behöver stärka en yttre gräns som tillfälligt och objektivt sett är svår att kontrollera eller bevaka.

26. Det behövs även regler om hur denna gemensamma politik skall finansieras (utöver medlemsstaternas bidrag). Här finns bland annat artikel 66 i EG-fördraget att tillgå, om administrativt samarbete mellan relevanta enheter i medlemsstaternas förvaltningar samt mellan dessa enheter och Europeiska kommissionen.

III. b) Hur kan man inrätta en gemensam mekanism för löpande samråd och samarbete?

27. En gemensam mekanism för löpande samråd och samarbete skulle kunna baseras på två instrument:

- En *gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* som bör inrättas.

- Ett *permanent system för utbyte och behandling av information* och upplysningar, som bör inrättas successivt och på medellång sikt mellan de olika medlemsstaternas myndigheter som verkar vid de yttre gränserna och de som verkar inom det gemensamma området med fri rörlighet.

³¹ I artikel 3 i Schengenkonventionen föreskrivs att "*Närmare bestämmelser samt undantag och bestämmelser om lokal gränstrafik (...) skall fastställas av den verkställande kommittén (Verkställande kommittén).*" Varken den verkställande kommittén eller rådet, som efterträdde kommittén efter det att *Amsterdamfördraget* trädde i kraft har någonsin tillämpat denna bestämmelse.

³² Formuleringen hämtat ur artikel 62.2.a i EG-fördraget.

28. En gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna

Kommissionen förespråkar att det inrättas en *gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna*³³ med följande uppgifter:

- Att som "ledare" för den gemensamma politiken för förvaltning av de yttre gränserna utföra gemensamma och integrerade riskanalyser.
- Att samordna och leda operativa insatser på marken, särskilt i krissituationer.
- Att fylla en förvaltande och strategisk funktion och därigenom säkra större enhetlighet i fråga om personal och utrustning i medlemsstaterna.
- Att utöva en form av kontrollbefogenhet, särskilt i krissituationer eller om riskanalysen så skulle kräva.

29. Den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna, som inrättats i första hand som en kontaktpunkt för de ansvariga och de yrkesverksamma på området för kontroll och bevakning av de yttre gränserna, kommer inte att vara helt hänvisad till de ansvarsområden som anges i artikel 62.2 a i EG-fördraget³⁴. Instansen bör ha en funktion som omfattar flera ämnen och områden så att den kan skapa förbindelser mellan de ansvariga och yrkesverksamma som arbetar med frågor om säkerhet vid de yttre gränserna:

- Myndigheter som utfärdar viseringar för kortare eller längre tid, vilkas verksamhet omfattas av artikel 62.2 b ii)³⁵ respektive artikel 63.3 a³⁶ i EG-fördraget.
- Myndigheter med ansvar för tillämpningen av de kompletterande åtgärder som avses i artikel 61 e³⁷ och 62.1³⁸ i EG-fördraget, och som syftar till upprättandet av ett "område med frihet, säkerhet och rättvisa": konkreta exempel är polis, domstolar, tull och Europol, i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen³⁹.

30. De allmänna politiska riktlinjerna för *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* kommer att fastställas av rådet, eftersom de med största sannolikhet torde komma att utvecklas av arbetsgruppen Scifa (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) i sin sammansättning av deltagare i ansvarig ställning vid medlemsstaternas myndigheter som ansvarar för kontrollen vid de yttre gränserna. Under den första verksamhetsfasen skulle instansens arbete basera sig på artikel 66 i EG-fördraget, eftersom det är fråga om deltagare på chefsnivå som kan ålägga de nationella myndigheterna att delta i konkreta åtgärder för administrativt samarbete kring kontrollen och bevakningen vid de yttre gränserna på de områden som omfattas av Schengenregelverket och avdelning IV

³³ Finland hade redan vid Europeiska rådets extra möte den 21 september 2001 och rådets (RIF) möte den 16 november 2001 väckt idén om ett "forum för de yttre gränserna".

³⁴ "[n]ormer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser".

³⁵ "[f]örfaranden och villkor för medlemsstaternas utfärdande av viseringar".

³⁶ "Villkor för inresa och bosättning, normer för medlemsstaternas förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening".

³⁷ "[å]tgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete för att uppnå en hög säkerhetsnivå genom att förebygga och bekämpa brottslighet inom unionen i enlighet med bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen".

³⁸ "Åtgärder i syfte att i överensstämmelse med artikel 14 [i EG-fördraget] säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, vare sig dessa är unionsmedborgare eller medborgare i tredje land, när de passerar inre gränser".

³⁹ I artikel 61 e i EG-fördraget hänvisas till bestämmelser i Fördraget om Europeiska unionen, vars artikel 29 lyder enligt följande: "Utan att det påverkar Europeiska gemenskapens befogenheter skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (...), genom närmare samarbete mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, både direkt och genom Europeiska polisbyrån (Europol)...."

i EG-fördraget. Det framstår dock som uppenbart att enbart Scifa, kanske även artikel 66, ganska snart kommer att visa sig otillräckliga för att instansen verkligen skall kunna fungera områdesöverskridande och uppnå den eftersträfvade synergin med tullsamarbetet och, i synnerhet, polissamarbetet inom ramen för tredje pelaren.

Därför bör den *gemensamma instansen*, åtminstone vad gäller en del av sina uppgifter, successivt kunna utvidga sitt arbete utöver artikel 66 i EG-fördraget och, om nödvändigt, föra det utanför ramarna för rådets arbetsgrupper, i synnerhet om inrättandet av en europeisk gränsbevakningsmyndighet skulle leda till att det behövs en permanent central funktion med ansvar för den operativa ledningen och förvaltningen av personal och utrustning.

För att kunna utöva sin kontrollfunktion skulle instansen basera sig på det mandat som tilldelats den ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen och som omfattas av Schengenreglerna, men som eventuellt kan behöva förbättras och förstärkas utan att man klipper av det horisontella band som detta mandat skapar mellan verksamhet som regleras via första pelaren och verksamhet som regleras via tredje pelaren. Detta tillvägagångssätt förefaller vara det mest praktiska, eftersom mandatet i nuläget utövas av rådets arbetsgrupp för utvärdering av Schengensamarbetet (Schengen-evaluation eller SCH/EVAL), som faktiskt är underställd Scifa, den arbetsgrupp som skulle kunna vara startpunkten för en *gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna*. Det kommer dock inte i fråga att skapa några fler strukturer; kontrollfunktionen i krissituationer skulle i praktiken fyllas av överordnade till de personer som idag utför "rutinmässiga" kontrollbesök inom ramen för arbetsgruppen SCH/EVAL.

Under alla omständigheter kommer den gemensamma instansens uppgifter både på kortare och längre sikt att inbegripa verksamhet som syftar till att effektivisera tillämpningen av unionens lagstiftning på området, men däremot inte något framläggande av lagförslag eller några genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 202 i EG-fördraget.

Kommissionen kommer att delta i inrättandet av den *gemensamma instansen* och utöva sin initiativ- och kontrollrätt i enlighet med EG-fördraget.

31. Den *gemensamma instansens* verksamhet (som kan ses som en vidareutveckling av Schengenregelverket) kommer också att vara den ideala ramen för ett successivt mottagande av de nya kandidatländerna. De nya medlemsstaterna kommer att börja delta fullt ut i instansens verksamhet och i den samlade politiken för en gemensam förvaltning av de yttre gränserna i samma takt som respektive medlemsstat börjar tillämpa bestämmelserna i Schengenregelverket. Det skulle emellertid vara önskvärt att kunna föregripa tidsplanen och redan nu göra en insats vad gäller samordningen av personal- och utrustningsfrågor samt vidta eventuella särskilda åtgärder för att dra in de nya medlemsstaterna eller kandidatländerna i samarbete på vissa bestämda områden.

32. Den *gemensamma instansen* skall ha till uppgift att utföra riskanalyser och inom ramen för detta kunde den åläggas att utföra en analys för att klarlägga det andra instrumentet inom den gemensamma mekanismen för löpande samråd och samarbete, nämligen det permanenta systemet för utbyte och behandling av information och upplysningar, som kommer att beskrivas närmare i det följande.

33. Ett permanent system för utbyte och behandling av information och upplysningar

Det permanenta system för utbyte och behandling av information och upplysningar som planeras är inte en databas eller ett informationsnätverk och inte heller en administrativ struktur. Vad det handlar om är ett förfarande eller en uppförandekod som, beroende på typen

av information eller risker, skulle ha till syfte att skapa direkta förbindelser och utbyten mellan de myndigheter som ansvarar för säkerheten vid de yttre gränserna. Detta säkerhetssystem – Prosecur⁴⁰ (står för "PROcédure de SECURité" eller "PROcedure of SECURITY") baserar sig på en rad instrument och tekniska metoder för utbyte. Vissa av dessa finns redan, medan andra kommer att skapas under processens gång. För att ge några konkreta exempel skulle Prosecur kunna omfatta följande verktyg, som skulle komplettera varandra för att om möjligt täcka alla aspekter på säkerhet vid de yttre gränserna:

- SIS, för att hämta information vid kontroller vid de yttre gränserna.
- Olika databaser under utveckling (till exempel över beviljade och avslagna ansökningar om visering) som skall ge tillgång till information som ställs till förfogande av andra myndigheter.
- Kanaler för utbyte av information som kan bidra till att förebygga narkotikahandel.
- Ett intranät (krypterat) som förbinder nationella kontaktpunkter så att informationsutbyte och samråd kan ske om det behövs mycket precisa åtgärder med kort varsel i samband med personers passage av de yttre gränserna.
- Klassiska kommunikationssätt som telefon eller radio, om nödvändigt via nationella kontaktpunkter⁴¹.

34. Det skulle inom ramen för Prosecur även vara möjligt för en myndighet att av en annan myndighet begära överföring av de uppgifter och handlingar som behövs för att effektivt kunna behandla ärenden om överträdelse eller hot som konstaterats vid en yttre gräns. En sådan situation kan uppstå när en myndighet av rättsliga eller sakliga skäl inte klarar av att sköta hela handläggningen och uppföljningen själv. Förhoppningen är att Prosecur i en sådan situation kan bidra till att överbrygga barriärer mellan myndigheterna utan att inkräkta på deras behörighet och befogenheter enligt nationell lagstiftning. Prosecur bör även tillhandahålla förfaranden för att varna tullmyndigheter och för att begära insatser av växtskyddsmyndigheter och laboratorier. En medlemsstats underrättelsemyndigheter bör vidare till alla gränsbevakningsenheter och konsulat i medlemsstaterna utan tidsutdräkt kunna tillhandahålla upplysningar som är tillräckligt klara och precisa för att de senare under en given period skall kunna ägna särskild uppmärksamhet åt vissa personprofiler, föremål, geografiska ursprung eller transportsätt.

35. För att kunna fungera på rätt sätt bör Prosecur på sikt formaliseras genom en rättsakt⁴² som anger de ömsesidiga rättigheter och skyldigheter på unionsnivå som gäller mellan

- de olika gränsbevakningsmyndigheter som ansvarar för kontroll och bevakning när det gäller passage av de yttre gränserna (varor och personer), och
- mellan dessa gränsbevakningsmyndigheter och andra administrativa, polisiära eller rättsliga myndigheter i unionen vilka deltar i säkerhetsarbetet i det gemensamma området med fri rörlighet.

Det utbyte av information och upplysningar som regleras i uppförandekoden Prosecur bör i största möjliga utsträckning tillämpas på samma sätt såväl mellan myndigheterna i en och samma medlemsstat som mellan myndigheter i olika medlemsstater. Beroende på typen av information och de risker som är inblandade, de former för utbyte som tillämpas och hur

⁴⁰ Av praktiska skäl används denna beteckning även i fortsättningen.

⁴¹ Av språkskäl eller om det rör sig om upplysningar av intresse för de nationella säkerhetstjänsterna.

⁴² Detta rättsinstrument skulle kunna antas på grundval av artikel 62.1 och 62.2 a i EG-fördraget eftersom det skulle vara fråga om kompletterande bestämmelser om kontroll av personer vid de yttre gränserna av hänsyn till säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet, i den mening som avses i artikel 6 i Schengenkonventionen.

brådskande informationen är bör Prosecut upprätta prioriterade förbindelser med Europol och med andra befintliga organ för samarbete på polis-, tull- och domstolsområden.

III. c) Hur skall en gemensam och integrerad riskanalys vara utformad?

36. En gemensam och integrerad riskanalys är också en viktig komponent för att kunna göra en samlad bedömning av de tre strategiska huvudlinjerna när det gäller skydd av de yttre gränserna, nämligen tredje länder, den yttre gränsen och det gemensamma området med fri rörlighet.

Två på varandra följande etapper måste urskiljas:

- Det inledande fastställandet av vilka faktorer som är nödvändiga för riskanalys och riskutvärdering.
- Efter fastställandet av dessa gemensamma indikatorer, en konstant och fortlöpande uppföljning av hur dessa utvecklas för att därur dra slutsatser om vilka åtgärder som skall vidtas på fältet.

För att uppnå detta mål behöver *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* åläggas att organisera verksamheten och analysera de omedelbara operativa behoven. Den *gemensamma instansens* övergripande roll torde dessutom medföra att den kan skapa alla de synergier i samarbetet med Europol och samarbetsorganen på det polisära området som behövs för att kunna urskilja de risker som är av särskilt intresse när det gäller de yttre gränserna.

37. Insatser i och i samarbete med tredje länder för att identifiera risker som hotar de yttre gränserna från det hållet.

Riskanalysen i tredje länder för att säkra en hög nivå av *säkerhet vid Europeiska unionens yttre gränser* kan byggas kring två fundament: en åtgärd riktad till medlemsstaternas konsulat⁴³ och en åtgärd riktad till polisens kontaktpersoner och attachéer. De lokala konsulära samarbete som fastställs i *den gemensamma konsulära instruktionen*⁴⁴ och viseringspolitiken måste bidra till skyddet av EU-medlemsstaternas yttre gränser. Utplacandet av kontaktpersoner i tredje länder kunde vara mindre bundet till vissa tider och platser. De kontaktpersoner och polisattachéer som finns vid vissa medlemsstaters ambassader kunde få en utvidgad roll, med möjlighet att verka i alla medlemsstaters intresse, så att det konsulära samarbete täcker större områden och bidrar bättre till skyddet mot riskerna för terrorism.

38. Hur kan man identifiera risker på plats vid de yttre gränserna?

Här finns flera faktorer som kan ligga till grund för riskanalysarbetet vid gränsövergångar:

a) Så långt som möjligt utveckla lämpliga rutiner för kontroll och bevakning: *Förteckningen över lämpliga rutiner för tillämpningen av Schengenregelverket* torde underlätta riskanalysen, särskilt när det gäller sjögränserna. De olika sätten att organisera arbetet skulle kunna analyseras utifrån deras tillförlitlighet i samband med *säkerheten vid de yttre gränserna* och deras flexibilitet när det gäller anpassning till ökningar och minskningar i arbetsbördan.

⁴³ Eventuellt riktad till de gemensamma kontoren för utfärdande av viseringar.

⁴⁴ Verkställande kommitténs beslut om antagande av den gemensamma handboken offentliggjordes i EGT L 239, 22.9.2000, s. 317. Den erhöi en EU-rättslig grund genom rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999.

b) Teknisk utveckling: det är viktigt att vid riskanalysen kunna ta vara på de tekniska framstegen på *gränsbevakningsområdet*, till exempel genom att använda elektroniska databaser, elektroniskt lagrade biometriska uppgifter och metoder för gränsbevakning med hjälp av fjärrutrustning. När unionen nu har beslutat sig för att utveckla ett instrument som *Galileo*, kan man uppmärksamma möjligheterna att använda detta för att övervaka flödena över de yttre gränserna.

c) Ett försök till lösning av de praktiska frågor som uppstår kring det dagliga samarbetet med tredje länder som har landgräns mot unionen skulle kunna innebära att man i riskanalysarbetet eftersträvar en organisation av *kontrollerna* som skulle betyda besparingar i tid och infrastruktur⁴⁵, och som främjar det gränsöverskridande samarbetet. Snarare än att i praktiken delegera en del av *bevakningen* eller *kontrollen* av den yttre gränsen till ett tredje land, handlar det om att identifiera migrationsströmmar som innebär risker redan vid gränspassagen eller när de uppstår i ibland avlägsna tredje länder eller territorier, och därvid ta hjälp av dessa tredje länder eller territorier.

d) "Säkerhetsproblem" som hänger samman med gränsens topografi och de regionala förhållandena.

e) Förbättring och utveckling av ett system för insamling av uppgifter: tanken är att riskanalysen skall leda fram till hur man på effektivaste sätt kan använda den yttre gränsen som "infångare" av uppgifter om rörelsemönstren för personer, varor, föremål och fordon, eventuellt även risken för narkotikahandel.

39. Hur kan man identifiera och behandla risker som kräver kontinuerligt samarbete mellan gränsbevakningen och andra myndigheter inom territoriet.

Under den inledande fasen, som består i att fastställa vilka indikatorer som är nödvändiga för riskanalysen, skulle den nya *gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* undersöka vilka typer av upplysningar som lämpligen kan samlas in vid de yttre gränserna. Analysen bör även inriktas på hur upplysningarna kan bearbetas för att främja säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet. Det handlar om att

a) välja ut de typer av insatser som utförs dels av *gränsbevakningsmyndigheterna*, dels av myndigheter inom EU:s territorium, som skulle främjas av samverkan, och

b) fastställa vilka kategorier av upplysningar som bör utbytas mellan *gränsbevakningsmyndigheterna* och de myndigheter som verkar inne i medlemsstaterna, så att insatser som görs för att bekämpa, förebygga eller utreda problem baseras på tillräckliga kunskaper om vilka risker som kan manifestera sig vid de yttre gränserna.

Efter analysen bör den *gemensamma instansen* vara i stånd att precisera vad Prosecur skall ha för innehåll.

III. d) En gemensam förvaltning av de yttre gränserna - personal och utrustning som fungerar i samarbetssituationer

40. Den personal och den utrustning som används för kontroll och bevakning är den mest påtagliga faktorn i den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna. Användningen av dessa resurser behöver effektiviseras i jakten på ökad förenlighet mellan medlemsstaternas politik på detta område.

⁴⁵ Idén att lägga nationella kontrollkontor intill varandra tilltalar medlemsstaterna, som sinsemellan använt sig av detta system i årtionden innan Schengenkonventionen började tillämpas och som fortsätter att utveckla dessa kontor vid landgränserna med tredje länder.

41. Att skapa större enhetlighet i fråga om medlemsstaternas syn på personalresurserna och personalens utbildning.

Medlemsstaternas personalpolitik bör syfta till att successivt minska kvantitativa och kvalitativa skillnader som kan skapa säkerhetsproblem vid de yttre gränserna som påverkar medlemsstaterna.

Redan på mycket kort sikt skulle det vara möjligt att inrätta *en gemensam utbildning för gränsbevakningspersonal* och chefer på mellannivå samt att arrangera återkommande fortbildning i form av praktikperioder i fortbildningssyfte. Insatser för att utbilda *gränsbevakningspersonal* i frågor som rör arbetets EU-dimension bör uppmärksammas särskilt, bland annat språkkunskaper, grundläggande kunskaper om kompetens och ställning för andra medlemsstaters *gränsbevakningspersonal* samt utveckling av praktikplatser vid gränsbevakningsmyndigheter i andra medlemsstater⁴⁶. Utbildning av tjänstemän skulle också kunna bidra till ökad integrering av förvaltningen av de yttre gränserna, genom att dessa personer får insikter om de uppgifter som åligger myndigheter som ansvarar för *den inre säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet* och om det arbete som utförs av konsulat och kontaktpersoner som utplacerats i tredje länder. Det är också viktigt att en utbildning av gränsbevakningspersonal utformas så att den borgar för respekt för de asylsökandes rättigheter och behov av skydd.

42. *Den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* bör således få i uppdrag att utforma en särskild plan för utbildning av gränsbevakningspersonal, och därvid stödja sig på nätverket av nationella utbildningsinstitut, med målsättningen att skapa en *européisk akademi för gränsbevakningspersonal*.

43. Större enhetlighet mellan medlemsstaternas politik vad gäller operativ utrustning

Det behövs också större enhetlighet i fråga om medlemsstaternas syn på hur *gränsbevakningsmyndigheterna* skall vara utrustade och vilka former av fast infrastruktur, rörlig utrustning och telekommunikationsutrustning de skall förfoga över.

Inrättandet av godkända gränsövergångar vid de yttre landgränserna (väg- och järnvägsposterings), i hamnar och på flygplatser är framför allt beroende av hur flödena av personer, varor och tjänster utvecklar sig. Väl fungerande kontakter mellan myndigheter och privata ekonomiska aktörer när det gäller att inrätta nya godkända gränsövergångar skulle vara önskvärt, liksom större förenlighet med den övergripande transportpolitik som fastslås på EU-nivå. Med tanke på att de nya medlemsstaterna snart kommer att få tillämpa Schengenregelverket fullt ut, skulle medlemsstaternas och kandidatländernas investeringsstrategier behöva ändras och bringas i överensstämmelse med den gemensamma politiken för gemensam förvaltning av de yttre gränserna.

44. En gemensam politik när det gäller fasta infrastrukturer skulle även kunna innefatta utveckling av ny teknologi för att underlätta *kontrollerna* vid och *bevakningen* mellan gränsövergångarna. Radar- och satellitbevakningen av kusterna skulle behöva samordnas bättre från medlemsstaternas håll, för att säkra en mer enhetlig säkerhetsnivå. Vissa medlemsstaters geografiska läge gör det angeläget med en fördelning av kostnaderna för en väl fungerande rörlig och fast infrastruktur för kontroll och bevakning, en lösning som skulle gynna alla medlemsstater. *Galileo*-systemet är ett exempel på ett europeiskt högteknologiskt

⁴⁶ Det nya Argo-programmet kommer utan tvekan att fungera som ett stöd under den första tiden.

verktyg som kan ge en ny dimension åt den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna.⁴⁷

En ökad harmonisering mellan medlemsstaternas politik bör även eftersträva en ökad överensstämmelse mellan den rörliga utrustning som används i de olika medlemsstaterna⁴⁸. Utrustningen bör även kunna användas över ett så stort geografiskt område som möjligt och kunna flyttas från en medlemsstat till en annan beroende på var behoven är som störst. Eventuellt kunde särskilt dyrbar utrustning, till exempel system för satellitövervakning av sjögränser, vara gemensam.

III. e) Från delade kostnader till en europeisk gränsbevakningsmyndighet

45. Kommissionen anser att det på sikt måste inrättas ett system för kostnadsdelning mellan medlemsstaterna, med ianspråktagande av den finansiering som medlemsstaterna för närvarande ställer till förfogande på området och med budgetstöd från unionen. Denna kostnadsdelning behöver på sikt kompletteras med en fördelning av den börda i personal- och utrustningshänseende som inrättandet av en europeisk gränsbevakningsmyndighet ger upphov till, men först sedan eventuella konstitutionella problem i medlemsstaterna har överbryggats. Kommissionen kommer att göra en första analys av de finansiella konsekvenserna när det står helt klart vad som skall göras.

46. Budgetstöd till en fördelning av kostnaderna.

Den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna bör även ha som mål att nå en faktisk fördelning av den ekonomiska bördan, liksom en fördelning av bördan i fråga om resurser och personal. För närvarande är denna börda ojämnt fördelad mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater måste, på grund av sin geografiska situation och i alla medlemsstaters intresse, kontrollera och bevaka yttre sjö- och landgränser som är mycket utsatta och långsträckta, medan andra medlemsstater har yttre gränser endast vid sina flygplatser. Det ligger således i de senares intresse att delta i det gemensamma arbetet för att skydda alla yttre gränser, eftersom säkerheten inom området utan inre gränser överlag är beroende av detta. En fördelning av bördan behöver inte innebära att all finansiering av kontroller och bevakning vid de yttre gränserna skall komma från gemenskapsbudgeten. Medlemsstaternas budgetar kommer även i fortsättningen att stå för huvuddelen av de medel som anslås för ändamålet. En möjlighet skulle dock kunna vara att använda gemenskapsstöd för att skapa en mekanism för finansiell omfördelning mellan medlemsstaterna och för att åstadkomma en mer långsiktig finansiering av inköp av gemensam utrustning, särskilt om det kommer att inrättas en europeisk gränsbevakningsmyndighet. På kortare sikt kommer programmet Argo att kunna finansiera de mest akuta behoven av till exempel gemensam utbildning. Det bör också erinras om att kandidatländerna inom ramen för Phare-programmen redan erhåller betydande finansiering för att kunna skaffa de effektiva resurser för kontroll och bevakning av de yttre gränserna som behövs inför anslutningen till Europeiska unionen.

Oavsett vilka alternativ som står till buds för användningen av medel ur gemenskapsbudgeten, måste målet vara att undvika finansiella bidrag som fastställs i bilaterala avtal mellan medlemsstaterna, som tenderar att snabbt bli oöverskådliga och är föga rättvisa. Detta skulle även kunna vara en garanti för stabilitet och förutsebarhet för medlemsstaterna, för ökad insyn

⁴⁷ Unionen håller för närvarande på att införa Galileo-systemet för radionavigering via satellit, som torde vara fullt operationellt 2008. Detta system, som kommer att förstärkas med landstationer, kommer bland annat att vara försett med en krypterad och skyddad signal reserverad för statliga myndigheter.

⁴⁸ Fordon för patrullering vid landgränserna, patrullbåtar för kustbevakning, bevakningshelikoptrar eller -flygplan som kan förmedla information till landfordon och bevakningsfartyg.

för Europaparlamentet och för en rationell förvaltning under revisionsrättens överinseende. På sikt skulle en fördelning av bördan mellan medlemsstaterna även kunna lägga grunden för en fördelning av bördan mellan olika myndigheter, genom att inom samma budgetram förena finansieringen av

- kontroll och bevakning av passage av de yttre gränserna för personer och varor⁴⁹,
- de system som används för utbyte och behandling av information och upplysningar vilka kan komma att inrättas mellan de myndigheter som verkar vid de yttre gränserna och de som verkar inom det gemensamma området med fri rörlighet.

När tiden är mogen kommer kommissionen att gå vidare med en mer ingående analys av de budgetmässiga, rättsliga och institutionella frågor som kan uppkomma i detta sammanhang.

47. En europeisk gränsbevakningsmyndighet

Kommissionen förordar att en europeisk gränsbevakningsmyndighet inrättas till stöd för medlemsstaternas myndigheter. I ett första skede skulle en sådan myndighet kunna utföra faktiska *bevakningsuppgifter* vid de yttre gränserna genom särskilda team sammansatta av olika nationaliteter, eventuellt till en början med inriktning på sjögränserna. Erfarenheterna av samarbete tycks vara mindre på detta område, om man jämför med det bilaterala samarbete som förekommer mellan medlemsstaterna när det gäller gränserna till lands och i luftrummet. De operativa uppgifterna måste naturligtvis regleras i rättsakter. Det står dock klart att myndigheten inte omedelbart kommer att kunna överta de nationella myndigheternas roll när det gäller att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerhetens i den mottagande medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 64.1 i EG-fördraget.

48. I rådande läge kan en europeisk gränsbevakningsmyndighet tänkas fungera enligt följande grundläggande principer⁵⁰:

- Inledningsvis stå för *bevakningsinsatser* vid EU-medlemsstaternas yttre gränser⁵¹, för att i ett senare skede även utföra kontrolluppgifter vid gränsövergångarna.
- Vara sammansatt av tjänstemän som har alla de befogenheter som krävs för de nämnda insatserna, oberoende av nationalitet och tjänstgöringsort.
- Stå under operativ ledning av *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna*.
- Respektera att de nationella myndigheterna på platsen ansvarar för frågor som inte regleras i avdelning IV⁵² eller avdelning X⁵³ i EG-fördraget eller någon annan direkt tillämplig gemenskapsrättslig bestämmelse.

⁴⁹ Det kunde undersökas om det finns möjlighet till synergier med finansieringen av förvaltningen av de yttre gränserna på tullområdet, även om det inte uttryckligen har avsatts några medel för detta i gemenskapsbudgeten, eftersom medlemsstaterna behåller 25 % av de egna medel som uppbärs av tullmyndigheterna.

⁵⁰ Den genomförbarhetsstudie som Italien givits i uppdrag att utföra på temat "en europeisk gränspolis" erbjuder ett idéunderlag och flera relevanta uppslag när det gäller att skapa vad som skulle kunna kallas en "europeisk gränsbevakningsmyndighet". Denna terminologi gör det möjligt att överbrygga skillnaderna i de beteckningar och i den ställning och den kompetens som tillkommer dem som för närvarande bedriver kontroll- och bevakningsarbete.

⁵¹ Det handlar inledningsvis om att bevaka eller kontrollera de yttre gränserna i de medlemsstater som har rätt att tillämpa Schengenregelverket fullt ut. I en därefter följande etapp kunde modeller för ett utökat samarbete eventuellt göra det möjligt att sätta in den europeiska gränsbevakningsmyndigheten för bevakning av de yttre gränserna i gemenskapens tullområde, inklusive de medlemsstater som inte tillämpas Schengenregelverket fullt ut.

⁵² "Visering, asyl, invandring och andra politikområden i förbindelse med den fria rörligheten för personer".

⁵³ "Tullsamarbetet".

- På alla nivåer stå öppen för alla unionsmedborgare⁵⁴, med förbehåll för yrkesmässiga och yrkesetiska krav.

49. Den största svårigheten med att skapa en europeisk gränsbevakningsmyndighet tycks höra samman med frågan om vilka befogenheter som skall tilldelas de av myndighetens tjänstemän som inte är medborgare i den medlemsstat där de har sitt tjänstgöringsställe. Av konstitutionella skäl är detta en mycket viktig fråga. Ett annat hinder kan vara rekryteringsförfaranden, anställningsvillkor och disciplinsystem. Sannolikt kommer huvuddelen av personalstyrkan att utgöras av tillfälligt anställda personer som medlemsstaterna ställer till förfogande för en begränsad period. Vid en krissituation skulle denna kärna av etablerad personal om nödvändigt kunna kompletteras av nationella tjänstemän som genomgått en särskilt urvalsprocess. Dessa skulle betraktas som en rörlig reserv som *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* kan sätta in på kort varsel.

Den europeiska myndighetens utrustning måste täckas genom gemenskapens budget så att *den gemensamma instansen* inte ställs inför svåra val mellan medlemsstaternas och unionens prioriteringar när det gäller användningen av viss rörlig utrustning.

50. Uppgifter som hör samman med ett effektivt genomförande av de gemensamma bevakningsinsatserna bör kräva tillstånd att

- *kontrollera* identitetshandlingar samt rese- och viseringshandlingar för personer som lagligen eller olagligen passerar den yttre gränsen,
- utfråga utlänningar om motiven för deras vistelse inom det gemensamma området med fri rörlighet, eller om skälen för att de har passerat den yttre gränsen på annat sätt än via de godkända gränsövergångarna,
- borda civila fartyg och mindre båtar inom en medlemsstats territorialvatten för att förhöra kaptenen om färdvägen och kontrollera eventuella passagerares identitet,
- delge en person beslut om beviljad eller vägrad inresa i det gemensamma området med fri rörlighet,
- kontrollera personers identitet för att de nationella myndigheterna om så behövs skall kunna vidta lämpliga preventiva eller repressiva åtgärder, vare sig dessa är av administrativ eller polisiär natur eller faller under tull- eller domstolsväsendet.

51. De befogenheter som tilldelas den europeiska myndighetens personal skulle kunna begränsas territoriellt till vad som krävs för sådan kontroll och bevakning som anges i artikel 62 i EG-fördraget, utan att det påverkar polissamarbete enligt avtal som grundar sig på artiklarna 7 och 47 i Schengenkonventionen. Det skulle vara möjligt att begränsa befogenheterna i fråga om bevakning till ett territoriellt band på några hundra meters bredd längs de yttre landgränserna samt till en viss del av territorialvattnet. Man skulle eventuellt också kunna låta befogenheterna omfatta vissa land-, sjö- och luftgränsövergångar, för kontrolländamål. Dessa territoriella avsnitt med undantagsställning bör anges uttömmande och vara precist avgränsade genom kartor och ritningar, vilka skulle kunna fogas som bilagor till den gemensamma handboken för de yttre gränserna.

⁵⁴ Även Norge och Island bör delta i den del av den europeiska gränsbevakningsmyndighetens arbete som följer av tillämpningen av Schengenregelverket.

IV. SAMMANFATTNING AV DE PRIORITERADE ÅTGÄRDERNA

52. Europeiska unionen har en relativt fullständig detaljerad lagstiftning när det gäller kontroll av personers passage av de yttre gränserna. Dessa gemenskapsrättsliga bestämmelser utgörs i första hand av Schengenregelverket, som nyligen försetts med nya rättsliga grunder genom avsnitt IV i EG-fördraget. Svårigheten ligger för närvarande snarast i att skapa bättre operativ samordning mellan de nationella myndigheter som ansvarar för de yttre gränserna och se till att insatser som genomförs kompletterar varandra. Man kan också notera att det finns ett verkligt behov av att ta större hänsyn till de olika aspekter på säkerhet vid de yttre gränserna som kan påverka den inre säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet där kontrollerna av personer har avskaffats mellan medlemsstaterna.

De planerade åtgärderna är en del av en löpande dynamisk utveckling, där syftet är att utveckla en gemensam politik för förvaltning av de yttre gränserna. Vissa av dessa åtgärder kan påbörjas med nuvarande institutionella ram, utan ändring av fördragen. Andra åtgärder kommer troligen att kräva vissa ändringar av fördragen för att kunna genomföras fullt ut. För att ge en idé om kommissionens tidsperspektiv för de beskrivna åtgärderna kan det påpekas att "kort sikt" avser ungefär ett år. "Medellång sikt" innebär att det är önskvärt att åtgärden har tagits i bruk innan de nya medlemsstaterna har rätt att börja tillämpa Schengenregelverket.

Kommissionen anser att följande åtgärder bör vidtas på kort och på medellång sikt:

a) Ett gemensamt regelverk

- *På kort sikt, och med oförändrade fördrag*, att fortsätta med en omarbetning av den gemensamma handboken för de yttre gränserna, i enlighet med ett förslag som kommissionen avser att lägga fram inom rimlig tid.
- Att göra vissa rekommendationer i förteckningen över lämpliga rutiner för tillämpningen av Schengenregelverket bindande.
- Att skapa en praktisk handledning för gränsbevakningspersonal; denna skall utgöra en fullständig sammanställning av bestämmelserna om kontroll och bevakning i relevanta rättsakter.
- Precisera den rättsliga ramen och de praktiska metoderna i fråga om "lokal gränstrafik", på grundval av ett initiativ som kommissionen avser att lägga fram inom kort.
- Att *på medellång sikt, om nödvändigt efter ändring av fördragen*, fastställa den institutionella och rättsliga ramen för tjänstemän vid en framtida europeisk gränsbevakningsmyndighet.

b) Ett gemensamt, operativt system för samarbete och samråd

- Att *på kort sikt* inrätta en *gemensam instans* för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna som förbinder ansvariga inom medlemsstaternas gränsbevakningsmyndigheter med varandra samt, i en önskan att skapa en helhetssyn, företrädare för olika andra myndigheter vilkas arbete också bidrar till säkerheten vid de yttre gränserna. Därför måste instansen fungera som "lots" när det gäller att utföra integrerade riskanalyser, samordna insatser på fältet, främja större enhetlighet vad gäller

personal och utrustning, genomföra inspektioner och föreslå brådskande operativa insatser. Kommissionen kommer när tiden är mogen att utvärdera de rättsliga och institutionella aspekterna på denna *gemensamma instans*, särskilt för att fastställa vilka åtgärder som skulle kräva en ändring av fördragen.

- På medellång sikt, med oförändrade fördrag, bör det åligga den *gemensamma instansen* att undersöka om det är en bra och relevant lösning med avseende på säkerheten vid de yttre gränserna att skapa vägar för informationsutbyte och informationsbehandling mellan myndigheter som ansvarar för de yttre gränserna, eventuellt genom att inrätta permanenta kontaktpunkter.

c) En gemensam och integrerad riskanalys

- På kort sikt, med oförändrade fördrag, bör det åligga den *gemensamma instansen* att utforma den gemensamma modellen för riskanalyser.
- På medellång sikt, med oförändrade fördrag, bör det åligga den *gemensamma instansen* att säkerställa en permanent uppföljning av riskutvecklingen för att man skall kunna dra de praktiska konsekvenserna när det gäller att sätta in personal och utrustning för skyddet av de yttre gränserna.

d) Personal och utrustning som fungerar mellan de olika myndigheterna

- På kort sikt, med oförändrade fördrag, bör det åligga den *gemensamma instansen* att utveckla en gemensam fortbildning för gränsbevakningspersonal i Europeiska unionen.
- Instansen skulle kunna främja gemensam användning av rörlig bevakningsutrustning.
- På medellång sikt, med oförändrade fördrag, skulle ett gemensamt nätverk för radar- eller satellitövervakning av de yttre gränserna (särskilt genom *Galileo*-systemet) kunna skapas, liksom bättre samordning på EU-nivå av fasta infrastrukturer för kontroller vid de yttre gränserna.
- Med utgångspunkt i de nationella nätverken av utbildningsinstitut bör man överväga att inrätta en europeisk akademi för gränsbevakningspersonal.

e) Fördelning av bördan mellan medlemsstaterna och unionen

- Att på kort sikt, och med oförändrade fördrag, lägga grunden för en gemenskapsfinansiering av verksamhet som genomförs inom ramen för politiken för förvaltning av de yttre gränserna som omfattas av avdelning IV i EG-fördraget. Kommissionen kommer att göra en första utvärdering av de planerade åtgärdernas konsekvenser för gemenskapsbudgeten.
- Att på medellång sikt, och med oförändrade fördrag, skapa en europeisk gränsbevakningsmyndighet som inledningsvis skulle ha "gemensam bevakning" av de mest känsliga platserna, särskilt sjögränserna, som främsta uppgift, innan den övergår till att även utföra kontroller vid gränsövergångar. Kommissionen kommer när tiden är mogen att utvärdera de rättsliga och institutionella aspekterna på denna struktur.
- Att på medellång sikt samordna insatserna med tullmyndigheterna och eftersträva synergier för att åstadkomma skalfördelar när det gäller gemenskapens finansiering av

förvaltningen av de yttre gränserna i den utsträckning detta är möjligt med hänsyn till fördragen.

BILAGA 1

TERMINOLOGIN I DETTA MEDDELANDE:

Kontroll vid de yttre gränserna:

De samlade arbetsinsatser som medlemsstaternas myndigheter utför vid gränsövergångarna för att i enlighet med *artikel 6 i Schengenkonventionen* försäkra sig om att personer, deras fordon och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i det gemensamma området med fri rörlighet eller att lämna detta område.

Bevakning av de yttre gränserna:

De samlade arbetsinsatser och åtgärder som medlemsstaternas myndigheter utför vid de yttre land-, sjö- och luftgränserna för att i enlighet med *artikel 6 i Schengenkonventionen* hindra att personer kringgår de godkända gränsövergångarna för att undgå kontroller och olagligen resa in i det gemensamma området med fri rörlighet.

Inre säkerhet i det gemensamma området med fri rörlighet:

Den skyddsnivå som i det gemensamma området med fri rörlighet tillkommer personer (fysiska och juridiska), varor och tillgångar av olika slag, kapital, tjänster och alla former av lagliga affärstransaktioner samt intellektuell och industriell äganderätt för att avvärja hot mot deras intressen respektive integritet som orsakas av

- underlåtelse att följa gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser,
- brottslighet, terrorism, människohandel, brott mot barn, olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri, in den mening som avses i artikel 29 EU-fördraget, samt narkotikahandel.

Säkerhet vid de yttre gränserna:

Frågan om i vilken utsträckning de yttre gränserna kan utgöra ett hinder, eller åtminstone ett tillförlitligt filter, som skyddar medlemsstaterna mot hot som kan påverka

- kontrollernas och bevakningens effektivitet,
- respekten för gemenskapsrätten och den nationella lagstiftningen,
- säkerhetsnivån i det gemensamma området med fri rörlighet,
- den allmänna ordningen och säkerheten i medlemsstaterna, med undantag för militärt förvar av Europeiska unionens yttre gränser mot en aggression som ett eller flera tredje länder begår öppet eller tar på sig ansvaret för.

Gränsbevakningspersonal:

Offentliganställda tjänstemän som tjänstgör vid antingen vid en gränsövergång (vid land-, sjö- eller luftgräns) eller längs med den yttre land- eller sjögränsen eller i omedelbar närhet av en sådan gräns, och som har befogenhet att utföra en eller flera av följande uppgifter:

- Att utföra kontroller vid eller bevaka de yttre gränserna.
- Att vid de yttre gränserna vidta de preventiva eller repressiva åtgärder som krävs för följa gemenskapsbestämmelser, för att upprätthålla den inre säkerheten i det gemensamma området med fri rörlighet eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i medlemsstaterna.
- Att genomföra utredningar som aktualiserats i samband med kontroller vid eller bevakning av de yttre gränserna.

Förvaltning av de yttre gränserna:

Den samlade offentliga verksamhet i medlemsstaterna som syftar till att

- utföra sådan kontroll och bevakning vid de yttre gränserna som föreskrivs i artiklarna 5 och 6 i *Schengenkonventionen*,
- samla in, analysera och utbyta alla specifika upplysningar och all information av allmän karaktär som kan göra det möjligt för gränsbevakningspersonalen att bedöma vilken risk en person, ett föremål eller en tillgång utgör för den inre säkerheten i det gemensamma området med fri rörlighet, för den allmänna ordningen och säkerheten i medlemsstaterna och för efterlevnaden av gemenskapslagstiftningen i allmänhet,
- analysera utvecklingen av hot som kan påverka säkerheten vid de yttre gränserna och i konsekvens med detta fastställa vilka åtgärder som bör vidtas av gränsbevakningen,
- förutse vilka personalresurser och vilken utrustning som krävs för att garantera säkerheten vid de yttre gränserna.