



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.12.2011
KOM(2011) 857 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**om uppnådda resultat och de kvalitativa och kvantitativa aspekterna på genomförandet
av fonden för yttre gränser under perioden 2007–2009 (rapport överlämnad enligt
artikel 52.3 b i rådets beslut nr 574/2007/EG av den 23 maj 2007)**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om uppnådda resultat och de kvalitativa och kvantitativa aspekterna på genomförandet av fonden för yttre gränser under perioden 2007–2009 (rapport överlämnad enligt artikel 52.3 b i rådets beslut nr 574/2007/EG av den 23 maj 2007)

1. INLEDNING

Europeiska unionen har för perioden 2007–2013 inrättat det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar” med ett sammanlagt anslag på 4,032, 23 miljoner euro enligt den gällande programplaneringen. Programmet består av fyra fonder, och syftet är att få till stånd en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i fråga om de ekonomiska effekterna av införandet av integrerad förvaltning av unionens yttre gränser och genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik¹.

En av de fyra fonderna är fonden för yttre gränser², som inrättats för perioden 2007–2013 med en total finansieringsram på 1,820 miljoner euro. Till detta belopp kommer bidragen från de associerade Schengenstaterna Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein, som deltar i fonden sedan 2010.

Tabell 1: Fonden för yttre gränser – EU-budget 2007–2013

Budget i 1 000 EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Totalt
EU-budget	170,000	169,500	185,500	207,500	253,500	349,100	481,200	1 816,300
Bidrag från associerade stater	-	-	-	23,417*	16,262	21,018	28,971	88,668
Totalt	170,000	169,500	185,500	230,917	268,762	370,118	510,171	1 904,968

* Beloppet inkluderar 2009 och 2010 års bidrag.

** Siffrorna för 2013 är uppskattningar.

Enligt den grundläggande rättsakten om inrättande av fonden ska kommissionen lägga fram en delrapport om uppnådda resultat och de kvalitativa och kvantitativa aspekterna på genomförandet av fonden³.

I rapporten redovisas de resultat som har uppnåtts genom de årliga programmen 2007–2009 med utgångspunkt i rapporterna från medlemsstaterna under andra halvåret 2010⁴, kompletterat med uppgifter som kommissionen hade tillgång till under första kvartalet 2011.

¹ KOM(2005) 123 slutlig.

² Beslut nr 574/2007/EG, EUT L 144, 6.6.2007, s. 22.

³ Artikel 52.3 b i beslut nr 574/2007/EG.

⁴ En sammanställning och landsrapporterna finns på http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm

Det rör sig om delresultat i avvaktan på godkännandet av slutrapporterna om genomförandet av programmen⁵.

Rapporten bidrog också till reflexionsprocessen avseende framtida instrument.

2. FONDENS SYFTE OCH TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Det allmänna syftet med fonden är att hjälpa Schengenstaterna att fullgöra en av de centrala skyldigheterna enligt Schengenregelverket, nämligen att säkra effektiva och enhetliga kontroller av hög kvalitet vid de yttre gränserna. Dessutom bidrar fonden till utvecklingen av den gemensamma viseringspolitiken; samtidigt som åtgärder å ena sidan vidtas mot irreguljär invandring underlättas å andra sidan lagligt resande. Eftersom alla medlemsstater som deltar i Schengensamarbetet omfattas av principen om fri rörlighet för personer, har var och en av dem intresse av att de andra medlemsstaterna kontrollerar de yttre gränser de ansvarar för på ett effektivt sätt. Fri rörlighet för personer inom EU kräver därför att kontrollen av de yttre gränserna håller hög nivå.

Fonden för yttre gränser trädde i kraft i den nya geopolitiska situation som uppstod efter EU:s utvidgning 2004 och i och med beslutet att avskaffa de inre gränserna och utvidga Schengenområdet med nio medlemsstater i december 2007. I och med detta flyttades de yttre gränserna när en del av de yttre landgränserna upphävdes (främst i Tyskland och Österrike) och nya fysiska yttre gränser infördes som måste bevakas för övriga Schengenstaters räkning.

Genom fonden för yttre gränser behandlas de frågor som uppstår i denna nya situation och införs en mekanism för att fördela ansvaret för gränsförvaltningen mellan alla deltagande medlemsstater i enlighet med solidaritetsprincipen.

Fonden bidrar därmed till uppnåendet av EU:s viktigaste politiska målsättningar när det gäller gränsförvaltning och visering:

- Att säkra effektiva och enhetliga kontroller av hög kvalitet vid de yttre gränserna genom att stärka det **integrerade gränsförvaltningssystemet**.
- Att stödja utveckling, utformning, genomförande, förvaltning och samordning av **storskaliga IT-system**, som behövs för **effektiva gränskontroller, migrationskontroll och viseringsförfaranden**, särskilt andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) och Informationssystemet för viseringar (VIS), som även innefattar biometriska aspekter.
- Att vidareutveckla den **gemensamma viseringspolitiken** för att underlätta lagligt resande, vidta åtgärder mot olaglig invandring, bekämpa viseringsbedrägerier och förbättra lokalt konsulärt samarbete.

Under perioden 2007–2009 deltog 23 medlemsstater i fonden. Storbritannien och Irland deltar inte. Danmark har valt att delta i fonden i enlighet med sitt protokoll. Under perioden 2007–2009 omfattades Bulgarien och Rumänien, i enlighet med deras anslutningsakt, av Schengenfacilitet II (Schengendelen av likviditets- och Schengenfaciliteten), inför dessa

⁵ Artikel 51 i den grundläggande rättsakten.

länders anslutning till området utan inre gränser. Utgiftsslagen inom denna facilitet sammanföll i princip med de stödberättigande utgifterna inom fonden. Bulgariens och Rumäniens deltagande i fonden inleddes därför först efter det att faciliteten upphört att gälla, dvs. från och med 2010. De tre associerade staterna Norge, Island och Schweiz inledde också sitt deltagande i fonden först 2010.

Fonden genomförs huvudsakligen av medlemsstaterna⁶, enligt **metoden med delad förvaltning**. På grundval av EU:s strategiska riktlinjer och i dialog med kommissionen utvecklade varje stödmottagande stat en flerårig programplaneringsstrategi för utnyttjandet av de medel de tilldelats från fonden. Strategin utgör en ram för genomförandet av åtgärder genom årliga program. I de årliga programmen anges de åtgärder som ska genomföras i medlemsstaterna, deras syfte och tillämpningsområde, stödmottagarna, förväntade resultat och finansieringsramen. De årliga programmen måste vara förenliga med den strategi som fastställts i det fleråriga programmet.

Åtgärder som genomförs av medlemsstaterna medfinansieras av fonden inom de fem prioriteringar som anges i dessa EU-riktlinjer⁷: 1) stegvis inrättande av det gemensamma integrerade gränsförvaltningssystemet (infrastruktur och utrustning, gränskontroll); 2) de nationella delarna av ett europeiskt övervakningssystem för de yttre gränserna och av ett permanent europeiskt patrulleringsnätverk vid de södra havsgränserna; 3) utfärdande av viseringar och åtgärder mot olaglig invandring (konsulat och konsulärt samarbete); 4) IT-system som krävs för att genomföra gemenskapens rättsakter (SIS, VIS); 5) effektiv och ändamålsenlig tillämpning av EU:s regelverk rörande de yttre gränserna och viseringar (kodexen om Schengengränserna, viseringskodexen, utbildning, riskanalys, den grundläggande kursplanen).

Fondens bidrag till projekt i medlemsstater är fastställt till 50 % av totalkostnaden för en åtgärd och till 75 % för medlemsstater som omfattas av Sammanhållningsfonden och för åtgärder som avser särskilda prioriteringar enligt de strategiska riktlinjerna.

Som en del av programmen för Litauen ges särskilt stöd för Litauens genomförande av den **särskilda transiteringsordningen** för medborgare i Ryska federationen som reser på EU:s territorium till och från Kaliningradområdet. Genom den särskilda transiteringsordningen ges stöd för att kompensera för uteblivna avgifter för transitviseringar och extra kostnader för genomförandet av ordningen i enlighet med protokoll till anslutningsakten och de särskilda prioriteringarna enligt den grundläggande rättsakten. Under perioden 2007–2010 ställdes 15 miljoner euro till förfogande varje år. Under perioden 2011–2013 står 16 miljoner euro till förfogande varje år. Fonden är det instrument som efterträder det särskilda transiteringsprogrammet för Kaliningrad (2004–2006), varigenom Litauen fick 40 miljoner euro för att genomföra programmet.

Vid sidan av bidraget till de nationella programmen får upp till 6 % av fondens tillgängliga medel avsättas för **gemenskapsåtgärder**, främst för att stödja viseringspolitik och ge stöd i nödsituationer vid de yttre gränserna. Projekten genomförs enligt metoden med direkt förvaltning, och fondens bidrag får uppgå till 90 % av de sammanlagda stödberättigande utgifterna för en åtgärd.

⁶ När denna term används i fråga om fonden avses härnäst i allmänhet både medlemsstater och associerade stater.

⁷ EUT L 233, 5.9.2007, s. 3.

Dessutom står upp till 10 miljoner euro per år till förfogande inom ramen för de **särskilda åtgärderna**, som avser brister vid strategiska punkter längs gränsen. Fondens bidrag får inte överstiga 80 % av totalkostnaden för en åtgärd. Åtgärderna ska komplettera verksamheten inom ramen för de nationella årliga programmen. Medan programmen avser mer strategiska insatser är de särskilda åtgärderna reserverade för behov som uppstår vid särskilda gränssnitt som identifieras i en riskanalys genomförd av Frontex. Det ekonomiska stödet från EU är begränsat till högst sex månader.

3. UNIONENS BIDRAG 2007–2009

3.1. EU-medel till medlemsstaterna och matchande nationell finansiering

Det totala anslaget för varje medlemsstats årliga program fastställs på grundval av särskilda och objektiva kriterier som speglar medlemsstatens situation i fråga om de skyldigheter den åtagit sig för unionens räkning eller för unionens allmänna bästa på politikområdet i fråga. Vid tillämpningen av kriterierna används kvantitativa uppgifter som speglar varje medlemsstats insatser, t.ex. omfattningen av de yttre gränser som ska skyddas och antalet personer som passerar dem, antalet konsulat och den arbetsbörda som viseringshandläggningen medför.⁸

De medel som står till förfogande för fonden ökar varje år (se tabell 1). Under rapportperioden ställdes nästan 30 % av det sammanlagda anslaget för fonden till förfogande för åtgärder som genomfördes genom både delad och direkt förvaltning, till ett belopp av 525 miljoner euro.

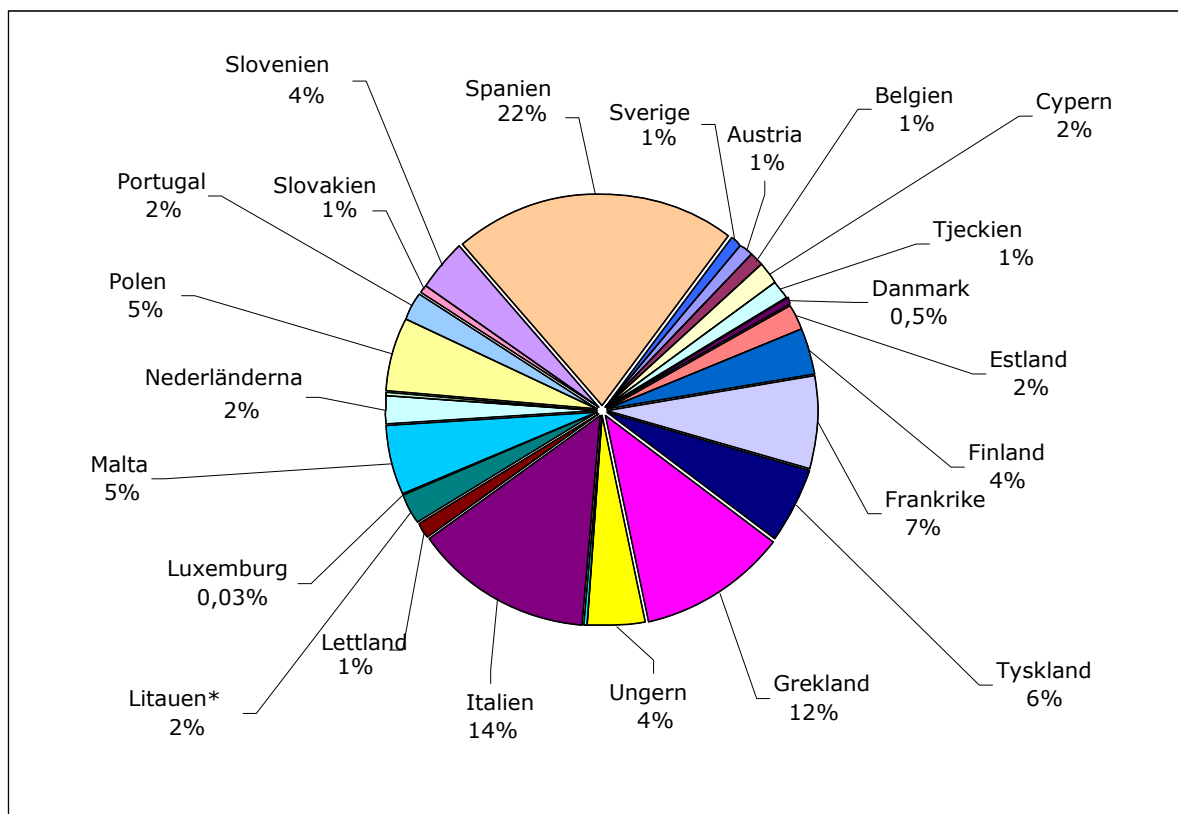
Tabell 2: EU-budget för fonden för yttre gränser 2007–2009

Anslag från fonden för yttre gränser i 1 000 EUR	2007	2008	2009
Medlemsstater Totalt	144,800	134,330	154,872
Särskild transiteringsordning	15,000	15,000	15,000
Gemenskapsåtgärder	10,200	10,170	5,628
Särskilda åtgärder	0	10,000	10,000
TOTALT	170,000	169,500	185,500
Totalt 2007–2009	525,000		
Andel av totalbeloppet 2007–2013	28 %		

Under de första tre åren godkändes 69 årliga program som anslog EU-medel på över 434 miljoner euro.

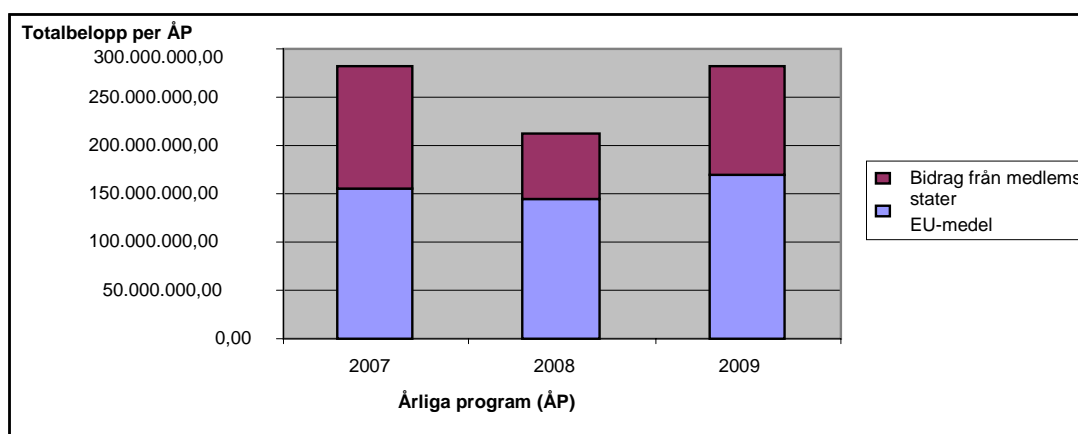
⁸ För ytterligare uppgifter, se KOM(2011) 448 och SEK(2011) 940 om tillämpningen av kriterierna för fördelningen av resurser mellan medlemsstaterna genom fonden för yttre gränser, Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare och Europeiska återvändandefonden.

Figur 1: EU-medel för nationella program 2007–2009



- **De främsta stödmottagarna** var **Spanien** (94,4 miljoner euro), **Italien** (59,8 miljoner euro) och **Grekland** (50,7 miljoner euro). Deras sammanlagda anslag uppgick till nästan 50 % av totalbeloppet för alla deltagande medlemsstater.
- Om de belopp som anslagits för den **särskilda transiteringsordningen** räknas med uppgick det sammanlagda anslaget till **Litauen** för perioden 2007–2009 till 55,4 miljoner euro, vilket då gör Litauen till den tredje största mottagaren av stöd från fonden, före Grekland.
- Följande sju medlemsstater fick mellan 3 % och 7 % av de totala anslagen 2007–2009 och kan betraktas som **medelstora stödmottagare**: Frankrike (30,3 miljoner euro), Tyskland (24,5 miljoner euro), Polen (23,8 miljoner euro), Malta (22,8 miljoner euro), Ungern (19,4 miljoner euro), Finland (16,4 miljoner euro) och Slovenien (16,1 miljoner euro).
- Övriga medlemsstater fick mellan 0,03 % och 2 % och kan betecknas som **små stödmottagare**: Österrike (4,5 miljoner euro), Belgien (5,2 miljoner euro), Cypern (7,5 miljoner euro), Tjeckien (5,6 miljoner euro), Danmark (2,1 miljoner euro), Estland (8,8 miljoner euro), Lettland (5,3 miljoner euro), Luxemburg (0,14 miljoner euro), Nederländerna (9,8 miljoner euro), Portugal (9,3 miljoner euro), Slovakien (3,4 miljoner euro) och Sverige (4,1 miljoner euro).

Figur 2: EU-medel och matchande nationell finansiering 2007–2009



För 2007, 2008 och 2009 planerade medlemsstaterna **matchande finansiering** med 125,9 miljoner euro, 68,3 miljoner euro respektive 111,7 miljoner euro. De medel som anslogs för tekniskt stöd för förvaltning av fonden i medlemsstaterna uppgick till 6 miljoner euro, 6,5 miljoner euro respektive 6,6 miljoner euro.

När det gäller den utnyttjandegrad som rapporterades under 2010 har medlemsstaternas förbrukning av anslagen under de första åren varit hög (omkring 90 % för 2007 och 2008). Siffran för 2009 är 70 % men rapporteringen omfattade inte hela genomförandeperioden. Flera stora stödmottagare, t.ex. Spanien, Litauen och Malta, har alltid utnyttjat hela sitt anslag. För Italien och Grekland har utnyttjandegraden varit lägre (90 % och 60–70 %).

3.2. EU-medel som avsatts för gemenskapsåtgärder och särskilda åtgärder

13 591 710 euro har anslagits för genomförandet av gemenskapsåtgärder under rapportperioden. Beloppet omfattar 14 projekt för samarbete mellan medlemsstater i fråga om sambandsmän för invandring och 4 projekt för inrättande av gemensamma ansökningskontor i tredjeländer. Dessa åtgärder utformades för att säkra ett samordnat genomförande av den gemensamma viseringspolitiken på lokal nivå, med delat ansvar och sammanslagning av tillgängliga resurser. Ett exempel på förbättrad samordning på det här området är projektet ”Schengen House” i Kinshasa, som drivs av Belgien tillsammans med Portugal. Det gjorde det möjligt att dela resurser och därmed minska kostnaderna för viseringshandläggningen. Sådana projekt underlättar och förbättrar genomförandet av den europeiska viseringspolitiken och banar väg för andra medlemsstater så att de kan inrikta sin politik på att nå Stockholmsprogrammets mål att intensifiera det regionala konsulära samarbetet. De förebygger bedrägerier i samband med utfärdande av viseringar och driver på övergången till ett nytt skede i utvecklingen av den gemensamma viseringspolitiken, samtidigt som man tar hänsyn till medlemsstaternas behörighet på detta område.

Dessutom genomfördes undersökningar om infrastrukturkoncept för gränsövervakning, ett säkert kommunikationsnät och en struktur för underrättelser före gränspassagen inom ramen för ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), samarbete mellan gränskontrolltjänstemän och tullförvaltningar som arbetar vid EU:s yttre gränser samt ett elektroniskt system för resetillstånd (Esta) i EU.

Under perioden 2008–2009 anslogs 18 397 314 euro i medfinansiering för särskilda åtgärder vid gränssnitt i Italien, Grekland, Malta och Spanien som enligt Frontex bedömningar är förknippade med mycket hög risk. Genom åtgärderna förstärks kapaciteten i medlemsstater som utsätts för ökat migrationstryck. För att exempelvis minska trycket på sjögränserna i Italien användes bl.a. tvärvetenskapliga grupper (med lingvister och psykologer) och utrustning för att förbättra identifieringen av invandrare. I Grekland köptes patrullmotorcyklar in för att förstärka den grekiska kustbevakningens övervakningskapacitet längs kusterna vid östra Egeiska havet. Grekland har också planerat att genomföra ett projekt som syftar till att inrätta ett integrerat övervakningssystem längs ett visst avsnitt av gränsen mot Turkiet.

4. FÖRBEREDELSE FÖR GENOMFÖRANDET I MEDLEMSSTATERNA

4.1. Inrättande av fonden

Kommissionen antog **tillämpningsföreskrifter** för fonden⁹, som är gemensamma för alla fyra fonderna, för att säkra en harmoniserad tillämpning och införa gemensamma mallar för programplanering och rapportering. I reglerna anges urvalsförfaranden och kriterier för vilka utgifter som berättigar till stöd från fonden. En annan viktig del av vägledningen bestod i att, i nära samarbete med medlemsstaterna, utarbeta en **handledning för stödberättigande**, med praktiska exempel och bästa praxis i fråga om projektledning. Informationsmöten om bestämmelserna om vilka utgifter som berättigar till stöd anordnades, och handledningen uppdaterades regelbundet. Ytterligare allmän vägledning gavs vid mötena i ”**Solid-kommittén**” och vid tre **konferenser** om fonderna (2008 om fonderna i allmänhet och 2009 för revisionsmyndigheter och om programplanering och utvärdering).

4.2. Ge garantier för att utgifterna är korrekta och lagliga

Medlemsstaterna ansvarar för förvaltningen av medlen inom programmen, men kommissionen har det slutliga ansvaret för den övergripande rättsliga ramen och för genomförandet av EU:s budget. Ansvaret utövas genom att vissa uppgifter delegeras till medlemsstaterna, med nödvändig tillsyn och rapportering. Medlemsstaterna ansvarar i det avseendet för att inrätta ett **förvaltnings- och kontrollsystem** i enlighet med de krav som anges i den grundläggande rättsakten.

Medlemsstaterna utsåg 1) en ansvarig myndighet som ansvarar för förvaltningen av programmet, i tillämpliga fall med stöd av en delegerad myndighet, 2) en revisionsmyndighet som ansvarar för kontrollen av att förvaltnings- och kontrollsystemet fungerar effektivt, och 3) en attesterande myndighet som ansvarar för att attestera utgiftsredogörelser innan de skickas till kommissionen. Tillsammans ansvarar dessa myndigheter för att säkra en sund ekonomisk förvaltning av de medel som medlemsstaten tilldelats.

Medlemsstaterna har i allmänhet valt att ha ett och samma organ som ansvarig myndighet och attesterande myndighet, och ett annat organ som revisionsmyndighet. Detta val hänger samman med att fondens tillämpningsområde och karaktär gör att den främst genomförs av offentliga organ som ofta finns inom samma enhet som dem som förvaltar fonden eller står under deras tillsyn. I sådana fall krävs enligt tillämpningsföreskrifterna att revisionsmyndighetens oberoende säkras – det är bästa praxis att placera den utanför.

⁹ Beslut nr 458/2008/EG, EUT L 167, 27.6.2008, s. 135.

Medlemsstaterna placerade vanligen den ansvariga myndigheten inom inrikesministeriet (alla medlemsstater utom FR, EL, NL, DE, DK, LU och SE). 9 medlemsstater har utsett en myndighet som enbart ansvarar för genomförandet av fonden för yttre gränser, och 14 medlemsstater beslutade att inrätta en gemensam myndighet för två eller flera fonder inom det allmänna programmet.

Innan de första utbetalningarna gjordes granskades beskrivningarna av systemen med avseende på överensstämmelse med den grundläggande rättsakten. Granskningen av beskrivningarna, systemrevisionerna och övriga tillgängliga uppgifter om genomförandet av fonden visar att de flesta medlemsstater har stabila system på plats. ”Uttalanden utan reservation” utfärdades för 15 beskrivningar av systemen, och 8 medlemsstater fick ett ”uttalande med reservation och begränsningar” och uppmanades att se över vissa delar av beskrivningen. De svagheter som identifierats ansågs ha begränsad betydelse. Det gällde i synnerhet förklaringen om revisionsmyndighetens oberoende när fonden genomfördes enligt metoden med verkställande organ (när en åtgärd är av den arten att det inte finns något annat som kan genomföra den eller när en potentiell stödmottagare rättsligt eller faktiskt befinner sig i en monopolsituation).

Dessutom genomfördes mellan 2008 och 2010 systemrevisioner i 14 medlemsstater. De flesta system verkade fungera tillfredsställande, men i några behövdes förbättringar. Medlemsstaterna uppmanades framför allt att formalisera utnämningen av myndigheter, att förbättra dokumentationsförfarandena i samband med projekturval och att underteckna avtal med enskilda projektstödmottagare i tid.

Kommissionen gjorde ett antal besök för att kontrollera efterlevnad och uppnående av programmålen. Övervakningsåtgärderna inleddes i praktiken 2009. De har fortsatt under åren därefter.

4.3. Utformning av nationella strategier för utnyttjande av EU-medel

I de fleråriga programmen beskrev medlemsstaterna de nationella situationerna i fråga om institutionsstruktur, politik, nationella krav och utmaningar för framtiden. Tack vare den fleråriga programplaneringen kunde det på ett systematiskt sätt fastställas hur kraven skulle uppfyllas. Planering av fleråriga investeringar på medlemsstatsnivå uppmuntrades, och de centrala offentliga myndigheterna sammanfördes i en kombinerad och integrerad insats för att identifiera de strategiska målen på lång och medellång sikt.

Medlemsstaterna påpekade att det mot bakgrund av det ständigt skiftande migrationstrycket och utvecklingen i fråga om tekniska och säkerhetsmässiga krav innebar en ständig utmaning att uppfylla EU-kraven på gränskontroll och viseringshandläggning med tillgängliga nationella resurser och strukturer. Med tanke på dessa krav, EU-projekten avseende två storskaliga IT-system och behovet av överensstämmelse med ny EU-lagstiftning på området, identifierades följande mål i de fleråriga programmen:

Prioritering	Huvudmål / Planerat belopp / Berörd medlemsstat
1: Stegvis inrättande av det gemensamma integrerade gränsförvaltningssystemet	<ul style="list-style-type: none"> Förstärkt gränskontroll: modernisering av infrastruktur, transportmedel och utrustning för kontroller och övervakning

	<ul style="list-style-type: none"> • Bättre samordning på nationell nivå och med andra medlemsstater genom IKT-system som möjliggör informationsutbyte i realtid • Transportmedel och utrustning för operativt samarbete med Frontex <p>Belopp: 543 697 746,36 euro</p> <p>Alla medlemsstater berörs (23)</p>
<p>2: De nationella delarna av ett europeiskt övervakningssystem för de yttre gränserna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Förbättring av gränsövervakningskapaciteten med avseende på infrastruktur och utrustning • Sammankoppling och integrering av de befintliga kommunikationssystemen i ett övergripande övervakningssystem • Inrättande av nationella samordningscenter som framtida knutpunkter i nätverket Eurosur <p>Belopp: 797 829 115,38 euro</p> <p>Berörda medlemsstater: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)</p>
<p>3: Viseringar och åtgärder mot olaglig invandring</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Förbättring av viseringshandläggningen: investeringar i infrastruktur och utrustning, särskilt biometrisk datafångstutrustning, för att underlätta viseringskontrollen och öka effektiviteten i kampen mot missbruk och felaktig användning av viseringar • Bättre säkerhet vid konsulaten genom investeringar i infrastruktur och utrustning • Effektivare bekämpning av dokumentförfalskning med hjälp av modern utrustning för upptäckt och användning av dokumentrådgivare • Bättre konsultärt samarbete med andra medlemsstater, delning och sammanslagning av resurser, bl.a. genom inrättande av gemensamma ansökningskontor • Bättre förvaltning av migrationsströmmar av tredjelandsmedborgare till Schengenområdet genom utstationering av sambandsmän för invandring och förstärkning av deras nätverk i samarbete med andra medlemsstater

	<p>Belopp: 64 868 225,91 euro</p> <p>Berörda medlemsstater: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p>
<p>4: IT-system på området för yttre gränser och viseringar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utveckling, testning och justeringar av den nationella delen av informationssystemet för viseringar (N-VIS), bl.a. installation av en säker anslutning mellan de konsulära myndigheterna, gränsövergångar och VIS centrala del • Utveckling av övergångssystemet SISone4all följt av testning och installation av den nationella delen av andra generationen av Schengens informationssystem (N.SIS II) och övergång från SIS I/SISone4all till SIS II • Vidareutveckling av system för automatisk överföring av passageraruppgifter • Bättre samordning av informationsflödena med hjälp av modern kommunikationsteknik
	<p>Belopp: 191 379 999,30 euro</p> <p>Alla medlemsstater berörs (23)</p>
<p>5: Effektiv och ändamålsenlig tillämpning av EU:s regelverk om yttre gränser och viseringar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utbildning och seminarier för gränskontrolltjänstemän och konsulära tjänstemän för att förbättra deras operativa kapacitet, sakkunskap och kännedom om EU-normer (kodexen om Schengen gränserna och viseringskodexen) och bästa praxis • Utbytes- och/eller utstationeringsprogram • Upprättande av nätverk för utbyte av information och erfarenheter mellan medlemsstaterna och utveckling av nya arbetsmetoder • Förbättring av gränskontrolltjänstemäns förmåga att genomföra gränskontroller med hjälp av ny teknik genom innovativt utbildningsmaterial och utbildningsmetoder, simulatorer etc. • Effektivare bedömning och hantering av migrationsströmmar genom förbättrad riskanalys
	<p>Belopp: 41 552 119,94 euro</p>

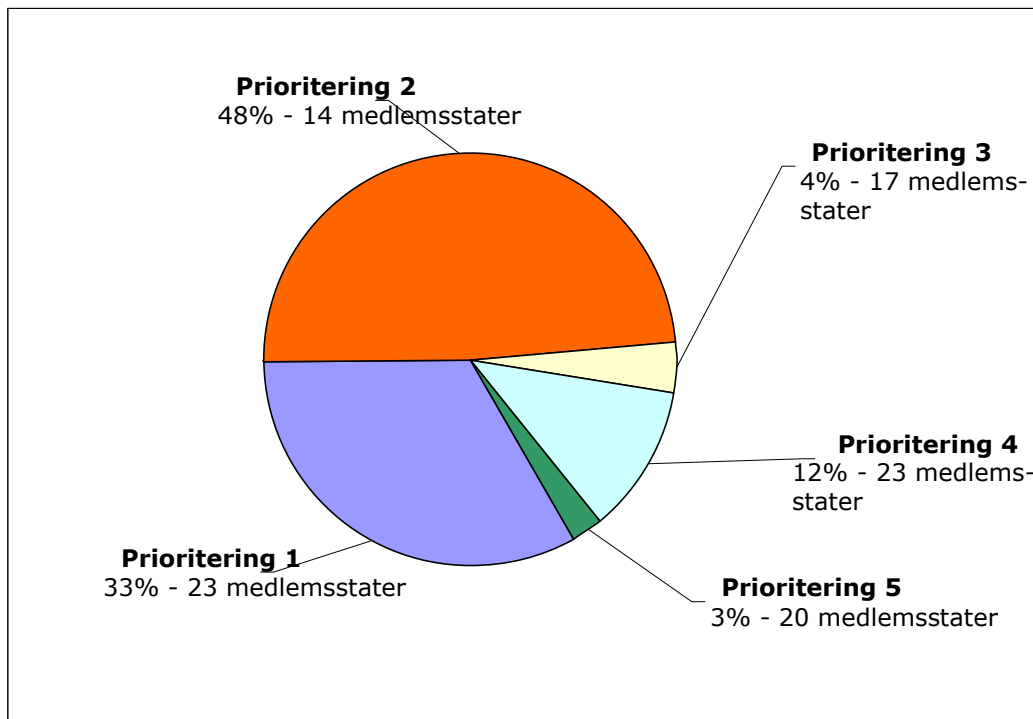
	Berörda medlemsstater: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)
--	--

Under fondens hela genomförandeperiod planerar medlemsstaterna att anslå de största beloppen till förstärkning av själva gränskontrollverksamheten (prioriteringarna 1 och 2) – 81 % av de uppskattade tillgängliga anslagen. Betydande EU-medel planeras dock också gå till att införa IT-systemen till stöd för denna verksamhet (prioritering 4).

Proriteringarnas relevans, oavsett anslagna medel, kan mätas som antalet medlemsstater som valde att genomföra åtgärder som avsåg var och en av dem:

- Alla medlemsstater beslutade att genomföra åtgärder som avsåg prioriteringarna 1 och 4.
- Prioriteringarna 3 och 5 var visserligen mindre betydelsefulla sett till totalbeloppen, men de ansågs ändå så viktiga att 17 respektive 19 medlemsstater planerar verksamhet som avser dessa två prioriteringar.
- Prioritering 2, som planeras ta nästan hälften av de beräknade medlen i anspråk, gäller i första hand medlemsstater som deltar i den första fasen av utvecklingen av Eurosur, dvs. länder i Medelhavsområdet och vid infartsvägarna till Medelhavet från Atlanten och länder vid EU:s östra yttre gräns. En del andra länder kommer att ansluta sig till systemet i ett senare skede. Bara 14 medlemsstater har planerat verksamhet som avser denna prioritering i sina fleråriga strategier, varav några beslutade att förlägga dem till de senare åren.

Figur 3: Flerårig programplanering per prioritering



Exempel på strategisk programplanering enligt de fleråriga programmen

- **Spanien**

85 % av den preliminära budgeten för 2007–2013 har anslagits för övervakningskapacitet inom prioritering 2. Dessa investeringar avser främst utvecklingen av det integrerade övervakningssystemet för de yttre gränserna (SIVE) på Kanarieöarna och Balearerna och i Levante (Spaniens östra kustområde mot Medelhavet). Varje SIVE-enhet består av flera stationer utrustade med radar och optiska sensorer för att upptäcka och identifiera mindre båtar (motorbåtar och mindre fiskebåtar) innan de når kusten. Den allmänna information som samlas in av varje station överförs till ett kommando- och kontrollcenter där den lagras centralt. På så sätt kan man i ett tidigt skede vidta nödvändiga åtgärder för att säkra sjögränsen och undvika incidenter med tragiska följder.

- **Frankrike**

Ett viktigt strategiskt mål för Frankrike är att stärka sjöövervakningssystemet "Spationav". Syftet med varnings- och informationssystemet är att ge chefer för sjö- och landdistrikt men även alla center för samordning och övervakning av yttre gränser information om rörelser mot kusten mer eller mindre i realtid. De planerade investeringarna bör täcka toppmodern utrustning som högfrekvensradar, obemannade luftfartyg och markfordon, geostationära satelliter, sensorer etc. samt utveckling och sammankoppling av lämpliga IT-verktyg. I den mest avancerade utvecklingsfasen kommer det att ingå att säkra interoperabilitet med andra medlemsstaters övervakningssystem.

- **Italien**

Ett av Italiens främsta mål var att förbättra effektiviteten och interoperabiliteten hos befintliga informationssystem för gränsförvaltning. Kommunikationsnätens system och strukturer ska förstärkas och nya verktyg utvecklas. Det framtida gränsinformationssystemet kommer exempelvis att underlätta dokumentkontroller vid gränsen genom att integrera traditionell och elektronisk teknik för läsning av resehandlingar.

- **Tyskland**

Med tanke på Tysklands geografiska läge (med begränsade fysiska yttre gränser) ligger mervärdet i den tyska strategin i stödet för åtgärder före gränspassagen i tredjeländer. Fonden kommer att bidra till en avsevärd utvidgning av nätverket av sambandsmän för invandring och dokument- och viseringsrådgivare i migranternas ursprungsländer. På så sätt vill man komma åt dokumentförfalskning och se till att det kontrolleras att villkoren för inresa i Schengenområdet är uppfyllda redan innan migranten kommer till gränsen.

- **Finland**

En patrullbåtsflotta med operativ förmåga är en förutsättning för en trovärdig gränsövervakning och för kampen mot irreguljär invandring, och ett av Finlands huvudmål i anslutning till fonden är därför att modernisera denna flotta. Alla patrullbåtar kommer att ersättas med en modell som till fullo anpassats till Östersjömiljön och standarderna för Frontex gemensamma insatser. Båtarna kommer att ha ny övervakningsteknik ombord, bl.a. värmekameror, utrustning för mörkerseende och telekommunikationslösningar för att kunna använda register och situationsmedvetenhet till havs.

- **Polen**

Till följd av Polens anslutning till EU och Schengenområdet blev gränserna mot Ryssland, Vitryssland och Ukraina EU:s yttre gränser. Det gällde även Östersjön och internationella flygplatser. Landgränsen på omkring 1 185 km är en av de längsta sträckor som bevakas av en medlemsstat. 70 % av den preliminära budgeten för 2007–2013 har anslagits för modernisering av gränsinfrastruktur och uppgradering av IKT-system som krävs för gränskontroller och övervakning vid gränsen. Här ingår modernisering av befintliga anläggningar och uppförande av nya gränsbevakningsstationer, uppförande av nya radiotorn för att effektivisera kommunikationssystemen, ett område för gränsbevakningshundar, anläggning av helikopterplattor, anläggning och ombyggnad av körfält osv.

- **Slovenien**

Slovenien ligger där "Balkanrutten" slutar och tvingas hantera människosmuggling, olaglig invandring och annan gränsöverskridande brottslighet. Fonden används för att bygga vidare på de investeringar som gjorts inom Phareprogrammet och Schengenfaciliteten för en effektiv kontroll av den yttre gränsen mot Kroatien. Investeringarna avser infrastruktur vid 20 gränsövergångar, transportmedel samt teknisk utveckling som stationära och mobila läsare för biometriska pass och fingeravtryck. Kommunikationen kommer dessutom att förbättras genom att de befintliga analoga radiostationerna ersätts med ett modernt digitalt TETRA-system.

5. GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMEN 2007, 2008 OCH 2009

I detta kapitel presenteras och jämförs uppgifter och siffror om genomförandet av de årliga programmen 2007, 2008 och 2009 enligt medlemsstaternas rapporter. Översikten baseras inte på resultaten av projekt som slutförts och redovisats ekonomiskt, eftersom slutrapporterna för 2007 och 2008 är under granskning och det årliga programmet 2009 fortfarande pågår och slutrapporterna ska lämnas först den 31 mars 2012. Eftersom tidsfristen för begäran om översyn av åtgärderna i det årliga programmet 2009 löpte ut den 31 mars 2011 är det inte heller säkert att siffrorna över planerade åtgärder i översikten överensstämmer exakt med de åtgärder som faktiskt genomförts i medlemsstaterna.

5.1. Urvalsprocess och huvudsakliga stödmottagare

5.1.1. Generella överväganden

Fondens insatser sker mestadels på områden där de nationella förvaltningarna rättsligt sett har en monopolställning eller där en öppen förslagsinfordran inte är möjlig av säkerhetsskäl. Åtgärder som finansieras genom fonden genomförs följaktligen huvudsakligen enligt metoden med ”verkställande organ”, som innebär att den ansvariga myndigheten beslutar att genomföra projekt ensam eller tillsammans med andra nationella administrativa organ på grund av deras särskilda behörighet. Redan i samband med utarbetandet av de årliga programmen identifierar de ansvariga myndigheterna projektstödmottagarna och de åtgärder som ska genomföras. Eftersom fonden är utformad för olika politikområden måste alla relevanta nationella aktörer engageras i ett tidigt skede för att fonden ska kunna genomföras på ett balanserat sätt.

5.1.2. Urvalsförfaranden

Urvalsförfaranden följdes för att avgöra vilka åtgärder som skulle ingå i de årliga programmen, och för att undvika intressekonflikter och följa principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det vanligaste förfarandet bestod i att anordna inbjudningar att anmäla intresse till potentiella stödmottagare och inrätta ministerieöverskridande kommittéer för att styra processen. I Ungern, exempelvis, anordnades selektiva inbjudningar att anmäla intresse i två steg. I det första steget riktades en inbjudan att inkomma med en allmän projektbeskrivning direkt till behöriga nationella myndigheter, varefter projekt som skulle genomföras inom de årliga programmen identifierades av en oberoende utvärderingskommitté. När det årliga programmet antagits ombads de utvalda stödmottagarna att lägga fram detaljerade projektbeskrivningar. Ett liknande tillvägagångssätt i två steg tillämpades även av Polen. I Litauen identifierades projektstödmottagarna i samband med utarbetandet av det fleråriga programmet, och projekturvalet skedde efter det att det preliminära årliga programmet godkännts av kommissionen. I Italien bildades en förslagsgrupp bestående av företrädare för flera nationella myndigheter, för att säkra deltagande av olika berörda offentliga enheter. Förslagsgruppen, som fungerar som ett kollegium, analyserade projektförslag som lämnats av potentiella slutliga stödmottagare och utfärdade rekommendationer till den ansvariga myndigheten beträffande urvalet av åtgärder. Samma modell tillämpades även i länder med mindre anslag, t.ex. Danmark, där en ministerieöverskridande styrgrupp deltog i projekturvalet.

5.1.3. Huvudsakliga stödmottagare

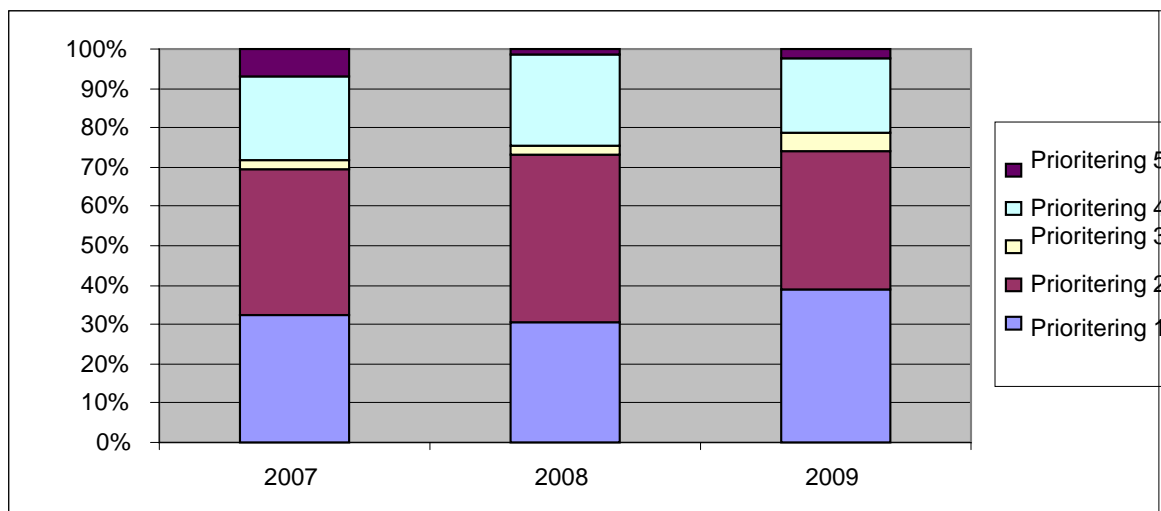
Inom de årliga programmen 2007–2009 var de främsta projektstödmottagarna vanligen specialiserade avdelningar och/eller myndigheter under inrikesministeriets tillsyn, t.ex. gränsbevakningsmyndigheter, den nationella polisen och IT- och kommunikationsavdelningar. Dessutom genomfördes projekt av de konsulära myndigheterna inom utrikesministeriet.

Beroende på de nationella förhållandena hade andra offentliga organ i en del medlemsstater mer specifik behörighet, t.ex. federala brottsbekämpningsmyndigheten (Bundeskriminalamt) i Tyskland (ansvarig för SIS) och myndigheten för inre vattenvägar (VVKD) i Litauen, som ansvarar för övervakningen av norra delen av Kuriska lagunen, som gränsar mot Ryssland.

5.2. Kvantitativa aspekter på medlemsstaternas genomförande

5.2.1. Fördelningen av medel mellan EU:s fem prioriteringar

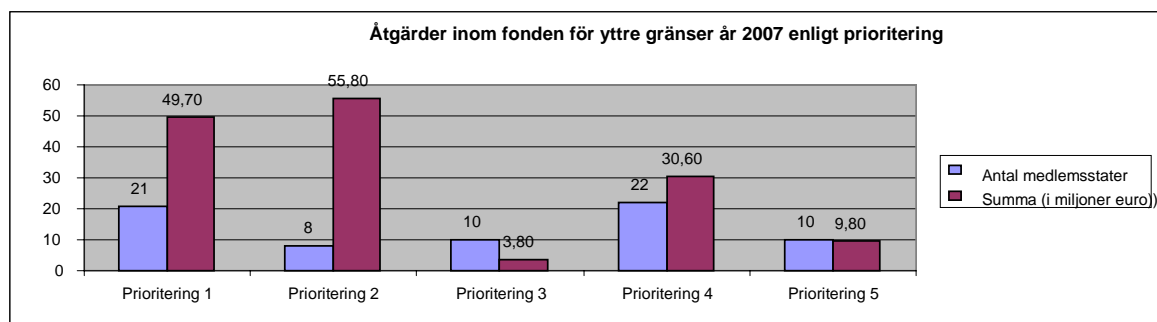
Figur 4: EU-medel 2007, 2008 och 2009 per prioritering

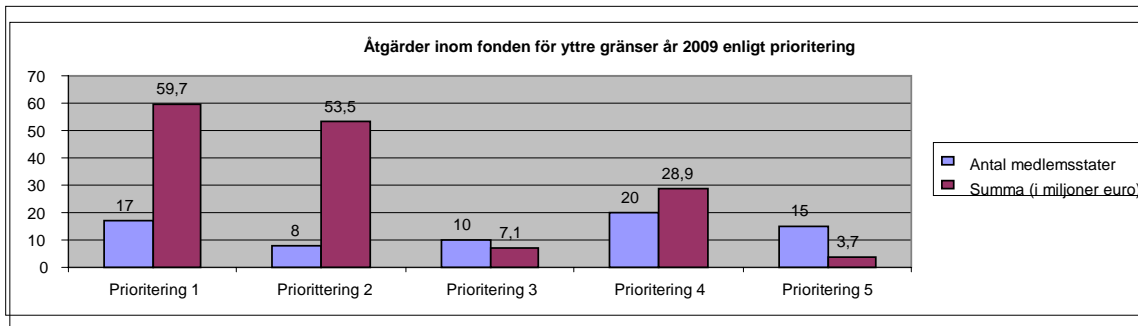
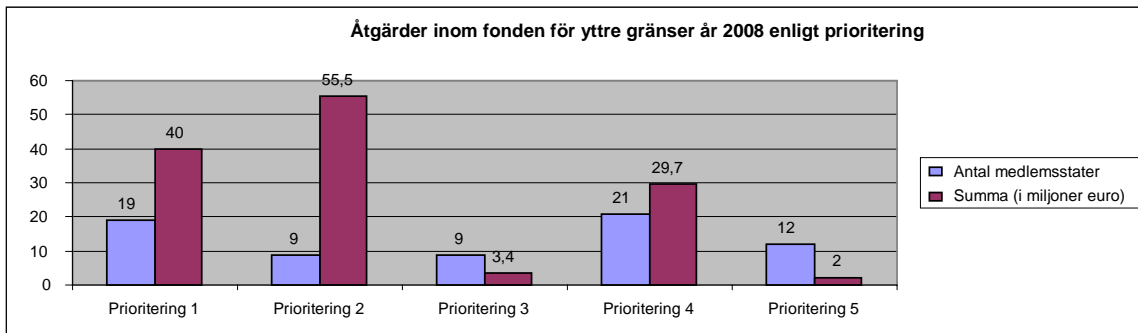


Av anslagen från fonden för yttre gränser 2007–2009 gick 72 % till prioriteringarna 1 och 2, 21 % av de tillgängliga medlen gick till prioritering 4 och 3 % respektive 4 % till prioriteringarna 3 och 5.

I enlighet med medlemsstaternas logik i fråga om den fleråriga programplaneringen avgjordes valet av åtgärder som skulle finansieras under de första genomförandeåren ursprungligen av nationella behov avseende integrerad gränsförvaltning, övervakningskapacitet och VIS och SIS II (prioriteringarna 1, 2 och 4). Under fondens livstid har dock allt större tonvikt lagts på åtgärder till stöd för processen för utfärdande av viseringar (prioritering 3). Denna trend fortsätter också under programåren 2010 och 2011. Genom åren har olika medlemsstater genomfört åtgärder som avser riskanalys, utbildning för gränskontrolltjänstemän och konsulära myndigheter samt pr-kampanjer och informationsspridning inom ramen för prioritering 5, även om anslagen överlag var marginella och minskade under den inledande perioden av fondens genomförande.

Figur 5: 2007–2009 – Medlemsstaternas val per prioritering inom vart och ett av de årliga programmen





I de årliga programmen 2007–2009 hade prioriteringarna 1, 2 och 4 genomgående ungefär samma vikt sett till både anslag och antalet medlemsstater som genomför åtgärder. Det beror på att det främst handlar om investeringar som är av sådan art att fleråriga projekt är nödvändiga. Att sådana projekt valts ut inom något av de årliga programmen har därför i viss mån avgjort valen inom senare årliga program.

Antalet medlemsstater som genomför projekt avseende prioritering 3 förblev nästan oförändrat, med mycket liten variation sinsemellan. Det kan delvis förklaras med institutionsstrukturen och en strategisk ram i de berörda länderna. Sådana projekt kräver nära samarbete med ett annat organ, vanligen utrikesministeriet. I vissa länder är partnerskapet väl utvecklat och möjliggör ett välfungerande samarbete, medan det inte verkar vara lika självklart i andra länder. Vissa medlemsstater beslutade att endast anslå nationella medel för viseringsförfarandena.

Prioritering 5 ges generellt sett allt större betydelse, vilket det växande antalet medlemsstater vittnar om.

Under rapportperioden genomförde alla medlemsstater åtgärder med anknytning till IT-system som behövs för förvaltning av yttre gränser och viseringar (prioritering 4), och alla medlemsstater utom DK och LU genomförde åtgärder som avsåg det stegvisa inrättandet av det gemensamma integrerade gränsförvaltningssystemet (prioritering 1). Åtgärder för att förbättra övervakningskapaciteten och gå vidare mot inrättandet av Eurosur (prioritering 2) genomfördes av 10 medlemsstater: EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE, SI. 13 medlemsstater ägnade en del av sina program åt åtgärder med anknytning till förfaranden för utfärdande av viseringar (prioritering 3): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI, SE. 15 medlemsstater genomförde åtgärder avseende utbildning och/eller spridning (prioritering 5): alla utom CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT, SE.

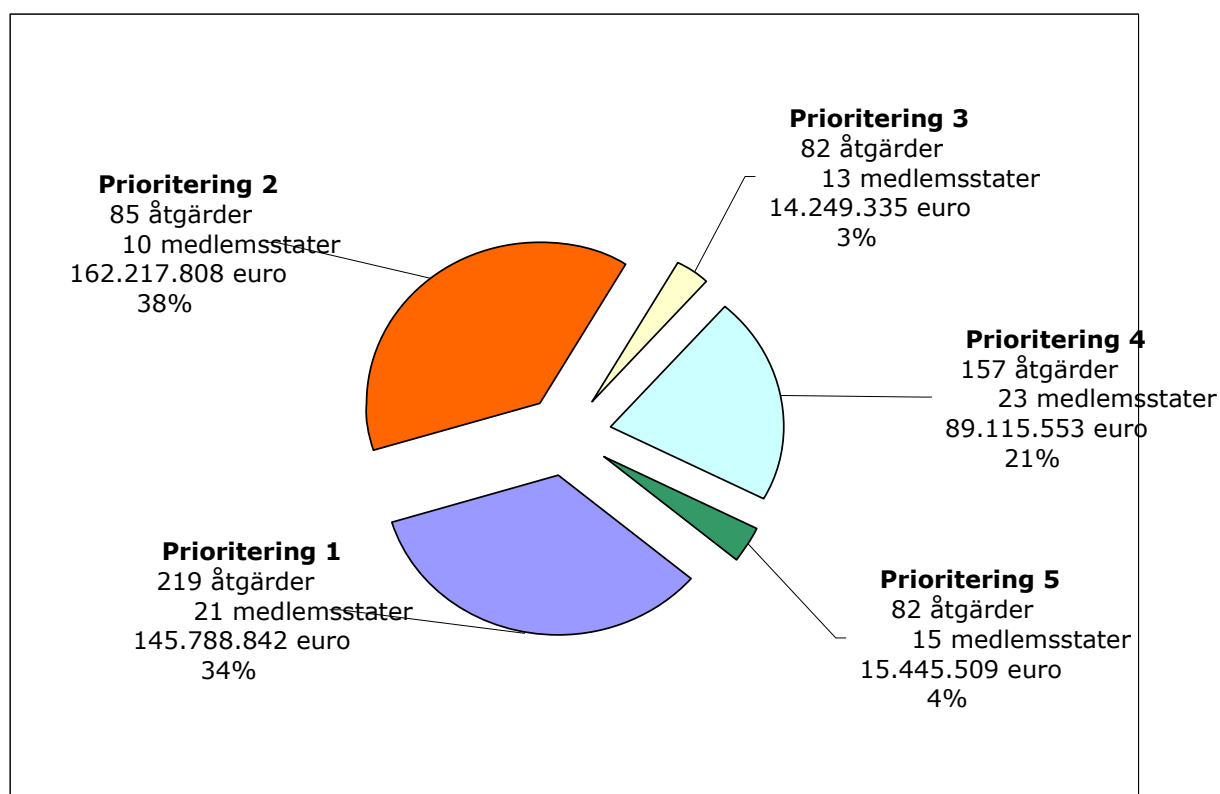
När det gäller variationer över tid har andelen av den totala budgeten varit stabil under alla programår för alla prioriteringar utom prioritering 3, för vilken anslagen ökar avsevärt från 2009, och prioritering 5, för vilken anslagen var särskilt stora 2007. Det sista kan delvis förklaras med ett ökat behov av utbildning för de berörda myndigheterna under fondens inledningsfas.

5.2.2. Antal åtgärder

Tabell 3: 2007–2009 – antal åtgärder per prioritering

	Prioritering 1	Prioritering 2	Prioritering 3	Prioritering 4	Prioritering 5	Totalt 2007–2009
2007	76	27	32	57	25	217
2008	78	35	18	48	26	205
2009	65	23	32	52	31	203
Totalt	219	85	82	157	82	625

Figur 6: 2007–2009 – EU-medlens och åtgärdernas fördelning per prioritering inom fonden



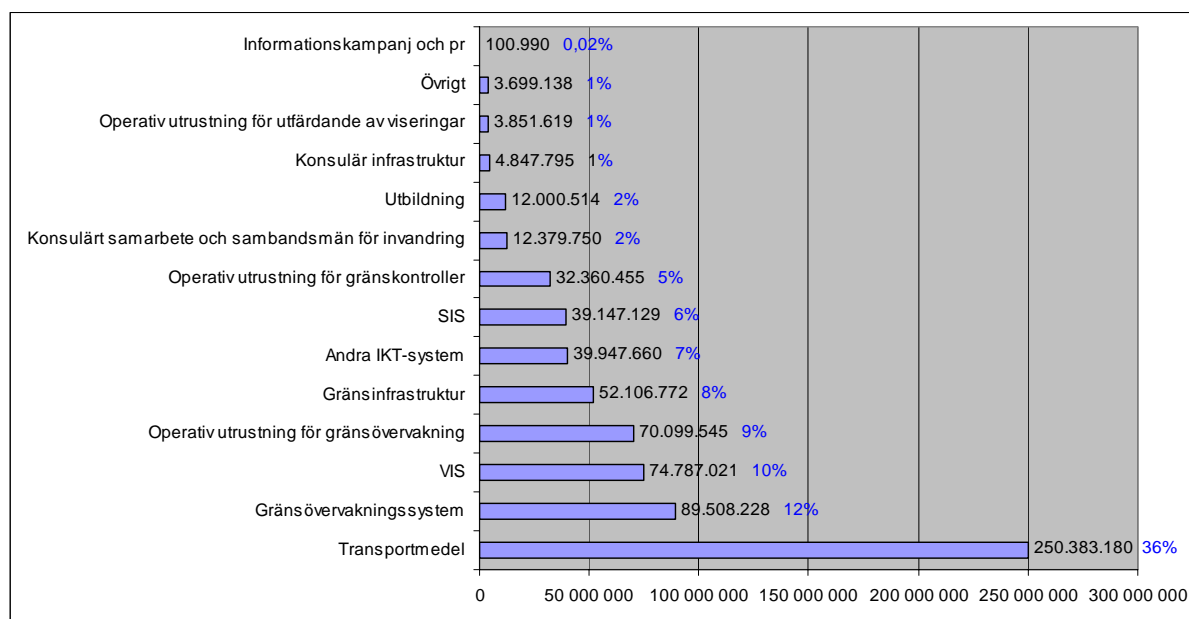
Sett till antalet genomförda åtgärder dominerar prioritering 1 och prioritering 4, båda med en genomsnittlig kostnad per åtgärd på omkring 600 000 euro. Lika många åtgärder genomfördes inom prioriteringarna 3 och 5, med genomsnittliga kostnader på omkring 180 000 euro. De åtgärder som avsåg prioritering 2 krävde ett genomsnittligt anslag på 2 000 000 euro.

5.3. Kvalitativa aspekter på medlemsstaternas genomförande

5.3.1. Identifierade åtgärds-kategorier inom ramen för fonden – typologi

De åtgärder som stöds av fonden skiljer sig från de åtgärder som stöds av de andra fonderna i det allmänna programmet såtillvida att de främst avser konkreta investeringar snarare än insatser och ”mjuka” åtgärder som rådgivning, utbildning etc. Kommissionen utvecklade därför ett analysverktyg för investeringar inom ramen för fonden baserat på det resultat som uppnått. Det möjliggör en klassificering av åtgärder inom varje prioritering. För prioritering 1 identifierades två underkategorier, nämligen åtgärder avseende kontroller (vid gränsövergångar) och åtgärder avseende övervakning (längs gränslinjen). För varje underkategori fastställdes följande kategorier beroende på typen av uppnått resultat: infrastruktur, transportmedel, operativ utrustning och IT-system. I princip samma mönster har följts för prioritering 2. Inom prioritering 3 betecknades åtgärderna som antingen infrastruktur, utrustning, IT-system eller konsulärt samarbete eller användning av sambandsmän för invandring. Prioritering 4 avser investeringar med anknäpning till SIS, VIS och andra relevanta IT-system. Slutligen var utbildning och riskanalys de huvudsakliga kategorier som identifierades inom prioritering 5. Därtill kom informationskampanjer och annan verksamhet.

Figur 7: 2007–2009 – fördelning av medel (EU-bidrag och nationella medel) med avseende på resultat



- Under de första genomförandeåren användes nästan hälften av medlen för att förstärka gränsövervakningskapaciteten (investeringar i olika transportmedel 36 %, följt av gränsövervakningssystem 12 % och utrustning för gränsövervakning 9 %).
- En fjärdedel av medlen gick till IT-system (VIS 10 %, SIS 6 % och andra IT-system 7 %).

- **Mindre än en femtedel användes för att förstärka gränsövergångar** (gränsinfrastruktur 8 %, operativ utrustning för kontroller vid gränsövergångar 5 % och IKT-system för kontroller vid gränsövergångar 4 %).

5.3.2. *Exempel på uppnådda resultat*

- Inköp av transportmedel avsåg främst fordon för gränsövervakning – helikoptrar för luftpatrullering, fartyg för övervakning av sjögränser och landbaserade fordon för landgränser. Cypern utnyttjade de tillgängliga medlen för att avsevärt öka sin övervakningskapacitet: 2 helikoptrar, 2 medelstora patrullbåtar och 40 landfordon köptes in inom programmen 2007–2009. Även Estland, Finland och Spanien köpte helikoptrar. Malta ersatte de befintliga fartygen med 4 nya patrullbåtar med ökad kapacitet för sjöpatrullering med avseende på tid, utrustning och besättning. Grekland investerade i ett antal passagerarfordon för patrullering och i tvåhjuliga patrullmotorcyklar som ska användas för patrullering av vägarna i gränsområden. Även Tyskland, Finland, Spanien och Estland köpte patrullfartyg. Finland köpte dessutom svävare, isfordon och båtar som kan användas under isiga förhållanden. Spanien köpte flygplan med fasta vingar för sjöövervakning. Ungern köpte mobila flytande plattformar för grundgående bensinbåtar som ska användas på gränsfloden Tisza mellan Ungern och Ukraina.

En mycket liten del av transportmedlen köptes för användning vid gränsövergångar för att effektivisera kontrollerna. Det gäller exempelvis köpet av ett fordon utrustat med särskild utrustning för värmeseende för patrullering av området kring Prags internationella flygplats Ruzyně inom ramen för Tjeckiens program och särskilda terrängfordon som köptes av Slovakien för ett nära samarbete mellan gränskontrolltjänstemän och tulltjänstemän som genomför gränskontroller.

- Gränsövervakningssystem: investeringar i de nationella delarna av det europeiska övervakningssystemet av Frankrike, Spanien och Malta (se nedan).
- Kategorierna VIS och SIS omfattar investeringar i maskinvara, programvara, databasutveckling, anpassning och underhåll av nationella databaser, sammankoppling och testning samt utrustning som behövs för att samla in relevanta uppgifter för de två systemen (även biometrik). Danmark ägnade merparten av sina program åt Informationssystemet för viseringar, medan Luxemburgs program endast stöder utgifter med anknytning till Schengens informationssystem. Alla medlemsstater använde fonden i större eller mindre utsträckning för att förbättra beredskapen att delta i dessa två system.
- Operativ utrustning för gränsövervakning: inköp av värmekameror, glasögon för mörkerseende och långdistansglasögon (Grekland), sjöanpassning av helikoptrar, bl.a. genom att utrusta dem med räddningsvinschar, utrustning för termisk avbildning och fler strålkastare (Tyskland), inköp av radarutlöst utrustning och modernisering av bildöverföringssystem (Finland), utrustning av patrullbåtar och helikoptrar med toppmoderna optroniska system för sjögränsövervakning (Spanien).
- Gränsinfrastruktur: investeringar på flygplatser och vid gränsövergångar på land. Tyskland stödde ett projekt vid gränsövergången i Hamburg ("Cruise Centre") och investerade i införande av separata gränskontrollköer och lämplig skyltning på

Nürnberg flygplats. Frankrike inrättade en särskild väntsal för ensamkommande underåriga på flygplatsen Roissy.

- Andra IKT-system än VIS och SIS: projekt gällande databehandling i samband med flygtrafik och sjöfart, utveckling av ett system för registrering och överföring av passageraruppgifter i samband med luftfart (Tyskland), utveckling av IT-tillämpningar för hantering av uppgifter om tredjelandsmedborgare som nekats inresa i Schengenområdet (Frankrike).
- Operativ utrustning för gränskontroller: utrustning i anslutning till införandet av automatiska gränskontroller och utrustning för läsning av dokument för att säkra en effektiv identitetskontroll (se nedan). Dessutom köpte bl.a. Tjeckien, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Italien och Spanien in modern utrustning för dokumentkontroll för att möjliggöra välfungerande kontroller vid gränserna och bidra till bekämpningen av falska eller förfälskade dokument.
- De enda åtgärder med anknytning till konsulärt samarbete och sambandsmän för invandring som vidtogs under rapportperioden var Belgiens, Finlands och Tysklands utstationering av sambandsmän för invandring, sambandsmän för gränsbevakning och dokumentrådgivare i tredjeländer.
- Konsulär infrastruktur: åtgärder för att öka säkerheten vid konsulaten genom anpassning av befintlig infrastruktur, installation av viseringsdiskar, säkerhetsdörrar och skottsäkra fönster för överlämning av dokument (Österrike, Ungern, Tjeckien) samt förbättring av viseringshandläggningen genom inköp av operativ utrustning, programvara och maskinvara (Österrike, Finland, Ungern, Tjeckien, Spanien).
- Flera utbildningstillfällen och seminarier för gränskontrolltjänstemän och konsulär personal anordnades dessutom av Österrike, Belgien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Ungern, Finland, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien och Spanien. Det rörde sig t.ex. om utbildning i användning av speciell utrustning och programvara, seminarier om Schengenregelverket och dokumentförfälskning samt arbetsrelaterad språkutbildning.

5.3.3. *Exempel på åtgärder som genomförts inom fonden särskilda insatsområden*

A. Dokumentsäkerhet och bekämpning av dokumentförfälskning

Bekämpning av dokumentförfälskning är en ständig angelägenhet för EU, särskilt när det gäller identitets- och resehandlingar. I både kodexen om Schengengränserna och viseringskodexen föreskrivs att medlemsstaterna ska kontrollera att identitets- och resehandlingar som används för att passera den yttre gränsen eller vid ansökan om visering är äkta.

Enligt rådets förordning (EG) nr 377/2004 om inrättande av ett nätverk av sambandsmän för invandring är insamling och utbyte av information om hel- eller delförfälskade identitets- och resehandlingar en av uppgifterna för utstationerade sambandsmän för invandring.

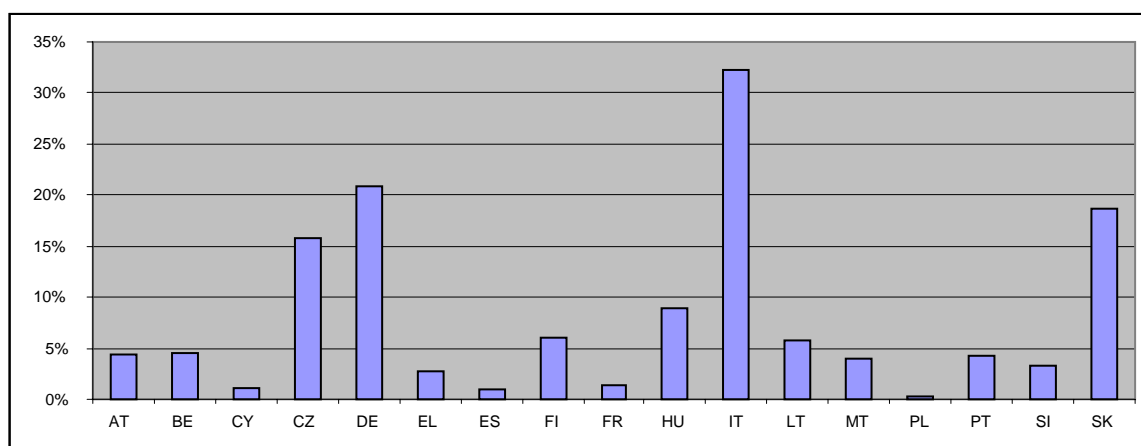
Ett europeiskt system för arkivering av bilder (Fado) har inrättats genom en gemensam åtgärd som antogs av rådet den 3 december 1998 för utbyte på elektronisk väg av sådan information som medlemsstaterna förfogar över om äkta och falska handlingar. I rådets slutsatser av den 5

och 6 juni 2008 uppmanas medlemsstaterna att använda detta system i stor skala.

Genom fonden för yttre gränser fick medlemsstaterna stöd för sina insatser för att bekämpa användning av falska eller förfalskade identitets- och resehandlingar. Under perioden 2007–2009 genomförde 17 av 23 medlemsstater åtgärder med anknytning till detta mål och anslog 8,7 % av de sammanlagda medlen från fonden för denna period.

De länder som anslog den största andelen av sina budgetar för bekämpning av dokumentförfalskning var Italien (32 %), Tyskland (21 %), Slovakien (19 %) och Tjeckien (16 %). Ungern, Finland, Litauen, Belgien, Österrike, Portugal och Malta använde mellan 4 % och 10 % av sina årliga anslag till sådana åtgärder.

Figur 8: 2007–2009 – Budgetanslag för åtgärder avseende dokumentförfalskning som andel av det totala anslaget från fonden för yttre gränser



Tyskland hade det största antalet åtgärder på detta område – under de tre programåren gällde 18 åtgärder dokumentförfalskning. I Italien koncentrerades den jämförelsevis större budgetandelen på mycket färre åtgärder – fyra åtgärder under 2007–2009. Den tjeckiska budgetandelen fördelades på sex åtgärder – två för vart och ett av programåren – och de slovakiska insatserna i kampen mot dokumentförfalskning utgjordes av bara två åtgärder, varav den ena tog en relativt stor del av det jämförelsevis lilla budgetanslaget i anspråk.

Åtgärder av följande slag syftade till tidig upptäckt av falska handlingar för att förhindra och/eller upptäcka irreguljär inresa i Schengenområdet:

- **Inköp av utrustning** för gränskontrolltjänstemän och konsulat. Resehandlingarnas äkthet kontrolleras med hjälp av den utrustning som gränskontrolltjänstemän använder vid första- och andrahandskontroller. I exempelvis Tyskland utrustades flygplatser med teknik för dokumentkontroll som gör det möjligt att kontrollera såväl optiska och elektroniska som biometriskbaserade säkerhetsdetaljer. Den utrustning som används vid konsulat för utfärdande av viseringar utgörs av t.ex. biometrisk datafångstutrustning som fingeravtrycksläsare.
- **Utbildning** av konsulär personal och gränskontrollpersonal i upptäckt av falska eller förfalskade handlingar. Frankrike genomförde utbildningsåtgärder inom alla tre programmen. Personal vid gränsövergångar utbildades i att identifiera förfalskade resehandlingar och använda teknisk utrustning för upptäckt av

dokumentförfalskning. Finland integrerade utbildning i upptäckt av förfalskade dokument i den allmänna utbildningen i invandringsfrågor för konsulär personal. Tyskland utbildade gränspolis i snabb upptäckt av dokumentförfalskning, och dokumentrådgivare fick utbildning för att stärka kompetensen i fråga om kommunikation och interkulturella förbindelser.

- Utstationering av **dokumentrådgivare** – eller sambandsmän för lufttransport och sambandsmän för invandring. I Belgien, Tyskland och Finland rådfrågades exempelvis dokumentrådgivare och sambandsmän om utbildning i upptäckt av förfalskade dokument och vidarebefordran av information om dokumentförfalskning till beslutsfattare och personal vid konsulat i tredjeländer, flygbolagspersonal och gränskontrollmyndigheter. De medverkade också i sådan utbildning. Dessutom gjordes insatser för att förbättra det strategiska och operativa samarbetet mellan myndigheter och gränspolis i respektive medlemsstat och i andra medlemsstater och tredjeländer och därmed utveckla sambandsmännens nätverk.
- Utveckla användningen av och förbättra inmatningen av uppgifter i **Fado** (False and Authentic Documents Online), ett webbaserat verktyg som underlättar utbyte av information om upptäckt dokumentförfalskning mellan medlemsstaterna. BE, DE och PT har använt medel från fonden för yttre gränser för att utveckla eller bygga ut de nationella informations- och kontrollsystem för kontroll av resehandlingars äkthet som är anslutna till Fado. I ES och LT har åtgärder genomförts för att ansluta nationella kontaktpunkter och behöriga myndigheter till Fadosystemet. Vid sidan av de utvalda medlemsstaterna har även fyra andra (CZ, HU, MT och SK) genomfört åtgärder som rör utveckling av databaser och informationssystem som ska anslutas till Fadosystemet, och den generella användningen av Fado i kampen mot dokumentförfalskning.

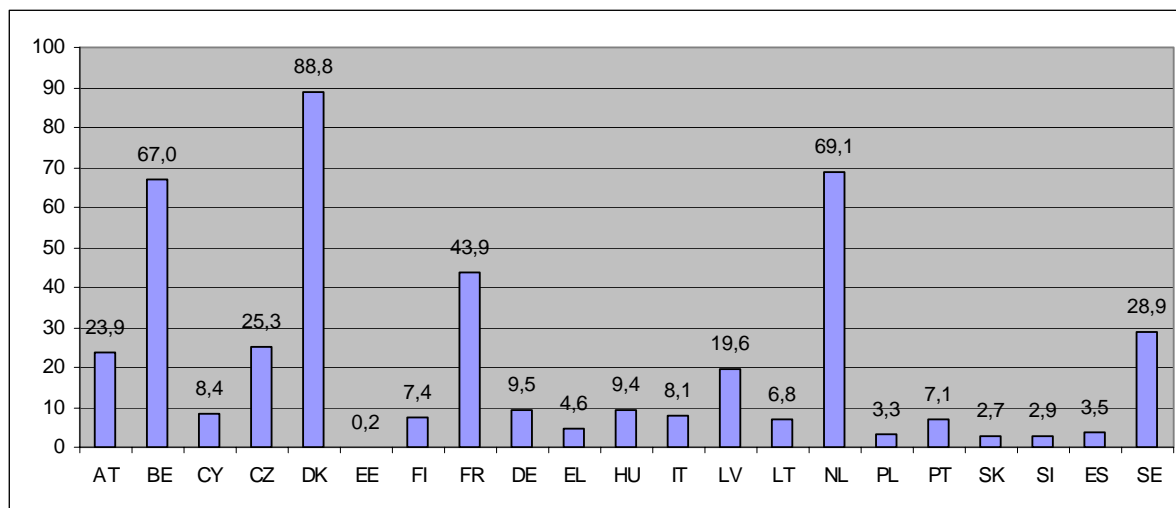
B. Informationssystemet för viseringar

Informationssystemet för viseringar (VIS) är ett system för utbyte av viseringsuppgifter mellan Schengenstaterna och alltså i första hand ett instrument till stöd för den gemensamma viseringspolitiken. Det kommer också att underlätta kontroller vid de yttre gränserna och i medlemsstaterna, liksom tillämpningen av Dublinförordningen för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan. VIS är en europeisk central databas som kommer att anslutas till medlemsstaternas nationella system för att göra det möjligt för deras viserings- och gränskontrollmyndigheter och andra behöriga myndigheter att föra in och titta på uppgifter om viseringsansökningar och de beslut som fattats om dessa. I rådets beslut 2004/512/EG om inrättande av VIS fastställs systemets struktur, och kommissionen ges i uppdrag att stå för den tekniska utvecklingen av VIS, medan de nationella systemen ska anpassas och utvecklas av medlemsstaterna. VIS baseras på en centraliserad struktur och består av ett centralt informationssystem, ett gränssnitt i varje medlemsstat som ska utgöra en förbindelse med den berörda centrala nationella myndigheten i respektive medlemsstat, och infrastrukturen för kommunikation mellan Centrala informationssystemet för viseringar och de nationella gränssnitten. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 fastställs den rättsliga ramen för VIS.

VIS väntas tas i drift den 11 oktober 2011. De första tre regioner där VIS kommer att användas är Nordafrika, därefter Främre Orienten och sedan Gulfregionen. Dessutom ska ett kommunikationsnät som möjliggör säkert utbyte av uppgifter mellan konsulat utvecklas.

För att hjälpa medlemsstaterna att utveckla sina nationella viseringssystem och för att uppfylla kraven i fråga om VIS som en del av den gemensamma viseringspolitiken gav fonden ekonomiskt stöd på 75 % för åtgärder med anknytning till VIS. Medlemsstaterna investerade nästan 49 miljoner euro i åtgärder med anknytning till VIS, vilket motsvarar 10 % av den sammanlagda budgeten för fonden för yttre gränser för denna period. Alla medlemsstater utom Slovenien och Luxemburg genomförde åtgärder i anslutning till införandet av VIS inom sina årliga program 2007–2009.

Figur 9: 2007–2009 - % av budgeten för fonden för yttre gränser¹⁰ som anslogs för åtgärder med anknytning till VIS



Danmark, Nederländerna och Belgien anslog den största andelen av sina budgetar för åtgärder inför införandet av VIS. Danmark ägnade alla åtgärder utom en i de årliga programmen 2007–2009 åt detta och anslog nästan 90 % av de totala medlen från fonden för yttre gränser för dessa åtgärder. Estland, vars andel motsvarade 0,2 %, lade den minsta andelen medel på åtgärder med anknytning till VIS i förhållande till den totala budgeten.

Följande åtgärder stöddes:

- Åtgärder gällande de **nationella databaserna** syftade till att upprätta ett gränssnitt för kommunikation med det centrala systemet (AT), upprätta den tekniska anslutningen till CS VIS (NL), skapa nya eller anpassa de befintliga nationella tillämpningarna (t.ex. VISION i AT, VISABIO i FR, BELVIS i BE, NET-VIS i EL), utveckla och testa programvara som behövs för anslutningen till VIS (CY, DE, DK, FI, FR, SE) och upprätta ett operativt center för VIS (DK).
- Åtgärder för stöd i samband med **anslutning av konsulaten** innefattade inköp av maskinvara och programvara (IT), ominstallation och uppgradering av viseringsarbetsplatser och relevant programvara vid alla diplomatiska och konsulära myndigheter (AT, SE), inköp av ett system för hantering av fingeravtryck och biometrisk datafångstutrustning (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), utvidgning av

¹⁰ Siffrorna inkluderar tekniskt stöd.

nätet av diplomatiska och konsulära representationer för insamling av biometriska uppgifter (BE) och personalutbildning (FI, NL, SE).

- Åtgärder för stöd i samband med **anslutning av gränsövergångar** gällde främst inköp av utrustning för kontroll av uppgifter (t.ex. stationär och mobil utrustning för kontroll av fingeravtryck) och biometrisk datafångstutrustning för utfärdande av viseringar (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL) samt personalutbildning (PL).
- Finland gjorde förberedelser för att **ersätta systemet VISION med kommunikationsnätet VIS Mail**. Här ingick upprättande av en serverinfrastruktur för SMTP och analys, utveckling och testning av den nationella VIS Mail-tillämpningen. Även Spanien investerade i utveckling av det säkra kommunikationssystemet VIS Mail.

C. Europeiskt gränsövervakningssystem

Inom det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur) kommer en mekanism för informationsutbyte och samarbete att inrättas, för att möjliggöra samarbete mellan gränskontrollmyndigheter och Frontex på taktisk, operativ och strategisk nivå. Från och med 2013 bör Eurosur ge medlemsstater vid de östra och södra yttre gränserna de operativa och tekniska ramar som krävs för förbättring av situationsmedvetenheten och reaktionsförmågan. För det första bör de befintliga övervakningssystemen på medlemsstatsnivå kopplas samman i ett gemensamt nationellt system. Därefter kan gemensamma verktyg och tillämpningar på EU-nivå utvecklas och en säker miljö för informationsutbyte dygnet runt skapas. Ryggraden i systemet utgörs av nationella samordningscenter, som effektiviserar verksamheten vid alla nationella myndigheter som arbetar med gränsövervakning.

Eurosur är tänkt som ett "system av system" som möjliggör ett nära realtidsutbyte av uppgifter om situationen vid gränserna och därmed bidrar till det lämpligaste, mest effektiva och samordnade gensvaret.

Fonden nådde påtagliga resultat när det gällde att stödja medlemsstaternas insatser för att stärka sin sjöövervakningskapacitet inför införandet av ett gemensamt europeiskt övervakningssystem i Medelhavet och vid infartsvägarna till Medelhavet från Atlanten. Under programperioden 2007–2009 och inom prioritering 2 spenderade Italien 86 %, Spanien 85 %, Malta 64 %, Frankrike 26 %, Portugal 15 % och Grekland och Slovenien 2 % av sina respektive anslag på att stärka sin övervakningskapacitet och genom dessa insatser bygga upp de nationella delarna av det europeiska övervakningssystemet (Eurosur), sammanlagt nästan 168 miljoner euro. Detta motsvarade omkring 32 % av fonden under denna period. Dessutom gick Cypern och Grekland vidare med betydande investeringar avseende förstärkning av sjögränsövervakningen inom prioritering 1.

Medan de flesta berörda medlemsstater behandlade kustgränsövervakningen som en integrerad del av den generella förstärkningen av övervakningen av de yttre gränserna, har Frankrike och Spanien anammat vad som kan betecknas som en "regional metod" för att inrätta ett övergripande gränsövervakningssystem. Det spanska systemet SIVE (integrerat övervakningssystem för de yttre gränserna) har skapats med syftet att "försegla EU:s södra gräns". Det handlar framför allt om att förhindra att personer och varor irreguljärt tar sig in via den spanska kusten. I Frankrike ger systemet för övervakning av de yttre gränserna, SPATIONAV, ramen för alla verksamheter och åtgärder som rör sjögränskontroll. Medan

uppbyggnaden av SIVE inleddes före 2007 års program började det franska systemet inrättas i samband med det programmet och har hittills genomgått tre utvecklings- och expansionsfaser, en under varje årligt program.

Även övriga medlemsstater med gräns mot Medelhavet (CY, EL, IT, MT, PT, SI) hade för avsikt att införa sjögränsövervakning men har (ännu) inte infört särskilda system.

Medlemsstaternas åtgärder avseende prioritering 2, med Eurosur som särskilt mål, innefattade följande:

- Vidareutveckling av det **integrerade övervakningssystemet för de yttre gränserna (SIVE) i Spanien**, varvid myndigheterna framhåller potentialen för hävstångsfördelar vid införande av integrerad gränsförvaltning, särskilt i Gibraltar sund och utanför Kanarieöarnas och Balearernas kuster. Varje SIVE-enhet består av flera stationer utrustade med radar och optiska sensorer för att upptäcka och identifiera mindre båtar (motorbåtar och mindre fiskebåtar) innan de når kusten. Den allmänna information som samlas in av varje station överförs till ett kommando- och kontrollcenter där den lagras centralt. Centret samordnar land-, sjö- och luftenheternas insatser. Vid sidan av stödet till övervakningssystemet användes fonden för att köpa in två flygplan med fasta vingar för sjöövervakning och bekämpning av irreguljär invandring (sammanlagd kostnad 24 miljoner euro), flera helikoptrar, båtar av olika typer och storlekar och landfordon. Spanien har inom de årliga programmen 2007–2009 anslagit sammanlagt nästan 80 miljoner euro för detta centrala mål. Enligt de spanska myndigheterna var stödet från fonden avgörande för att detta system snabbt skulle kunna införas efter migrationskrisen 2006. Fyra år efter det att SIVE började införas hade migrationstrycket på Spaniens sjögräns minskat kraftigt.
- Utveckling av kustnätverket för upptäckt, identifiering och spårning av fartyg, **SPATIONAV, i Frankrike**. Det befintliga systemet har gradvis förstärkts inom programmen 2007–2009 genom att det område det omfattar har utvidgats och genom att kapaciteten för upptäckt har förbättrats genom inköp av toppmodern utrustning som högfrequensradar, utrustning för upptäckt i fyrar och investeringar i dataförbindelsesystem. Frankrike har anslagit 10 miljoner euro inom de årliga programmen 2007–2009 för förbättring av ”Spationav”.
- Förbättring av **kustbevakningens sjöfartssystem i Italien**, kompletterat med satellitutrustning och infraröda övervakningssystem på fartyg. Några av de största investeringarna avsåg förbättring av satellitkommunikationskapaciteten på markstationen; förstärkning av varningsradarnätet längs kusten i centrala och norra Adriatiska havet, i västra Ligurien och på västra Sardinien för att säkra en god situationsmedvetenhet längs kusterna med hjälp av radar och bilder från värmekameror; tillhandahållande av gemensam, operativ programvara för alla inlands- och gränspoliskontor; skapande av en gemensam plattform med samma effektiva instrument och praktiska förenklingar för slutanvändaren; installation av satellitkommunikationssystem och integrering av dessa system på flottans kustpatrullfartyg som deltar i sjöinsatser. Italien har anslagit 47 miljoner euro inom programmen 2007–2009 för dessa åtgärder.

- Ett nytt **interoperabelt kommunikationssystem** för de väpnade styrkor som deltar i sjöövervakningen **på Malta**, kompletterat med fyra nya fartyg med ökad kapacitet för sjöpatrullering med avseende på tid, utrustning och besättning. Maltas anslag till stöd för utvecklingen av det europeiska övervakningssystemet uppgick till 17 miljoner euro inom programmen 2007–2009.
- Inrättande av ett **nationellt samordningscenter** (det trilaterala centret i Dolga vas) i **Slovenien** för samarbete mellan nationella myndigheter som fullgör uppgifter i anslutning till kontroll av yttre gränser (upptäckt, identifiering och insatser). Slovenien anslog över 100 000 euro för detta. Ungern och Österrike samarbetar i detta projekt.

Å andra sidan syftade även åtgärder inom prioritering 1 till förstärkning av sjöövervakningen i Medelhavet. Här ingick följande:

- En avsevärd ökning av övervakningskapaciteten på **Cypern** tack vare inköp av två helikoptrar och två medelstora patrullbåtar utrustade med fasta och mobila observationssystem för montering i patrullbåtarna för ett sammanlagt belopp av 5,4 miljoner euro.
- Förstärkning av gränsövervakningskapaciteten i **Grekland** genom anskaffning av olika transportmedel (t.ex. en helikopter, kustpatrullfartyg) och utrustning (t.ex. glasögon för mörkerseende och långdistansglasögon). Grekland anslog nästan 30 miljoner euro för dessa investeringar.

D. Automatiska gränskontrollsystem

På grundval av gällande lagstiftning kan gränskontroller av EU-medborgare automatiseras, under förutsättning att de har ett pass med biometriska uppgifter om innehavaren (ansiktsbild och, från 2009, fingeravtryck). Vissa medlemsstater har redan infört sådana automatiska gränskontrollsystem. Processen inleds med läsning av passet. Passläsaren kontrollerar tekniskt passets säkerhetsdetaljer, läser det maskinläsbara området och kontrollerar att dokumentet är äkta. Resenärens ansikte (eller fingeravtryck) jämförs sedan med den bild som finns lagrad i chipet (eller ibland i databasen) för kontroll av resenärens identitet. Stickprovskontroller görs mot SIS och nationella databaser. Om uppgifterna stämmer och resehandlingen konstateras vara äkta öppnas den automatiska spärren och resenären släpps in på medlemsstaternas territorium; i annat fall hänvisas resenären till en manuell kontroll. Gränsmyndigheterna övervakar hela processen, inklusive kontrollen av ansiktsbilden. Flera spärrar kan övervakas samtidigt. Systemet har många fördelar, t.ex. förstärkt säkerhet, resursvinster, snabb gränspassage och enklare inresa för resenärer.

I framtiden kan program för registrerade resenärer göra det möjligt att utvidga processen till att även innefatta tredjelandsmedborgare. Idag kräver en grundlig gränskontroll att gränskontrolltjänstemännen frågar ut resenären och stämplar resehandlingen manuellt. Syftet skulle vara att underlätta gränspassage vid Schengenområdets yttre gräns för förhandsgranskade och förhandskontrollerade resenärer från tredjeländer som ofta passerar gränsen, samtidigt som den övergripande konsekvensen i EU:s gränspolitik säkras. Tredjelandsmedborgare som omfattas av programmet för registrerade resenärer skulle kunna utnyttja den automatiska gränskontrollen när sådan finns vid gränsövergången till Schengenområdet.

Fonden bidrog till genomförandet av innovativa projekt gällande utveckling, testning och införande av automatiska gränskontrollsystem på flygplatser, som möjliggör kontroller av vissa kategorier av resenärer, främst EU-medborgare med elektroniskt pass. Det handlar om automatisk kontroll av resehandlingar, fingeravtryck och ansiktsbild eller irisigenkänning utan ingripande av gränskontrolltjänstemän, som bara övervakar processen.

Under perioden 2007–2009 användes omkring 5,5 miljoner euro för genomförande av pilotprojekt, testning och installation av den nödvändiga utrustningen för automatisk gränskontroll i Tyskland, Finland, Frankrike, Nederländerna, Portugal och Ungern:

- **Finland** genomförde 2007 ett marknadstest gällande införande av automatiska gränskontroller, som i juli 2008 följdes upp med ett pilotprojekt gällande automatiska gränskontroller av medborgare från EU/ EES/Schengenområdet med nya biometriska resehandlingar på Helsingfors-Vantaa flygplats. Medfinansieringen från fonden för yttre gränser för marknadstestet och pilotprojekten uppgick till 85 528 euro. Vid tiden för rapporten fanns det tre spärrar för automatisk gränskontroll på Helsingfors-Vantaa flygplats. På grundval av erfarenheterna från pilotfasen planerade man att ta systemet i operativ drift och eventuellt utvidga det till att omfatta alla viktiga gränsövergångar vid den yttre landgränsen. Ytterligare 15 spärrar till Helsingfors-Vantaa flygplats och 3 spärrar till Helsingfors hamn skulle enligt planen köpas in i ett senare skede.
- **Frankrike** genomförde **projektet "SAS PARAFES"** gällande inköp av SAS (elektroniska spärrar) och införande av systemet PARAFES för automatisk kontroll av personliga handlingar för passagerare som anländer till franska flygplatser från länder utanför EU. Innan projektet inleddes hade inrikesministeriet lett programmet PEGASE som gällde insamling och lagring av fingeravtryck för ett antal frivilliga resenärer i syfte att införa snabb passage genom gränskontrollerna vid Schengenområdets yttre gränser. I och med införandet av systemet PARAFES kommer dessa frekventa resenärer att kunna passera genom de elektroniska spärrarna (SAS) med automatiska gränskontroller genom att först få sina pass och därefter sina fingeravtryck avlästa. PARAFES jämför sedan informationen med de uppgifter som finns lagrade i den centrala databasen, och vid igenkänning kan passagerare passera gränsen. Totalkostnaden för hela projektet uppgår till 2 300 000 euro för inköp, uppförande och utrustning av 17 elektroniska spärrar.
- **Portugal** genomförde ett projekt gällande automatisk identifiering av passagerare med resehandlingar (RAPID) i syfte att göra personkontrollen vid gränserna snabbare, säkrare och effektivare. Ett innovativt system för automatiska gränskontroller av alla vuxna innehavare av elektroniska pass inom Schengenområdet utvecklades. Projektet gällde närmare bestämt inköp av 78 så kallade VBeGates – automatiska gränsspärrar med utrustning för kontroll av resenärer med biometriska resehandlingar. I mars 2007 inköptes 10 terminaler med elektroniska spärrar till flygplatsen i Faro, och i juli samma år beställdes ytterligare 68 terminaler till flygplatserna i Lissabon, Funchal, Porto, Lajes, Ponta Delgada och Porto Santo. Totalkostnaden för projektet var 3,5 miljoner euro med ett bidrag på drygt 2 miljoner euro från fonden för yttre gränser.
- **Nederländerna** genomförde ett projekt som avsåg inköp, testning och införande av utrustning och program för automatiska gränskontrollsystem på Schiphols flygplats

och så småningom alla flygplatser och havshamnar i Nederländerna. Bidraget från fonden för yttre gränser till programmet är omkring 180 000 euro. En del av finansieringen från fonden för yttre gränser används till att utarbeta en vision för automatiska gränskontroller i Nederländerna.

- Mellan 2004 och 2007 genomförde **Tyskland** ett pilotprojekt gällande användning av automatisk biometrisk gränskontroll av passagerare på flygplatsen Frankfurt/Main, baserat på irisavläsning. Med utgångspunkt i pilotprojektets positiva resultat beslutade man att gå vidare och vidareutveckla användningen av automatiska gränskontroller på tyska flygplatser i Frankfurt och München med stöd från fonden för yttre gränser. Kostnaderna för projektet för automatiska gränskontroller under perioden 2007–2009 uppgick till över 700 000 euro och omfattade bl.a. inköp av fyra spärrar för automatisk gränskontroll.
- **Ungern** genomförde en studie för att bedöma om ett system med elektroniska spärrar skulle kunna införas på Ferihegy internationella flygplats i Budapest. Genom besök och studier av befintliga system med elektroniska spärrar i EU (Lissabon, Helsingfors och Frankfurt), skulle ungerska experter bedöma möjligheterna att införa ett liknande system. Genomförbarhetsstudien skulle ligga till grund för ett pilotprojekt gällande införande av ett sådant system med automatiska gränskontroller – till att börja med på Ferihegy flygplats och eventuellt på alla internationella flygplatser i Ungern på längre sikt. 14 400 euro av Ungerns anslag från fonden avsattes för detta projekt.

E. Schengens informationssystem (SIS II)

Schengens informationssystem (SIS) är ett system som gör det möjligt för behöriga myndigheter i medlemsstaterna att genom ett datoriserat frågesystem få tillgång till rapporter om personer och föremål. Det är alltså ett nödvändigt verktyg för hanteringen av säkerhet, frihet och rättvisa i Schengenområdet utan inre gränser. Det inrättades till följd av Schengenkonventionen 1990 om tillämpning av Schengenavtalet från 1985 och togs i drift 1995. Eftersom ett av de främsta användningsområdena är kontroller vid EU:s yttre gränser bidrar det till genomförandet av bestämmelserna om fri rörlighet för personer. Systemet består av nationella system (N.SIS) i var och en av medlemsstaterna och ett centralt system (C.SIS) som samlar in alla uppgifter från nationella databaser.

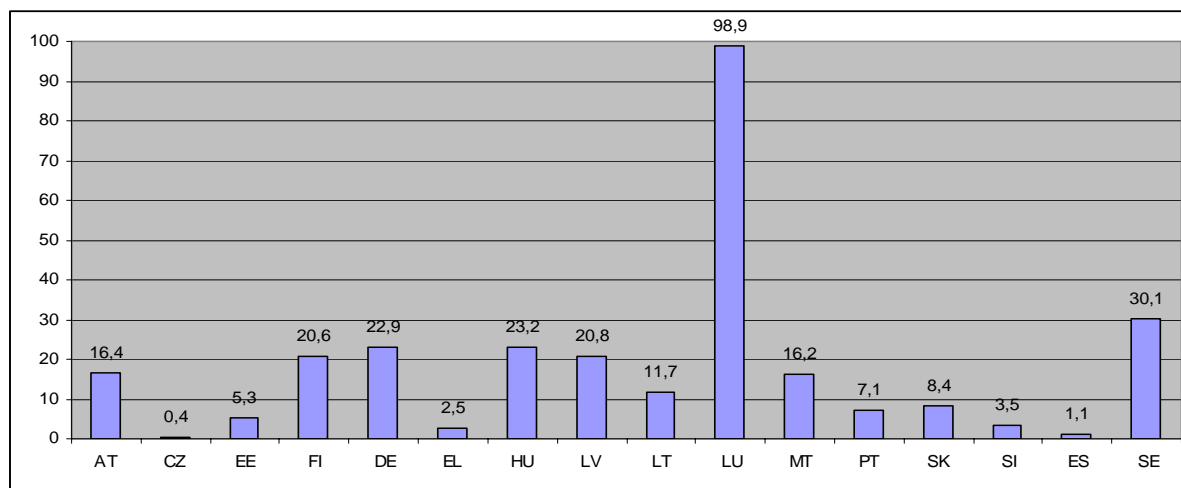
Inrättandet av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), som ersätter den föregående generationen av systemet, är nödvändigt för att möjliggöra införlivande av nya medlemsstater som ansluter sig till Schengenområdet och för att nya tekniska funktioner ska kunna införas. I rådets beslut 2001/886/RIF och rådets förordning (EG) nr 2424/2001 av den 6 december 2001 om utvecklingen av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) läggs grunderna för Schengens informationssystem II. Där anges att Schengens informationssystem, som skapats i enlighet med avdelning IV i Schengenavtalet från 1990, ersatts av SIS II.

Fonden för yttre gränser stöder medlemsstaternas förberedelser för införandet av de nationella delarna av SIS II inför hela systemets idrifttagande, som planeras till 2013.

Under 2007–2009 genomförde sexton medlemsstater (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES, SE) åtgärder med anknytning till SIS, för ett totalt belopp av 25,5

miljoner euro, vilket motsvarar 5,5 % av det totala anslaget från fonden för yttre gränser för denna period.

Figur 10: 2007–2009 - % av budgeten för fonden för yttre gränser¹¹ som anslogs för åtgärder med anknytning till SIS



I Luxemburg, den minsta stödmottagaren, användes de tillgängliga medlen uteslutande för att genomföra projekt med anknytning till SIS. Andra medlemsstater som anslog betydande summor för SIS var Finland, Tyskland, Ungern, Lettland och Sverige, som använde mer än 20 % av sitt anslag från fonden för detta ändamål.

Åtgärder som stöddes av medlemsstaterna var inriktade på inköp och anpassning av nödvändig maskinvara och programvara (AT, DE, EL, HU, LU, LV, SI), utveckling av nya tillämpningar för berörda nationella myndigheter (SE), förbättringar inom de befintliga nationella systemen och förberedelser för övergången till SIS II (AT, DE, EE, EL, ES, FI, HU), utveckling av SISone4all som en övergångsfas före anslutningen till SIS II (HU, SI, SK) och därefter övergång till SIS II (LT, LU, MT, SK), anpassning av arbetsflödessystemet Sirene (AT, EE, ES, HU, MT), tester för att förbereda övergången till SIS II och anslutning av de nationella systemen till C.SIS (AT, SI), seminarier och utbildning för personal (CZ, EL).

6. ÖVERGRIPANDE PRELIMINÄR BEDÖMNING AV GENOMFÖRANDET

6.1. Medlemsstaternas bedömning

6.1.1. Uppnådda resultat

De flesta medlemsstater gjorde en positiv övergripande bedömning av resultaten av de åtgärder som medfinansierats av fonden och ansåg att fonden gav faktiska och värdefulla möjligheter till projekt. Fonden uppskattas för sitt viktiga bidrag till medlemsstaternas insatser i fråga om integrerad gränsförvaltning, genomförande av den gemensamma viseringspolitiken och storskaliga IT-system. Den har bidragit till att lindra effekten av åtstramningar i statsbudgetarna på dessa områden till följd av det ogynnsamma ekonomiska läget. Medlemsstaterna betonar att de nationella budgetmyndigheternas åtstramningsåtgärder

¹¹ Siffrorna inkluderar tekniskt stöd.

innebär att vissa åtgärder inte skulle ha blivit av eller kunnat genomföras i tid utan medfinansieringen från fonden.

Medlemsstaterna uppskattar särskilt möjligheten till medfinansiering av **innovativa projekt, t.ex. införande av toppmodern teknik** (t.ex. mobil och stationär utrustning för gränskontroller och gränsövervakning, system för automatisk gränskontroll) och förstärkning av medlemsstaternas övervaknings- och reaktionskapacitet vid de yttre luft-, sjö- och landgränserna (CCTV-system, transportmedel, interoperabla kommunikationssystem). Dessa åtgärder har resulterat i en **mer kostnadseffektiv hantering av passagerarflöden utan avkall på säkerheten**.

6.1.2. Utmaningar i samband med genomförandet

De flesta medlemsstater var nöjda med de resultat som nåtts med hjälp av fondens bidrag, men många tog upp utmaningarna i samband med genomförandet och föreslog förenklingar av regelverket.

För det första kännetecknades de två första åren av ett visst mått av osäkerhet och av förseningar i antagandet av regelverket och de årliga programmen. För de flesta medlemsstater godkändes 2007 och 2008 års program i slutet av 2008, vilket resulterade i snäva tidsramar för genomförande av projekten. För det andra ansågs bestämmelserna om vilka utgifter som berättigar till stöd vara invecklade och tungrodda. Programmen upprättas dessutom på årsbasis men åtgärderna får genomföras inom 2,5 år, vilket innebär att genomförandeperioden för ett årligt program sammanfaller med utarbetandet av nästa årliga program och rapporteringen om det föregående. Om ett program behövde ses över måste dessutom ett ändrat dokument utarbetas och läggas fram inom en angiven tidsfrist. Det innebär en påfrestning för medlemsstaterna att uppfylla kraven och samtidigt använda de tillgängliga resurserna för olika planerings-, rapporterings- och förvaltningsuppgifter för flera program samtidigt. Organisationen av dessa sammanfallande skyldigheter upplevdes som krävande och innebär en stor arbetsbörda inom begränsade tidsramar.

Vid sidan de inledande förseningarna och svårigheterna hänger den största utmaningen när det gäller att genomföra åtgärder inom ramen för fonden i rätt tid samman med upphandlingsförfaranden. Anbudsförfarandena kräver planering i förväg och interna samråd med och i vissa fall samtycke från andra behöriga offentliga organ. Förfarandena består vanligen av flera steg, och nationell lagstiftning kan kräva ytterligare steg. Slutresultatet kan bli otillfredsställande eller det kan bli nödvändigt att avbryta, skjuta upp, ställa in eller ändra projektet. Flera medlemsstater mötte sådana svårigheter, vilket kunde få allvarligt negativa effekter för budgetutnyttjandet. I vissa fall uppstod svårigheter efter upphandlingsförfarandet till följd av förseningar och andra tidsaspekter i samband med leverans och kontroll av utrustning och tjänster från externa uppdragstagare (utomlands). I några fall visade det sig i ett senare skede att kostnaderna för genomförandet blev antingen lägre eller högre än väntat eller att kostnader som inte berättigar till stöd identifierats under genomförandet.

För länder som inte använder euron ledde finansiella och ekonomiska faktorer som påverkar växelkursen till ändringar av de ursprungliga budgetarna.

Mot bakgrund av dessa svårigheter använde sig medlemsstaterna genomgående av möjligheten att se över de årliga programmen för att säkra ett bättre utnyttjande av medlen. Under rapportperioden lämnade 15 medlemsstater (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU,

LT, LV, PL, PT, SE, SI) sammanlagt 43 förfrågningar om översyn av de årliga programmen 2007–2009, varav 39 krävde ett formellt beslut av kommissionen (8 för det årliga programmet 2007, 14 för det årliga programmet 2008 och 17 för det årliga programmet 2009).

Genom att se över de årliga programmen kunde medlemsstaterna anpassa sin programplanering till föränderliga situationer och ta hänsyn till oväntade händelser och de utmaningar som uppstod. Det innebar dock att den administrativa arbetsbördan ökade.

Denna fond genomförs huvudsakligen enligt metoden med verkställande organ av ett begränsat antal offentliga organ. Den ger därför – kanske i högre grad än andra utgiftsprogram – medlemsstaterna flexibilitet att anpassa program genom att ersätta vissa åtgärder med andra pågående projekt som också är relevanta för de nationella strategier som beskrivs i de fleråriga programmen.

För att lindra utmaningarna inledde kommissionen tre översyner av tillämpningsföreskrifterna, vilket ledde till att perioden för stödberättigande förlängdes och bestämmelserna om stödberättigande förenklades avsevärt. Initiativen inleddes i samverkan med medlemsstaterna, som bekräftade att förändringarna skulle medföra förbättringar av förvaltningen och genomförandet av åtgärderna genom att möjliggöra ett tillfredsställande genomförande av många projekt.

6.2. Kommissionens bedömning av fondens resultat

Efter att ha granskat medlemsstaternas rapporter och även beaktat andra uppgifter, bl.a. från övervakningsuppdrag, konstaterar kommissionen att målen för fonden kunde nås, trots svårigheter i början och en del specifika problem med reglerna och genomförandet. Under 2007–2009 fyllde den tydligt sin funktion som ett särskilt verktyg för att låta EU-stöd gå till ökade investeringar vid gränser och konsulat, i hela Schengenområdet intresse. Som framgår av avsnitt 5.3.3 bidrog fonden **aktivt till viktiga EU-politiska initiativ och projekt. Den bidrog därigenom i avsevärd utsträckning till att främja en integrerad gränsförvaltning och användning av ny teknik för att underlätta lagligt resande. Vid sidan av utvecklingen av Schengens informationssystem och informationssystemet för viseringar stödde fonden pilotprojekt för införande av automatiska gränskontroller och förberedelse inför programmet för registrerade resenärer.** Tack vare fondens finansiella bidrag till dessa åtgärder, som visserligen var relativt litet, kunde värdefulla erfarenheter göras i samband med utvecklingen av sådana innovativa system. De kommer i sin tur att utgöra ett viktigt bidrag till kommissionens vidare arbete med systemet med ”smarta gränser” i framtiden, framför allt när det handlar om att göra det möjligt även för tredjelandsmedborgare att utnyttja dem. Medlemsstaterna uppmanas därför att inkludera fingeravtrycksläsare i sina projekt för automatiska gränskontroller, för att framtidssäkra dem med avseende på systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer (initiativ för smarta gränser). Fonden visade sig också mycket användbar för att under en mycket kort tidsperiod öka investeringarna i utsatta områden, t.ex. Medelhavsområdet.

Följande resultat visar att den har bidragit till en bättre förvaltning av EU:s yttre gränser, kampen mot irreguljär invandring och ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaterna:

- För det första innebar investeringarna i nationella kommunikationssystem, infrastruktur vid gränsövergångar, toppmodern operativ utrustning för gränskontroller och gränsövervakning samt transportmedel och utbildning för

gränskontrolltjänstemän att medlemsstaterna kunde göra viktiga tekniska förbättringar vid de yttre gränserna och vid gränsövergångar. Det ledde till ökad säkerhet vid EU:s yttre gränser, effektivare kontroll av gränstrafiken och bättre samordning mellan de olika brottsbekämpande myndigheterna på nationell nivå. Fonden har därmed bidragit till de nationella **insatserna för en effektiv förvaltning av de yttre gränserna, framför allt bekämpning av olaglig inresa i Schengenområdet, vilket innebär att tidigare investeringar (Schengenfaciliteten) kompletteras** och EU:s integrerade gränsförvaltningssystem **stärks ytterligare**.

- För det andra köpte och uppgraderade medlemsstaterna inom de årliga programmen 2007–2009 den nödvändiga utrustningen för VIS och SIS II, vilket möjliggör en smidig anslutning av de nationella plattformarna till det centrala systemet. Alla deltagande medlemsstater måste vara färdiga med utvecklingen av sina nationella system för att dessa europeiska projekt som helhet ska fungera på rätt sätt. Fonden utgör en långsiktig ram som kompletterar den nationella finansieringen och har visat sig vara av avgörande betydelse för genomförandet av dessa gemensamma IT-projekt.
- Slutligen utnyttjade medlemsstaterna de ytterligare medlen från fonden för åtgärder för att förbättra viseringshandläggningen. Det skedde genom investeringar i modern teknisk utrustning (även biometrisk datafångstutrustning) och stärkt säkerhet på konsulaten. Dessa åtgärder bidrog till en snabbare handläggning av viseringsansökningar, tjänster av högre kvalitet och lika och rättvis behandling av viseringssökande.

En del av fondens framgång hänger samman med dess särskilda karaktär. Fonden kännetecknas av ett **begränsat tillämpningsområde** och avser verksamhet som genomförs vid de fysiska yttre gränserna eller i samband med utfärdande av viseringar. Det utesluter många åtgärder som vidtas av medlemsstaterna i samband med gränsförvaltning i fyra steg, t.ex. verksamhet inom Schengenområdet (patrullverksamhet inom landet, kontroller av personer bortom gränsövergångarna). På samma sätt ingår inte åtgärder som syftar till migrationskontroll, förbättring av sjösäkerhet och trafikledning samt allmän flygplats säkerhet i fondens tillämpningsområde. Det innebär att fonden kan rikta medlen och undvika fragmentering, men det betyder också att de planerade åtgärderna måste kontrolleras mycket noggrant för att se till att de ligger inom tillämpningsområdet.

På samma sätt kan utrustning, transportmedel och IT-system som köpts in med hjälp av bidrag från fonden ofta användas för **flera syften** (t.ex. gränskontroller av varor, bekämpning av varusmuggling och miljöbrott, sök- och räddningsinsatser till havs). Med tanke på fondens begränsade tillämpningsområde är det i många fall nödvändigt att göra en fördelning. Det kräver utveckling av ytterligare statistik och komplicerar förvaltningen av åtgärderna. Sådana förvaltnings- och kontrollåtgärder kommer kort sagt även fortsättningsvis att vara en förutsättning för ett utgiftsprogram av detta slag. Detta kan kompliceras ytterligare beroende på den organisatoriska strukturen i medlemsstater där exempelvis gränskontrolltjänstemännen ingår i polisstyrkan och/eller även utför andra uppgifter (även tullrelaterade).

7. AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

7.1. Rekommendationer för återstoden av den fleråriga perioden

Denna rapport grundas på de tre första programåren, och slutrapporter finns tillgängliga endast för ett årligt program. Tidpunkten för framläggandet av rapporten har valts för att underlätta för Europaparlamentet och rådet att utarbeta nästa fleråriga finansieringsram – inte för att ge en heltäckande och slutlig utvärdering.

Resultaten för dessa tre år är inte nödvändigtvis representativa. De första årliga programmen utarbetades och genomfördes under avsevärd tidspress och utan någon större tidigare erfarenhet av liknande instrument. Nästan 30 % av medlen ställdes till förfogande för denna period, och återstående 70 % kommer att anslås till de kommande fyra årliga programmen.

7.1.1. *Utnyttja medlen mer strategiskt*

Programplaneringen för 2010 gick mycket snabbare. Med utgångspunkt i erfarenheterna från denna första fas, och genom att dra nytta av ändringarna av tillämpningsföreskrifterna och av de betydande ökningarna av de årliga bidragen, är medlemsstaterna fast beslutna att utnyttja medlen på bästa sätt under perioden 2010–2013. Medlemsstaterna uppmanades därför att från och med 2011 utveckla programplaneringen av åtgärder som särskilt avsåg uppnåendet av ett antal centrala strategiska mål, i enlighet med principen i den grundläggande rättsakten att stödet från fonden och från medlemsstaterna ska överensstämma med unionens verksamhet, politik och prioriteringar. Det övergripande syftet är att framhäva konsekvensen med EU:s viktigaste gemensamma prioriteringar enligt Stockholmsprogrammet, som är avgörande för en framgångsrik förvaltning av migrationsströmmar i Schengenområdet som helhet.

Medlemsstaterna har därför uppmanats att **främst utnyttja medlen från fonden för de investeringar som behövs för följande fem strategiska mål:**

1. Förverkligande av SIS II.
2. Införande av VIS vid konsulat och gränsövergångar.
3. Konsulärt samarbete mellan medlemsstater.
4. Uppbyggnad av det europeiska övervakningssystemet.
5. Införande av ny teknik för enklare gränspassage, framför allt de automatiska gränskontrollsystemen.

Fondens anslag för 2011 inriktades främst på att uppfylla EU-kraven på dessa områden, och denna princip kommer att stärkas under perioden 2012–2013.

7.1.2. *Stärka det strategiska synsättet genom lämplig flerårig framtidsplanering*

Fonden är utformad som ett instrument för kapacitetsuppbyggnad och syftar främst till att medfinansiera inköp, uppgradering, utveckling, installation och upprustning av infrastruktur, IT-system, utrustning och transportmedel. Kapacitetsuppbyggnaden är huvudsakligen inriktad på **långsiktiga åtgärder**, som i allmänhet inte har de särdrag som är typiska för projekt som genomförs inom en begränsad tidsram. **Medlemsstaterna skulle mer ingående kunna**

undersöka möjligheterna att starta fleråriga projekt i enlighet med regelverket, för att på så sätt minska urvalsprocessernas inverkan och åstadkomma en stabil flerårig finansiell planering.

7.1.3. *Komplettera kapacitetsuppbyggnaden med operativt stöd vid behov*

Åtgärder för att underhålla utrustning eller genomföra (övervaknings)insatser togs inte med i de årliga programmen. Det är åtgärder som i princip ingår i **rutinverksamheten** på medlemsstatsnivå.

Kommissionen anser dock att medel från fonden även skulle kunna användas för att stödja ett fortsatt effektivt utnyttjande av tidigare investeringar gjorda med EU-medel, när ovanstående fem strategiska mål och återstående nationella kapacitetsuppbyggnadsmål väl nåtts. Framtida åtgärder skulle alltså kunna bestå i att finansiera underhåll, reparationer och uppgraderingar med anknytning till investeringar som gjorts under fondens tidigare årliga program eller, för vissa länder, Schengenfaciliteten. Denna möjlighet finns också när det gäller nödsituationer. Sådana åtgärder skulle också bekräfta tanken att medlemsstater som säkrar de yttre gränserna tillhandahåller en offentlig tjänst i andra medlemsstaters intresse och för deras räkning.

7.2. **Förberedelser inför den första efterhandsbedömningen (2012)**

Nästa milstolpe för fonden är rapporten med efterhandsbedömningen för 2007–2010. Enligt den grundläggande rättsakten ska kommissionens rapport läggas fram senast den 31 december 2012.

Förberedelserna för detta pågår. Tyvärr är det inte rimligt att förvänta sig att medlemsstaterna ska rapportera om resultatet av det årliga programmet 2010 senast den 30 juni 2012, såsom anges i den grundläggande rättsakten, eftersom den period under vilken utgifter berättigar till stöd för 2010 löper fram till andra halvåret 2012. För att fullständiga uppgifter om 2010 ska kunna lämnas kommer medlemsstaterna i stället att uppmanas att lämna sina bidrag före utgången av oktober 2012.

För att bygga vidare på denna delrapport skulle efterhandsbedömningen för 2007–2010 kunna ge en mer heltäckande bild av fondens insatser på nationell nivå och EU-nivå med avseende på resultat och sammanlagd effekt på gränsförvaltningens och viseringspolitikens utveckling i medlemsstaterna. Dess övergripande syfte skulle då vara följande:

- Att kartlägga resultaten av utnyttjandet av fonden med avseende på förvaltningen av migrationsströmmar vid gränser och konsulat, dvs. i vilken grad EU-investeringar i infrastruktur, utrustning, transportmedel, IT-system och utbildning bidragit till att stärka den generella kapaciteten att genomföra kontroller vid gränsövergångar, övervakning, kontroller före inresa och förfaranden för utfärdande av viseringar i medlemsstaterna.
- Att göra tydlig åtskillnad mellan de resultat som nåtts när det gäller å ena sidan organisation av de offentliga uppgifter som består i gränskontroll och viseringspolitik, å andra sidan resenärers och viseringssökandes inresa i EU.
- Att bedöma i vilken grad fondens bidrag har medverkat till förebyggande av irreguljär inresa och vistelse genom vart och ett av de nationella systemen för gränsförvaltning och viseringshantering, med beaktande av den strategi som

fastställts i det fleråriga programmet, särskilda nationella mål som identifierats och utvecklingen för migrationsströmmar som påverkar systemet.

- Att bedöma i vilken grad fonden har medverkat till tillämpningen av EU-lagstiftningen, inklusive kodexen om Schengengränserna och viseringskodexen, och till utvecklingen av särskilda EU-projekt som VIS och SIS II.
- Slutligen, att mäta de värden som erhållits med avseende på andelen EU-anslag från fonden jämfört med de totala nationella bidragen (finansiella och andra) och att identifiera andra faktorer som haft betydelse för insatsen.