



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.11.2006
KOM(2006) 733 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Förstärkt förvaltning av Europeiska unionens södra sjögränser

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Förstärkt förvaltning av Europeiska unionens södra sjögränser

1. Sedan **Tammerforsprogrammet 1999** antogs har förvaltningen av de yttre gränserna varit en av hörnstenarna i den stegvisa utvecklingen av Europeiska unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I kommissionens meddelande ”En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser” fastställdes prioriteringar för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna med tyngdpunkt på ett gemensamt organ för lagstiftning, operativt samarbete mellan medlemsstaterna och solidaritet mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Målen i 2002 års meddelande har nu i stort sett uppnåtts i och med Schengenregelverkets ikraftträdande, inrättandet av Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (nedan kallat ”Frontex”) och det kommande antagandet av fonden för de yttre gränserna som kommer att träda i kraft 2007.
2. **Haagprogrammet 2004** bygger på Tammerforsprogrammet och skisserar utvecklingen av en ”andra generationens” åtgärder med syfte att generellt förstärka förvaltningen av de yttre gränserna. År 2005 antog Europeiska rådet en **Övergripande migrationsstrategi** som också omfattar förvaltningen av Europeiska unionens södra sjögränser och ett antal prioriterade åtgärder som skall genomföras före 2006 års utgång.
3. I sina **slutsatser av den 5 oktober 2006**¹ uppmanar rådet kommissionen att ”i samarbete med den europeiska gränsförvaltningsbyrån och med beaktande av medlemsstaternas ansvar, genomförbarhetsstudien avseende inrättande av ett nätverk för kustpatrullering i Medelhavet (nedan kallat ”Medsea”) och erfarenheter som har gjorts vid gemensamma operationer – före slutet av 2006 förelägga rådet ett meddelande med angivande av andra operativa åtgärder som kan vidtas på kort sikt för att ge unionen nödvändig kapacitet att bistå med att förhindra och förvalta migrationskriser.”
4. En förstärkt förvaltning av Europeiska unionens södra sjögränser är av avgörande vikt för den vidare utvecklingen av en **Europeisk modell för integrerad gränsförvaltning**. Ett antal allmänna principer har utarbetats under det finska ordförandeskapet. Särskilt förvaltningen av Europeiska unionens yttre gränser grundar sig på principerna om solidaritet, ömsesidigt förtroende och gemensamt ansvar mellan medlemsstaterna grundat på oinskränkt respekt för de mänskliga rättigheterna. Det betonas också att medlemsstaterna bör utveckla och tillhandahålla operativa och administrativa resurser för en pålitlig operativ kontroll av sina gränser och för att möjliggöra gemensamma insatser i samarbete med Frontex. Åtgärder som gäller sjögränserna bör också ses i det större sammanhang som anges i grönboken om

¹ Dok 13559/06 JAI 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801 av den 4 oktober 2006.

unionens framtida havspolitik avseende en övergripande rationalisering av EU-regeringarnas sjöverksamhet och en samordning av bevakningssystemen².

5. **Trycket från den illegala invandringen** på Europeiska unionens medlemsstater i Medelhavsområdet och Atlantområdet under de två senaste åren har varit högre än någonsin tidigare och kräver omedelbara och beslutsamma åtgärder på såväl nationell som europeisk nivå för att skydda Schengensystemet och förebygga nya tragedier med illegala invandrare som dör i stor mängd när de försöker nå Europeiska unionens stränder.
6. I detta sammanhang är det av yttersta vikt att unionens samtliga medlemsstater fortsätter att samarbeta i en **anda av solidaritet**, inte minst för att stödja unionens södra medlemsstater som påverkas mest av den illegala invandringen från Afrika, samtidigt som hänsyn tas till de nödvändiga åtgärder som redan vidtagits för att möta de lika viktiga migrationsutmaningarna utmed Europeiska unionens östra och sydöstra gränser.

Statistiska uppgifter om antalet illegala invandrare som ankommer till Spanien (Kanarieöarna), Italien och Malta under 2006 jämfört med 2005. Uppgifterna nedan har inhämtats i samband med insatserna Hera II och Nautilus och är de senast tillgängliga. Uppgifter för Grekland och Cypern finns inte.

*Källa:
FRONTEX*

| Illegal migrants arriving by sea | | | |
|---|--------|------------|--------|
| ITALY - Sicily incl. Lampedusa | | | |
| Jan- Aug 06 | 14,567 | total 2005 | 22,939 |
| SPAIN - the Canaries | | | |
| Jan- Jul 06 | 17,058 | total 2005 | 11,781 |
| MALTA | | | |
| Jan- Aug 06 | 1,502 | total 2005 | 1,822 |

7. Det stadigt ökande migrationstrycket från Afrika söder om Sahara innebär att Europeiska unionen står inför en stor utmaning: å ena sidan föreligger ett tydligt behov av **samarbete med transitländer i Afrika och Mellanöstern** för att ta itu med problemet illegal invandring, å andra sidan kan den erforderliga nivån på det operativa och politiska samarbetet med dessa länder inte uppnås över en natt, även om nivån naturligtvis gradvis höjs på grundval av dialog och samarbete i migrationsfrågor inom ramen för associeringsavtalen Europa-Medelhavet och handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken.
8. **Vad gäller kontrollen av sjögränserna** är det därför nödvändigt för Europeiska unionen att anta en tvådelad strategi som inbegriper kompletterande åtgärder som kan genomföras separat:

² KOM(2006) 275 slutlig.

- Operativa åtgärder för att bekämpa illegal invandring, skydda flyktingar och stärka kontrollen och bevakningen av de yttre sjögränserna som kan genomföras omgående.
 - Ett arbete som bygger på befintliga förbindelser och praktiskt samarbete som redan etablerats med tredjeländerna innebär att man följer upp och stärker dialogen och samarbetet med tredjeländer om dessa operativa åtgärder i samband med associeringsavtalen och europeiska grannskapspolitikens handlingsplaner liksom i samband med Cotonouavtalet.
9. Detta meddelande gäller **den första delen av denna tvådelade strategi**, som innehåller de huvudsakliga rekommendationer som kommissionen utarbetat för att förbättra förvaltningen av unionens södra sjögränser.
 10. **Den oregelmässiga immigrationen över Europeiska unionens södra sjögräns är ett komplext fenomen** som omfattar både illegala invandrare utan några särskilda skyddsbehov och flyktingar i behov av internationellt skydd, varför unionens reaktioner måste anpassas därefter. Asylfrågan måste tillmätas stor betydelse i reaktionen och asyl vara en faktisk möjlighet för personer som söker internationellt skydd. Därför är det nödvändigt att säkerställa en konsekvent och effektiv praktisk omsättning av medlemsstaternas skyddsförpliktelser i samband med ingripanden och räddningsinsatser till sjöss avseende personer som kan vara i behov av internationellt skydd. Man måste också se till att personer med skyddsbehov identifieras omedelbart efter det att de stigit i land på mottagningsplatsen. Det bör understrykas att tredjeländer naturligtvis också omfattas av samma skyldigheter i detta avseende.
 11. Det är uppenbart att **Frontex kan spela en avgörande roll** vid tillhandahållandet av tekniskt bistånd i syfte att stärka förvaltningen av det operativa samarbetet utmed de yttre gränserna, samtidigt som medlemsstaterna naturligtvis ansvarar för kontrollen och bevakningen av dessa gränser. Medlemsstaterna måste också organisera sina nationella tjänster så effektivt som möjligt, också genom ett eventuellt inrättande av nationella samordningsenheter i syfte att stärka samarbetet mellan olika organ enligt förslagen i Medsea-studien. **Det bör hållas i minnet att byrån endast kommer att kunna leverera konkreta resultat om medlemsstaterna verkligen åtar sig att ge Frontex de personalresurser och den tekniska utrustning som krävs för att kunna utföra gemensamma insatser.** Medlemsstaternas aktiva deltagande i operativa insatser under ledning av Frontex är i sig en konkret solidaritetsåtgärd som innebär att det tas ett gemensamt praktiskt ansvar för förvaltningen av de yttre gränserna.
 12. De insatser som samordnas och förvaltas av Frontex och som redan har genomförts, särskilt Hera II och Nautilus, kommer att utvärderas av byrån i avsikt att ta till vara tidigare erfarenheter och på så sätt **öka effektiviteten i framtida operativa insatser** av detta slag. Det står redan klart att Frontex har spelat en viktig roll som stödstruktur vid insatser och i kontakterna med tredjeländer. I detta sammanhang lär det också bli nödvändigt att regelbundet se över den aktuella situationen inom Frontex i fråga om personal och andra resurser som krävs för att byrån skall kunna upprätthålla sin operativa kapacitet.
 13. Slutligen bör invandringens hälsodimension uppmärksammas på lämpligt sätt. Medlemsstaterna är ansvariga för att erbjuda de anländande förebyggande vård och

medicinsk behandling. Europeiska unionen är skyldig att säkerställa att den på samtliga sina politikområden – inklusive invandringspolitiken – upprätthåller en hög hälsoskyddsnivå.

1. 1. MAXIMERING AV FRONTEX KAPACITET

14. **Risikanalys** står i centrum för det operativa samarbetet vid de yttre gränserna och är en av Frontex huvuduppgifter. För att kunna garantera en sammanhållen förvaltning av de yttre gränserna i normala situationer, men även för att kunna hantera krissituationer mer effektivt, måste byrån ha tillgång till alla relevanta informationskällor för att kunna utföra både specifika och allmänna riskanalyser. För närvarande saknar Frontex direkt tillgång till den information som samlats in av medlemsstaternas **nätverk av sambandsmän för invandring**. Därför, och i samband med den bedömning av nätverken som för närvarande behandlas i rådet, föreslår kommissionen en ändring av förordning (EG) nr 377/2004 om inrättande av ett nätverk av sambandsmän för invandring i avsikt att systematiskt ge Frontex tillgång till **information** som samlats in av sambandsmännen samt låta Frontex och kommissionen delta i möten som anordnas inom ramen för nätverket av sambandsmän för invandring. Det framstår som absolut nödvändigt att sambandsmän stationerade i tredjeländer skall kunna utföra uppgifter direkt åt berörda institutioner och organ som inrättats genom fördragen, särskilt åt kommissionen och Frontex, men också åt andra medlemsstater än den egna. En sådan lösning kräver dock fortsatta överläggningar med medlemsstaterna.
15. För att underlätta utbytet av information mellan berörda aktörer har kommissionen undertecknat ett **samförståndsavtal med Frontex för att ge byrån tillgång till ICONet**, vilket gör att den kan mata in och hämta information inom det säkrade webbaserade informations- och samordningsnätverket för de myndigheter och liknande organ som hanterar migrationsfrågor i medlemsstaterna³. Syftet med ICONet är att underlätta utbytet av information om olaglig migration, olagliga inresor och olaglig invandring samt återsändande av personer som vistas olagligt i EU. Denna utveckling bör påtagligt kunna bidra till ett utbyte av information och operativt samarbete mellan medlemsstaterna och Frontex som är ännu effektivare.
16. Frontex bör, tillsammans med medlemsstaterna, vidta nödvändiga åtgärder för att **tillämpa artikel 7** i förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättandet av Frontex. Enligt förordningen får **teknisk utrustning användas gemensamt under Frontex ledning**. Detta innebär en betydande solidaritetsinsats, eftersom utrustningen tillfälligt kan ställas till andra medlemsstaters förfogande, på deras begäran och på grundval av en behovs- och riskbedömning som genomförts av byrån. Det system som inrättats enligt **artikel 7** bygger uteslutande på frivilliga bidrag från medlemsstaterna och är därför beroende av deras goda vilja och tillgången på erforderlig utrustning. I sina slutsatser av den 5 och 6 oktober 2006 uppmanar rådet Frontex att snarast börja tillämpa artikel 7 och medlemsstaterna att aktivt bidra till en omfattande central pool för utrustning som särskilt kan användas för att täcka operativa behov utmed sjögränserna senast sommaren 2007. I enlighet med detta anser kommissionen att

³ EGT L 83 1.4.2005, s. 48.

Frontex regelbundet bör rapportera till rådet och kommissionen om genomförandet av artikel 7.

17. När medlemsstater i regionen ställs inför en allvarlig situation såsom ett massinflöde av illegala invandrare måste kustbevakningsnätverket (se avsnitt 3.1) stärkas så att det blir möjligt att hantera situationen. Detta kan göras inom ramen för kommissionens förslag om upprättande av grupper för snabba ingripanden vid gränserna⁴ samt genom en intensifiering av den normala bevakningen och en förbättring av medlemsstaternas möjlighet att identifiera personer och genomföra en första bedömning av deras situation.
18. Därför bör byråns huvudkontor ha tillgång till nödvändiga instrument för samordning i realtid mellan medlemsstaterna (även kommunikationskanaler till de föreslagna regionala kommandocentralerna vid unionens södra yttre sjögränser), kommissionen, Europeiska unionens och gemenskapens berörda organ liksom möjliga externa samarbetspartner såsom FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och internationella migrationsorganisationen. Frontex uppmanas att under beaktande av tillämpliga regler påbörja ett tekniskt samarbete med berörda byråer och organ inom Europeiska unionen och gemenskapen, bland annat Europol, Europeiska unionens satellitcentrum, Europeiska försvarsbyrå, Europeiska sjösäkerhetsbyrå, Europeiska rymdbyrå och Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar.
19. Ramen för **samarbetet mellan Frontex och ovannämnda internationella organisationer** skulle kunna fastslås i ett avtal i enlighet med artikel 13 i förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättandet av Frontex. Vad gäller UNHCR och internationella migrationsorganisationen skulle ett sådant avtal kunna innehålla bestämmelser om kontaktpunkter för byrån, och det bör särskilt identifiera villkoren och områdena för samarbete samt kontaktpunkternas uppgifter. Självklart måste försäkringar kunna lämnas om att hemliga uppgifter som delas med eller översänds till UNHCR och internationella migrationsorganisationen inte röjs.
20. Vad gäller gemensamma insatser bör Frontex undersöka möjligheten att **fortlöpande genomföra kontroll- och bevakningsinsatser** utmed unionens södra yttre sjögränser, särskilt under perioden från våren till senhösten 2007, det vill säga den tid på året då flest illegala invandrare försöker ta sig i båt till Europeiska unionen från Afrika. Utöver att detta skulle leda till bordning av flera båtar med illegala invandrare ombord och bidra till att liv räddas till sjöss, kommer fortlöpande insatser också att fungera avskräckande och därmed minska trycket på denna del av de yttre gränserna samt också förhindra att potentiella krissituationer trappas upp till de nivåer som registrerats i år.
21. Detta bör göras med hänsyn till riskerna med en omledning av migrationsströmmarna och därmed en förflyttning av migrationstrycket till andra medlemsstater eller tredjeländer som inte är beredda på att hantera dem. **Erfarenheten visar att det konstanta trycket från den illegala invandringen kommer att leda till förskjutningseffekter utmed den yttre gränsen:** så snart en rutt för illegal invandring stängs kommer smuglingsnätverken att försöka öppna nya rutter eller använda andra metoder och tekniker. Därför är det också nödvändigt att intensifiera

⁴ KOM(2006) 401 slutlig av den 19 juli 2006.

kontrollerna och bevakningen utmed andra delar av unionens yttre gränser. Därför är nätverket av sambandsmän för invandring (se punkt 13 ovan) avgörandet för att förse medlemsstaterna, kommissionen och Frontex med aktuella uppgifter om rutterna.

2. NYA VERKTYG FÖR NÄSTA GENERATION AV INTEGRERAD GRÄNSFÖRVALTNING

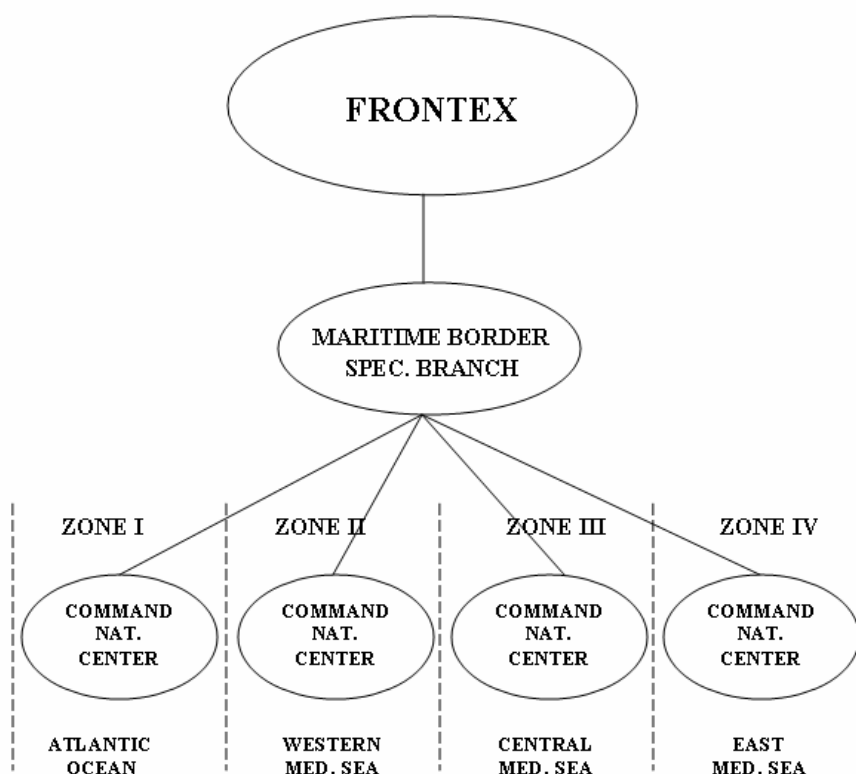
2.1. Ett kustbevakningsnätverk

22. I genomförbarhetsstudien ”Medsea”, som lades fram av Frontex den 14 juli 2006 som ett led i genomförandet av den övergripande strategin för migrationsfrågor, framhålls behovet av ett **permanent kustbevakningsnätverk** för unionens södra yttre gränser. Kommissionen anser att kustbevakningsnätverket skulle innebära ett verkligt mervärde, som gör att medlemsstaterna kan samordna sina bevakningsscheman, förena sina civila och militära resurser samt utbyta strategisk och taktisk information i realtid. Nätverket bör inrättas och förvaltas av Frontex tillsammans med medlemsstaterna i regionen snarast möjligt. Även om detta kan ses som första steget mot en fullt utvecklad europeisk kustbevakning, kommer det att krävas ytterligare överväganden. Förutsättningarna för att inrätta en sådan tjänst undersöks för närvarande av kommissionen i ett större sammanhang (grönboken om unionens framtida havspolitik, som antogs av kommissionen den 6 juni 2006).

23. För detta ändamål bör man allvarligt överväga möjligheten att inrätta fler **regionala kommandocentraler** vid unionens södra yttre sjögränser, som skulle förses med personal och utrustning från medlemsstaterna och samordnas av Frontex. I praktiken skulle de södra yttre sjögränserna delas in i ett antal patrulleringszoner som omfattar Kanarieöarna, västra, centrala och östra Medelhavet. Zonerna skulle patrulleras av medlemsstaterna under samordning av den regionala kommandocentralen. På längre sikt bör byrån också överväga inrättandet av en specialiserad sjögränshet i regionen för att förvalta dessa kommandocentraler. Strukturen med regionala centraler skulle huvudsakligen användas i det dagliga patrulleringsarbetet, men den skulle också kunna spela en roll i genomförandet av gemensamma insatser under Frontex ledning. När så är lämpligt skulle närbelägna tredjeländer i regionen erbjudas att delta i kustbevakningsnätverket. En sådan modell föreslogs i själva verket redan i den genomförbarhetsstudie om kontroll av Europeiska unionens sjögränser⁵ som CIVIPOL Conseil genomförde åt kommissionen 2003 och denna modell skulle kunna tillämpas – med nödvändiga förändringar – särskilt med beaktande av utvidgningen av unionen 2004 och 2007 samt inrättandet av Frontex.

⁵ Genomförbarhetsstudie avseende Europeiska unionens kontroll av sina sjögränser, första slutrapporten, september 2003.

Illustration av den struktur som föreslås för kustbevakningsnätverket:



2.2. Ett europeiskt bevakningssystem

24. För att ytterligare förbättra bevakningen av de södra yttre sjögränserna bör ett **Europeiskt gränsbevakningssystem** inrättas främst i enlighet med rekommendationerna i den genomförbarhetsstudie om ett sådant system som kommer att läggas fram av Frontex i slutet av 2006. Det europeiska gränsbevakningssystemet kunde i ett första skede vara inriktat på synergieffekter av att sammankoppla de nationella bevakningssystem som är i bruk vid de unionens södra yttre sjögränser. I ett andra skede bör ett sådant system emellertid ersätta de nationella systemen för bevakning av land- och sjögränserna, vilket vore en kostnadseffektiv lösning omfattande bl.a. en kombination av radar- och satellitbevakning på europeisk nivå som tar tillvara landvinningarna inom ramen för den globala övervakningen för miljö och säkerhet. Det europeiska gränsbevakningssystemet kommer att dra nytta av erfarenheterna från liknande bevakningssystem på nationell och europeisk nivå; möjligheten till synergier med befintliga europeiska bevakningssystem på andra områden bör också undersökas. På sjöbevakningsområdet utvecklas f.n. fartygsövervakningssystemet SafeSeaNet tillsammans med medlemsstaterna. Systemet syftar till att lämna information om fartygens rörelser och last. Det europeiska gränsbevakningssystemet kan öka effektiviteten i SafeSeaNet, om systemen kan känna igen varandra och samarbeta. Slutligen bör deltagande av närbelägna tredjeländer i det europeiska gränsbevakningssystemet övervägas.

2.3. Ökning av kapaciteten att hantera blandade strömmar

25. En av de största utmaningarna för en effektiv hantering av stora blandade migrationsströmmar är genomförandet av en **omedelbar initial bedömning av de enskilda fallen** vid ankomsten – både av personer som söker internationellt skydd och av personer som kan komma att återsändas till sina ursprungs- eller transitländer – och en efterföljande effektiv hantering av enskilda fall. Häri ingår också en bedömning av invandrarnas och flyktingarnas hälsotillstånd och därmed sammanhängande epidemiologiska situation. Genom ett sådant förfarande bör myndigheterna också bli i stånd att hantera den särskilda situationen för minderåriga utan medföljande vuxen.
26. Medlemsstater vars kapacitet att genomföra denna initiala bedömning är särskilt svårt ansträngd, bör få möjlighet att använda sig av den sakkunskap och personal som vid den aktuella tidpunkten finns i andra medlemsstater. Därför är det nödvändigt att inrätta en mekanism som möjliggör en effektiv fördelning av tillgängliga knappa resurser. En sådan mekanism, som bygger på att man på frivillig väg förenar sina resurser, skulle vara ett extra och påtagligt uttryck av solidaritet mellan medlemsstaterna.⁶
27. Tillhandahållandet av snabbt och välriktat operativt bistånd till berörda medlemsstater genom **inrättande och förvaltning av en grupp sakkunniga från medlemsstaternas förvaltningar** som kan ställas till förfogande med kort varsel skulle därför kunna undersökas. De asylexpertgrupper som skulle sättas samman utifrån gruppen av sakkunniga skulle inkallas för att tillfälligt assistera den hjälpsökande medlemsstaten med att genomföra den initiala profileringen främst genom tolktjänster, hantering av enskilda fall och sakkunskap om ursprungslandet.
28. Sakkunniggruppen bör vara flexibelt sammansatt och omfatta ett brett spektrum av kompetenser och sakkunskap så att den effektivt kan möta de hjälpsökande medlemsstaternas behov. Deltagande av tjänstemän från relevanta internationella organisationer (t.ex. UNHCR) i sakkunniggruppen kan också tänkas. Denna sakkunskap bör omfatta hälsofrågor. I samband med identifieringen av hälsofrågor bör stärkta kommunikationsmetoder ingå som en del av de föreslagna insatserna och samarbetsmekanismerna. I detta sammanhang bör medlemsstaterna genomföra beslut nr 2119/98/EG⁷ om att bilda ett nätverk för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar i gemenskapen (beslut nr 2000/57/EG⁸ om systemet för tidig varning och reaktion) med stöd av Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar.
29. I det korta perspektivet uppmuntrar kommissionen såväl medlemsstaterna som internationella organisationer att **använda relevanta EG-finansieringsinstrument för att inrätta dessa grupper på projektbasis**. Välplanerade projekt av detta slag skulle därmed kunna bli viktiga inslag i krisberedskapen. Mot bakgrund av detta bör utsändandet av asylexpertgrupper alltid samordnas med Frontex operativa

⁶ Se vidare Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om ökat praktiskt samarbete - Nya strukturer, nya lösningar: att förbättra kvaliteten på besluten i det gemensamma europeiska asylsystemet KOM(2006) 67 slutlig av den 17 februari 2006.

⁷ EGT L 268, 3.10.1998, s. 1–7.

⁸ EGT L 21, 26.1.2000, s. 32–35.

verksamhet vid unionens södra yttre sjögränser för att säkerställa en effektiv hantering av kritiska situationer. **För framtiden bör vi fortsätta diskussionen om vilken roll som en eventuell europeisk stödbyrå för alla former av samarbete mellan medlemsstaterna om ett gemensamt europeiskt asylsystem**, i enlighet med Haagprogrammet skulle kunna spela när det gäller att inrätta och samordna sådana grupper. Möjligheten att i ett övergångsskede anlita General Directors of Immigration Services Conference (GDISC) för samordningen av grupperna bör också övervägas under de kommande månaderna.

30. I detta sammanhang bör också möjligheten till ett **mer strukturerat bidrag från UNHCR till verksamheterna och insatserna under Frontex ledning undersökas** för att se till att de skyddsförpliktelser som följer av EU:s regelverk och internationella flykting- och människorättslagar utgör ett centralt inslag i alla gränsförvaltningsstrategier och åtgärder som vidtas i detta sammanhang. De olika utbildningsinsatserna för gränsvakter och andra immigrationstjänstemän skulle kunna dra nytta av strukturellt stöd från UNHCR. UNHCR:s experter skulle kunna inbjudas att delta i de asylexpertgrupper som beskrivs ovan. Speciella riktlinjer för deltagarna i sådana asylexpertgrupper bör utformas.

3. DEN OPERATIVA TILLÄMPNINGEN AV INTERNATIONELL SJÖRÄTT

31. Som ett led i uppföljningen av den övergripande strategin kommer kommissionen att offentliggöra en **studie om internationell sjö rätt** med särskild tillämpning på Medelhavsområdet. Studien är främst en analys av brister i lagstiftningen och tar upp frågor som skulle kunna undersökas närmre. Med hänsyn till den internationella rättens komplexitet och antalet berörda länder och intressegrupper står det klart att folkrätten inte lämnar något utrymme för särskilda eller kortfristiga ändringar. Nedan återfinns emellertid några centrala frågor som enligt kommissionen bör beaktas.
32. Viktigast är att **tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet**, som undertecknades i Palermo, bör ratificeras av de medlemsstater och afrikanska stater som ännu inte har gjort det. På grundval av protokollet bör det prövas vilka möjligheter det finns till bilaterala och regionala avtal om operativa åtgärder för att bekämpa människohandel.
33. Om man mer exakt och korrekt fastställde **vilket förfarande som skall tillämpas vid bordande av fartyg** som transporterar, eller misstänks transportera, illegala invandrare på väg till Europeiska unionen skulle det leda till en välbehövlig effektivisering av gemensamma insatser med syfte att förhindra och omdirigera illegal invandring sjövägen som inbegriper styrkor från flera olika medlemsstater som inte alltid har samma syn på hur och när bordningar skall ske. Vid genomförandet av gemensamma insatser är samarbetsförmåga och synergier mellan medlemsstaterna nyckeln till framgång.

En fråga som bör behandlas och klargöras ytterligare är **vilken hamn som skall anses bäst lämpad för landning efter räddningsinsatser till sjöss eller bordning**, liksom också den relaterade frågan om hur skyldigheten att tillhandahålla internationellt skydd skall delas upp mellan stater vilka deltar i bordnings-, sök- och räddningsinsatser som avser människor mot vilka ingripanden har gjorts eller som

har räddats och som söker sådant skydd. I praktiken innebär landningen i en medlemsstat ofta att denna blir skyldig att pröva skyddsbehovet hos de asylsökande bland de personer mot vilka ingripanden har gjorts eller som har räddats.

34. En annan fråga som förtjänar särskild uppmärksamhet är **omfattningen av medlemsstaternas skyldighet att garantera skydd enligt principen om icke-avvisning är när deras fartyg genomför bordnings-, sök- eller räddningsinsatser**. Närmare bestämt vore det nödvändigt att analysera under vilka omständigheter som en stat kan vara skyldig att ansvara för prövningen av en asylansökan som ett resultat av tillämpningen av internationell asyllagstiftning, i synnerhet när den berörda staten deltar i gemensamma insatser eller i insatser som äger rum på en annan stats territorialvatten eller på internationellt vatten.

I frågor som inte blir föremål för bilaterala eller regionala avtal skulle utarbetandet av **praktiska riktlinjer** kunna vara en väg framåt för att bringa mer klarhet och ett visst mått av förutsägbarhet i medlemsstaternas fullföljande av sina åtaganden enligt internationell rätt. Utarbetandet av dessa riktlinjer bör därför ske i nära samarbete med Internationella sjöfartsorganisationen och UNHCR samt bygga på bred sakkunskap. Riktlinjerna bör utarbetas med beaktande av det arbete som utförs inom ramen för berörda kommittéer inom Internationella sjöfartsorganisationen, som bl.a. arbetar med genomförandet av sök- och räddningsskyldigheter inom internationell rätt.

35. Kommissionen kommer att utnyttja alla lämpliga sammanhang för diskussion av ovanstående frågor i syfte att akt och mening att stödja denna process och föra dialogen framåt inom ramen för sin egen behörighet.

4. MAXIMERAD ANVÄNDNING AV EUROPEISKA GEMENSKAPENS EKONOMISKA MEDEL

36. **Frontexbudgeten** kommer att användas för att finansiera gemensamma insatser och pilotprojekt vid de yttre gränserna tillsammans med medlemsstaterna, inklusive inrättande av ett kustbevakningsnätverk, regionala kommandocentraler samt inrättande och förvaltning av en specialiserad sjögränshet i regionen, om ett sådant beslut fattas av byråns styrelse. Kostnaderna för att skicka ut snabbinsatsenheterna täcks också av byrån. Frontex totala budget för 2007 kommer, efter Europaparlamentet ändringar, att uppgå till 33,98 miljoner euro (under förutsättning att detta belopp godkänns vid det slutliga antagandet av 2007 års budget).
37. En effektiv och skyndsam användning av de medel som kommer att anslås i den **nya fonden för de yttre gränserna** kommer att vara avgörande för genomförandet av de planerade åtgärderna. Under förutsättning att budgetmyndigheten lämnar sitt godkännande, kommer fonden att förfoga över totalt 1,82 miljarder euro för perioden 2007–2013, varav cirka 170 miljoner euro kommer att frigöras under 2007 (belopp som återstår att bekräfta vid det slutgiltiga antagandet av 2007 års budget). Visserligen kommer utbetalningar från fonden som rör gemensam förvaltning av medel först att göras tidigast i början av 2008, men kostnaderna för de åtgärder som vidtas redan under 2007 kan också komma i betraktande för stöd.

38. De **strategiska riktlinjerna** för fonden kommer att uppmuntra medlemsstaterna att understödja genomförandet av den gemensamma strategin för integrerad gränsförvaltning genom sina nationella program, samt att utveckla en mer långsiktig strategi mot kapacitetsuppbyggnad på nationell nivå i allas intresse. Förmedlingen av kunskap om programplaneringsprioriteringarna kommer att skapa synergier mellan medlemsstaterna och uppmuntra dessa till ökad konvergens i sina beslut om den specifika inriktningen på de åtgärder som skall samfinansieras genom fonden. Detta torde/borde bl.a. kunna leda till att de olika medlemsstaterna samarbetar vid användningen av de medel som tilldelats dem för att finansiera enskilda Eurosur-inslag.
39. I tillräckligt motiverade **nödlägen**, som kräver snabba insatser vid de yttre gränserna, bör möjligheten till samfinansiering genom fonden för de yttre gränserna för vidtagande av stödåtgärder till förmån för vissa medlemsstater beaktas med avseende på den övergripande strategin för integrerad gränsförvaltning och i synnerhet på krishanteringsinsatser, särskilt när det gäller detaljerad planering av hur dessa medel fördelas i en krissituation som överstiger den normala operativa övervakningskapaciteten i de berörda regionerna. Dessutom kommer en årlig reserv på 10 miljoner euro att sättas undan för att medlemsstater skall kunna åtgärda brister vid strategiska gränssnitt som byrån upptäcker i samband med sin riskanalys. Genom reserven kommer gemenskapen att kunna hjälpa vissa medlemsstater att förutse och förhindra eventuella framtida nödsituationer och därmed komplettera byråns arbete och medlemsstaternas ansträngningar med att som ett led i de nationella programmen bygga upp sin kapacitet inom ramen för fonden för de yttre gränserna fullföljs.
40. I det sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling planerar kommissionen också i ett längre perspektiv forskning för att stärka kapaciteten i genomförandet av ett integrerat gränsförvaltningssystem som stöder de insatser som görs av Frontex och de nationella myndigheterna.
41. Mot bakgrund av 2007 års preliminära budgetförslag har Europaparlamentet godkänt en förberedande insats under 2007 för **”Migrationshantering eller aktiv solidaritet”** som syftar till att stödja medlemsstaterna att klara av mottagandet av illegala invandrare som anländer sjövägen. Den budget som avsatts för denna åtgärd liksom återvändandeprojekt och information om villkoren för invandring till EU uppgår till 15 miljoner euro (belopp som återstår att bekräfta vid det slutgiltiga antagandet av 2007 års budget). En framsynt planering från medlemsstaternas sida kan bli avgörande för att denna åtgärd skall kunna genomföras på effektivast möjliga sätt.
42. **Gemenskapsåtgärderna inom europeiska flyktingfonden** (nedan kallad ”ERF”) kan täcka kostnaderna för projekt som går ut på att inrätta asylexpertgrupper enligt skissen i detta meddelande. Från och med januari 2008, i och med ERF III, skapas en större möjlighet att skicka sådana expertgrupper när en oförutsedd nödsituation uppstår.
43. Också inom **ERF III** kommer det att finnas en mekanism som gör att medlemsstater som ställs inför särskilt svåra situationer snabbt och lätt får tillgång till ekonomiskt krisstöd från fonden. Detta skulle också kunna öka deras förmåga att tillhandahålla lämpliga mottagningsförhållanden och att genomföra rättvisa och effektiva

asylförfaranden i enlighet med normerna och reglerna i gemenskapslagstiftningen. Sådana insatser som att asylexpertgruppen kommer att inkallas faller inom ramen för de åtgärder som kan komma i fråga för sådant ekonomiskt stöd.

5. SLUTSATS

44. Det föreligger ett tydligt behov av att **stärka förvaltningen av unionens södra yttre sjögränser** i avsikt att öka gemenskapens och medlemsstaternas kapacitet att hantera kritiska situationer, såsom ett massinflöde av illegala invandrare. De lösningar som framhålls i detta meddelande är främst av praktisk natur och återspeglar behovet av omedelbara åtgärder utmed de södra yttre sjögränserna. En del av ovanstående förslag är lika tillämpliga på andra typer av yttre gränser och i andra regioner inom Europeiska unionen.
45. **Samarbetet med tredjeländer**, särskilt i fråga om identifiering av personer och återsändande av illegala invandrare men också i fråga om operativt samarbete och insatser för att hindra illegal invandring, är synnerligen viktigt för en adekvat hantering av kritiska situationer vid de yttre gränserna. Ett sådant samarbete förekommer redan, exempelvis inom ramen för associeringsavtalen och handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken, men det bör fortsätta, stärkas och utökas.
46. Inom ramen för Europeiska unionens politik avseende yttre förbindelser bör Frontex därför, på grundval av sina riskanalyser, tillhandahålla tekniskt bistånd för att identifiera vilka tredjeländer som är mest relevanta för samarbete om förvaltningen av unionens södra yttre gränser och självt föra förhandlingar med dessa länder på teknisk nivå om det operativa samarbetet enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättandet av byrån.
47. **Operativa insatser** som är utformade för att bekämpa illegal invandring, skydda flyktingar och säkerställa en enhetlig tillämpning av Schengenregelverket om yttre gränser kan inte fungera isolerat. Därför bör detta meddelande läsas i **det större sammanhang som en övergripande migrationsstrategi erbjuder** och där alla aspekter av migrationshantering ingår. Förhållandet till de tredjeländer som är ursprungs- eller transitländer och frågan om roten till den illegala invandringen behandlas i kommissionens meddelande ”Den övergripande strategin för migration efter ett år: På väg mot en samlad europeisk migrationspolitik”.