



Strasbourg den 15.12.2015
COM(2015) 673 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**En europeisk gräns- och kustbevakning och effektiv förvaltning av Europas yttre
gränser**

I. INLEDNING

Skapandet av Schengenområdet för fri rörlighet utan inre gränser är en historisk landvinning som är och förblir ett kännetecken för de europeiska värderingar som rivit murar och enat en kontinent. När människor, varor och tjänster snabbt rör sig över gränserna mellan våra medlemsstater bidrar det också till att stärka vår konkurrenskraft som världens största ekonomiska samarbetsområde och skapa nya arbetstillfällen och tillväxt. Men beslutet om att dela ett gemensamt inre område med fri rörlighet medför också ett delat ansvar för att upprätthålla höga och enhetliga normer för gränsövervakning och säkerhet vid de yttre gränserna. Vi kan inte ha ett Schengenområde utan inre gränser, om dess yttre gränser inte kontrolleras och skyddas effektivt.

Medborgarnas förtroende för vår kollektiva förmåga att förvalta våra gemensamma yttre gränser har satts på prov av händelserna under det gångna året, inte minst till följd av den oöverträffade ökningen av antalet migranter och flyktingar. Krisen har avslöjat svagheter och brister i de befintliga gränsförvaltningsmekanismerna, som visat sig otillräckliga när det gäller att garantera en effektiv och integrerad gränsförvaltning. Vissa medlemsstater har inte kunnat säkerställa vare sig en effektiv gränskontroll eller identifiering och registrering av irreguljära migranter. Och krisen har visat att Frontex begränsningar har hämmat byråns förmåga att effektivt ta itu med och avhjälpa situationen. Skälen har varit otillräckliga personal- och utrustningsresurser, oförmåga att inleda och utföra återsändande- eller gränsförvaltningsinsatser och avsaknad av en uttalad roll som möjliggör sök- och räddningsoperationer.

Mellan januari och november 2015 har fler än 1,5 miljoner olagliga gränspassager¹ upptäckts, vilket utgör det största antalet² anländande någonsin i EU. Tredjelandsmedborgare har kunnat passera EU:s yttre gränser olagligt och sedan fortsätta sin resa genom hela EU, utan att först ha identifierats, registrerats och genomgått lämpliga säkerhetskontroller. Omfattningen av de stora sekundära förflyttningar som företas av migranter inom EU har lett till att Schengenområdets sammanhållning i grunden har ifrågasatts, och som en följd därav har vissa medlemsstater valt att återinföra tillfälliga kontroller vid de inre gränserna, vilket är en situation som varken kan eller bör få fortsätta på längre sikt. Säkerhetsutmaningar efter det gångna årets terroristattacker och fenomenet utländska terroriststridande har ökat medborgarnas farhågor.

Det har blivit allt tydligare att de utmaningar som följer av dessa förflyttningar inte kan hanteras av enskilda medlemsstater som agerar utan samordning. Vi behöver unionsnormer och ett enhetligt system med delat ansvar för förvaltningen av de yttre gränserna.

I kommissionens europeiska migrationsagenda från maj 2015³ fastställs behovet av en övergång till delad förvaltning av de yttre gränserna i enlighet med målet att ”stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna”, som fastställs i artikel 77 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I sitt tal om tillståndet i unionen i september tillkännagav Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker kommissionens avsikt att lägga fram förslag om ambitiösa åtgärder i

¹ Den exakta siffran för perioden januari–oktober är 1 284 549 olagliga gränspassager. Uppgifterna kan erhållas från Frontex nätverk för riskanalys (Fran) och omfattar såväl Schengenområdet som Schengenkandidatländerna. Uppgifterna avser endast tredjelandsmedborgare som upptäckts vid de yttre gränserna (med undantag för tillfälliga yttre gränser) när de reser in eller försöker resa in illegalt mellan gränsövergångsställena. Uppgifterna för november månad härrör från programmet för rapportering av gemensamma insatser (Jora) och från kroatiska inrikesministeriet (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); uppskattningar har använts för rutter om vilka uppgifter ännu inte inkommit.

² Under perioden 2009–2014 var det sammanlagda antalet upptäckta olagliga gränspassager 813 044.

³ COM(2015) 240 final

frågan före årets slut för att inrätta en väl fungerande europeisk gränsbevakning och kustbevakning, vilket bekräftades i kommissionens arbetsprogram för 2016⁴.

Detta mål har också framhållits av Europaparlamentet⁵ och stöddes i Europeiska rådets tydliga riktlinjer av den 23 september och den 15 oktober⁶.

Detta meddelande, och de åtgärder som åtföljer det, erbjuder en stark och enhetlig strategi för förvaltningen av EU:s yttre gränser grundad på principen om delat ansvar. Ett permanent integrerat gränsförvaltningssystem kommer att göra unionen och dess medlemsstater rustade för exceptionella situationer vid de yttre gränserna och innebär att de kommer att kunna reagera effektivt och i tid om sådana situationer skulle uppstå. I systemet ingår en stabil krisförebyggande mekanism med kontinuerlig uppföljning av medlemsstaternas kapacitet, bland annat genom en robust och regelbunden riskanalys.

Sedan många år får vi ta del av fördelarna med ett område med fri rörlighet utan inre gränser. Det är nu dags att göra en effektiv förvaltning av de yttre gränserna till ett verkligt gemensamt ansvar. Det är dags för ett avgörande steg i riktning mot ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

II. EUROPEISKA GRÄNS- OCH KUSTBEVAKNINGEN OCH PRINCIPEN OM DELAT ANSVAR

Idag föreslår kommissionen att en verkligt integrerad europeisk gränsförvaltning inrättas på ett sätt som beaktar de nya utmaningar och politiska realiteter som EU ställs inför, både när det gäller migration och inre säkerhet.

En **europeisk gräns- och kustbevakning** kommer att inrättas för att säkerställa en effektiv tillämpning av stränga gemensamma normer för gränsförvaltning och tillhandahålla operativt stöd samt i nödvändiga fall skyndsamt vidta åtgärder för att reagera vid uppkommande kriser vid den yttre gränsen. Europeiska gräns- och kustbevakningen kommer att bestå av en europeisk gräns- och kustbevakningsbyrå som sätts samman av Frontex och medlemsstaternas myndigheter med ansvar för gränsförvaltning, vilka också fortsättningsvis kommer att bedriva den dagliga förvaltningen av de yttre gränserna. Nationella kustbevakningsmyndigheter ingår också i Europeiska gräns- och kustbevakningen i den utsträckning som de bevakar sjögränserna. Byråns uppgift att bidra till **sök- och räddningsinsatser** kommer nu att förstärkas betydligt.

Den nya europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (nedan kallad *byrån*) kommer att stå i centrum för ett mer integrerat system för förvaltning av gränserna. Den måste vara ett centrum med operativ kapacitet och sakkunskap, ett praktiskt stöd till de nationella gränsbevakningsmyndigheterna och en garant för att systemet kommer att fungera effektivt. Kommissionens förslag innehåller ett antal åtgärder för att bemyndiga byrån att agera på ett sätt som effektivt motsvarar dagens utmaningar, med utgångspunkt i rekommendationerna från Frontex styrelse i november 2015⁷.

För att Europeiska gräns- och kustbevakningen ska bli effektiv, måste den vara aktiv i gränsförvaltningens alla faser. För det första krävs gemensamma normer för att pröva om gränsförvaltningen är robust och förmår reagera i krissituationer. Integreringen av den nationella nivån

⁴ COM(2015) 610 final

⁵ I sin resolution av den 10 september betonade Europaparlamentet behovet av att säkerställa en effektiv förvaltning av de yttre gränserna.

⁶ Vid det informella mötet mellan stats- och regeringschefer den 23 september betonades behovet av att förstärka kontrollerna vid de yttre gränserna, och Europeiska rådets slutsatser av den 15 oktober innehåller en uttrycklig uppmaning om att inrätta ett system för integrerad förvaltning av de yttre gränserna.

⁷ Dessa följde på en extern utvärdering av Frontex som genomfördes i enlighet med dess nuvarande rättsliga grund och slutfördes i juni 2015.

med unionsnivån inom Europeiska gräns- och kustbevakningen torde göra arbetet med att ständigt förbättra normerna på alla nivåer till en del av kärnverksamheten inom gränsbevakningsmyndigheterna, och kustbevakningen i den mån som den utför gränskontroller. De behöriga nationella myndigheterna ska utföra sina dagliga arbetsuppgifter i enlighet med dessa normer, och en förstärkt europeisk nivå kommer att leda till en enhetlig tillämpning i medlemsstaterna. För det andra krävs ett system som medger att brister upptäcks i god tid så att korrigerande åtgärder kan vidtas. För det tredje är det viktigt att ha ett starkt och flexibelt system för att säkerställa att kriser alltid hanteras korrekt. I undantagssituationer måste det stöd som utgår till medlemsstater med yttre gränser betraktas som ett ansvar för EU och medlemsstaterna att dela och bära tillsammans. I detta avseende måste Europeiska gräns- och kustbevakningen kunna ingripa när den nationella gränsbevakningspersonalen från medlemsstater i främsta linjen, oavsett skälet, inte på egen hand effektivt kan hantera de utmaningar de ställs inför.

III. ETT GEMENSAMT SYSTEM FÖR FÖRVALTNING AV DE YTTRE GRÄNSERNA.

1. ETT EFFEKTIVT GENOMFÖRANDE AV EN INTEGRERAD GRÄNSFÖRVALTNING

En integrerad gränsförvaltning går utöver gränskontroller som enbart sker vid de yttre gränserna. Den omfattar åtgärder i tredjeländer, åtgärder som vidtas tillsammans med angränsande tredjeländer och åtgärder inom området för fri rörlighet, bland annat återvändande för irreguljära migranter från EU till ursprungsländerna. En korrekt utformad gränsförvaltning bygger också på ett antal faktorer såsom en solid och regelbunden riskanalys, förbättrat samarbete mellan myndigheter och användning av modern teknik.

En första nödvändig åtgärd är att säkerställa att de gemensamma EU-reglerna genomförs till fullo och på vederbörligt sätt. Genomförandet av dessa bestämmelser är också viktigt under normala omständigheter när det inte råder något ökat tryck men området med fri rörlighet ändå måste säkras.

För att säkerställa ständig övervakning av förvaltningen av de yttre gränserna i medlemsstaterna, föreslår kommissionen en skärpning av skyldigheterna till samarbete och informationsutbyte mellan den nya Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och nationella myndigheter. I synnerhet kommer ett centrum för övervakning och riskanalys att inrättas inom byrån för att följa migrationsflödena till och inom Europeiska unionen. Detta verktyg kommer att gå hand-i-hand med en tillförlitlig och aktuell **riskanalys**. Användningen av den gemensamma integrerade modellen för riskanalys (CIRAM) som utarbetats av byrån i nära samarbete med medlemsstaterna kommer att bli obligatoriskt.

För att stödja arbetet med att utveckla en integrerad strategi och att ytterligare stärka medlemsstaternas regelbundna övervakning av förvaltningen av de yttre gränserna, kommer byrån att utplacera **sambandsmän** i vissa medlemsstater som valts ut på grundval av riskanalys och i samråd med styrelsen. Genom samarbetet med de nationella gränsbevakningsmyndigheterna (och kustbevakningen i den mån som den utför gränskontroller) och rollen som ett gränssnitt mellan dessa medlemsstater och byrån kommer sambandsmännen att vara helt integrerade i de nationella myndigheternas arbete och informationssystem och kunna garantera att byrån får heltäckande information i realtid. De kommer att upptäcka eventuella brister i de nationella gränsförvaltningssystemen och utarbeta rekommendationer för att åtgärda dem. Detta kommer att bidra till den gemensamma och föregripande kartläggningen av nödvändiga förebyggande åtgärder som bidrar till att förhindra att potentiella brister blir ett problem.

För att garantera ett effektivt genomförande av den integrerade gränsförvaltningen i Europa, kommer byrån att arbeta få till stånd en bred överblick över medlemsstaternas kapacitet, också i fråga om fördelning av personal och utrustning vid de yttre gränserna. För att kunna fånga upp och åtgärda brister föreslår kommissionen en avsevärd förstärkning av byråns ”sårbarhetstest” (jämfört med Frontex nuvarande situation) genom att omvandla det till en obligatorisk mekanism för

sårbarhetsbedömning. Den kommer att utformas för att komplettera utvärderingsmekanismen för Schengen⁸ och säkerställa att de särskilda behoven utmed de avsnitt av den yttre gränsen som är utsatta för hot, såsom ett oproportionerligt migrationstryck, kan tillfredsställas på lämpligt sätt. Den information som krävs för att göra sårbarhetsbedömningen kommer att kompletteras av utsända sambandsmän som förmedlar uppgifter som de samlat in under sitt arbete på plats.

Byrån ska, genom bedömning av medlemsstaternas resurser och utrustning samt deras beredskapsplanering, fastställa om de har god beredskap att anta potentiella utmaningar och kartlägga befintliga brister. Byrån kommer, vid behov, att utgå från resultatet av denna bedömning för att fastställa vilka eventuella korrigerande åtgärder som krävs för att hantera nya eller befintliga brister. Byråns beslut kommer att vara bindande för den berörda medlemsstaten. Om nödvändiga korrigerande åtgärder inte vidtas inom de tidsfrister som byrån fastställt, får Europeiska kommissionen bemyndiga byrån att vidta ytterligare åtgärder, bland annat utplacering av europeiska gräns- och kustbevakningsenheter (se nedan).

2. KRISFÖREBYGGANDE OCH INSATSER VID DE YTTRE GRÄNSERNA

Det kan inte tillåtas att situationen vid den yttre gränsen försämras till den grad att Schengenområdet funktion äventyras.

I fall av akut eller exceptionellt migrationstryck kan medlemsstaterna redan i dag använda sig av möjligheten att begära att byråernas resurser sätts in⁹. **Medlemsstaterna får begära gemensamma insatser och snabba gränsinsatser** samt att europeiska gräns- och kustbevakningsenheter sätts in till stöd för dessa.

Flyktingkrisen har emellertid blottlagt två grundläggande problem med de befintliga strukturerna. Detta beror på att utnyttjandet av byråns resurser för det första är beroende av medlemsstaternas vilja att sända resurser till den yttre gränsen vid en viss tidpunkt och, för det andra, på en formell begäran från en medlemsstat i främsta linjen. Den nya europeiska gräns- och kustbevakningens struktur och mandat ska bidra till att mildra båda problemen. Å ena sidan blottades dessa brister särskilt i fallet Grekland, där Frontex uppmanat medlemsstaterna att skicka 743 gästande tjänstemän för tjänstgöring vid den yttre gränsen i Grekland men där endast 447 har tillhandahållits till dags dato. Samtidigt har vissa medlemsstater, trots upprepade politiska påstötningar, inte aktiverat den tillgängliga mekanismen för gränsinsatser, vilket gjort det omöjligt för Frontex att ingripa.

En reserv av gränsbevakningstjänstemän

Därför måste byrån ha omedelbar och direkt tillgång till ett tillräckligt antal utbildade experter med lämplig meritförteckning och till den tekniska utrustning som krävs. För närvarande är det i princip frivilligt att bidra med resurser och experter till Frontex. Denna arbetsmetod har, i samband med den pågående krisen, nyligen lett till brister som hindrat Frontex ifrån att fullgöra sina operativa uppdrag med maximal kapacitet. Sådana brister måste åtgärdas.

För att säkra byråns förmåga att sköta sina uppgifter i samband med nödsituationer, kommer en **snabbinsatsreserv av experter** att inrättas som en permanent kår till byråns förfogande. I egenskap av det organ som utsetts för att genomföra den integrerade europeiska gränsförvaltningen kommer

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen EUT L 295, 6.11.2013, s. 27.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatser och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

byrån att kunna ta reserven i anspråk inom en **mycket begränsad frist** i situationer som kräver **omedelbara reaktioner**. Medlemsstaterna kommer att behöva tillhandahålla minst 1 500 gränsbevakningstjänstemän som byrån kan utplacera inom några få dagar i samband med snabba gränsinsatser. På liknande sätt kommer byrån att förfoga över en **reserv för teknisk utrustning** som innebär att medlemsstaterna kommer att ha skyldighet att med omedelbar varsel tillgängliggöra operativ utrustning som anskaffats genom medfinansiering till 90 % inom ramen för den ytterligare tilldelningen för **särskilda åtgärder**¹⁰ från Fonden för inre säkerhet. Därigenom uppnås en lösning på den nuvarande situationen, som utmärks av att medlemsstater i främsta linjen lider brist på viktig utrustning för fingeravtryckstagning som Frontex inte kan förse dem med, eftersom det åligger medlemsstaterna att göra dessa medel tillgängliga.

Rätten att ingripa

I akuta lägen måste byrån kunna ingripa för att säkerställa att åtgärder vidtas på fältet, även om det inte föreligger någon begäran om bistånd från den berörda medlemsstaten eller om medlemsstaten anser att det inte behövs någon ytterligare insats.

Å ena sidan kan sådana åtgärder bli nödvändiga på grund av ett oproportionerligt ökat tryck mot denna del av de yttre gränserna där de nationella gränsbevakningsmyndigheterna (och kustbevakningen i den mån som de utför gränskontroller) inte kan hantera den kris som uppstått. Å andra sidan kan kravet på omedelbara åtgärder vid ett visst avsnitt av den yttre gränsen också bero på brister i en medlemsstats system för gränsförvaltning som byrån konstaterat till följd av en sårbarhetsbedömning och som lett till rekommendationer om korrigerande åtgärder, vilka den berörda medlemsstaten underlåtit att genomföra inom de utsatta tidsfristerna.

När brister konstateras och för att vidta **korrigerande åtgärder i tid** och undvika en krissituation, kommer byrån att i första hand ges befogenhet att **rekommendera** medlemsstaterna att inleda gemensamma insatser eller snabba gränsinsatser.

Om bristerna kvarstår och nationella åtgärder inte vidtas, kommer kommissionen att kunna anta ett genomförandebeslut om huruvida situationen vid ett visst avsnitt av de yttre gränserna kräver snabba insatser och anförtro byrån uppgiften att genomföra lämpliga operativa åtgärder. Därigenom kommer byrån att kunna **ingripa omedelbart i krissituationer** genom att sätta in europeiska gräns- och kustbevakningsenheter vid den yttre gränsen.

Genomförandet av hotspot-strategin och samarbete med tredjeländer

Utvecklingen av en hotspot-strategi, som ursprungligen infördes genom den europeiska migrationsagendan, kommer att bli en viktig uppgift för byrån, som kommer att kunna förstärka migrationshanteringsenheterna i hotspot-områdena med europeiska gräns- och kustbevakningsenheter.

I kommissionens förslag föreskrivs vidare en förstärkt roll för byrån med avseende på **samarbetet med tredjeländer**, där den kan samordna det operativa samarbetet mellan medlemsstater och angränsande tredjeländer på området gränsförvaltning, också genom att utplacera sambandsmän i tredjeländer eller inleda gemensamma insatser på unionens territorium eller på ett tredjelands territorium. Detta kommer särskilt att avhjälpa den situation som nu råder inom samarbetet med länderna på västra Balkan där Frontex, trots överenskommelsen med de berörda tredjeländerna, inte

¹⁰ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 515/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet (EUT L 150, 20.5.2014, s. 143), av särskilda åtgärder utformade som "kompletterande stöd", dvs. belopp som på konkurrensutsatta villkor lagts till medlemsstaternas grundläggande nationella sjuåriga tilldelningar beroende på deras vilja att, inom ramen för sina nationella program, genomföra åtgärder som motsvarar särskilda EU-prioriteringar.

kan tillhandahålla operativt bistånd eftersom byrån inte har mandat att sända gränsbevakningsenheter till länder som Serbien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

3. KUSTBEVAKNINGSFUNKTIONER

Kustbevakningen spelar en avgörande roll för att säkra sjögränser och utföra sjöräddning. Den nuvarande krisen har understrukt behovet av en mer samordnad reaktion från berörda EU-byråer och de många olika nationella myndigheter som har kustbevakningsfunktioner. Bättre samordning kan ge resultat, både när det gäller att hantera kriser till havs och att hjälpa dessa myndigheter att arbeta effektivt. Här bör bättre samordning och sammanslagning av relevanta kustbevakningstjänster på EU-nivå ingå.

Det finns för närvarande över 300 civila och militära myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för utförandet av kustbevakningstjänster inom ett stort antal områden såsom sjösäkerhet, sjöfartsskydd, sök- och räddningsinsatser, fiskerikontroll, gränskontroll, tullkontroll, allmän brottsbekämpning och miljöskydd. Berörda EU-organ stöder de nationella myndigheterna i utövandet av de flesta av dessa tjänster. Det behövs en **funktionell strategi** så att de nationella kustbevakningsmyndigheterna blir en del av den europeiska gräns- och kustbevakningen i den mån som den utför gränskontroller. Kommissionen föreslår därför de befintliga organ och byråer som utför kustbevakningsuppgifter tillnärmas varandra. På EU-nivå kommer detta att ske genom anpassning av mandatet för Europeiska sjösäkerhetsbyrån och Europeiska fiskerikontrollbyrån till den nya byråns bestämmelser och en förstärkning av deras kapacitet, särskilt genom gemensamt planerade övervakningsinsatser och rationaliserat utnyttjande av information och kapacitetsuppbyggnad samt genom övervaknings- och kommunikationstjänster med stöd av modern teknik såsom fjärrstyrda luftfartygssystem (drönare).

Detta innebär att byrån t.ex. kommer att ha tillgång till ny information om fartyg som används för olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet som upptäckts under övervakningsinsatser till havs som inte främst är inriktade på gränskontroll utan på fiskerikontroll eller upptäckt av oljeutsläpp. Tack vare detta pragmatiska sektorsövergripande samarbete för att dela på resurser och information kommer förvaltningen att kunna utnyttja kapacitet som inte är strikt kopplad till gränskontroller.

4. FÖRSTÄRKT ROLL FÖR BYRÅN PÅ ÅTERSÄNDANDEOMRÅDET

En ökad effektivisering av återvändandeförfarandena har erkänts som ett viktigt mål för migrationshanteringen. En förstärkt roll för europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i samband med återsändanden kommer att stärka EU:s förmåga att framgångsrikt återsända tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU. Som framgår av EU:s handlingsplan¹¹ för återvändande måste byrån kunna inleda insatser för återsändande och bistå medlemsstaterna med att skaffa fram resehandlingar.

Byrån ska samordna alla uppgifter som rör återsändande och kommer att förse medlemsstaterna med all nödvändig teknisk och operationell förstärkning för att effektivt återsända tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU. För dessa ändamål kommer en särskild **återsändandeenhet** att inrättas inom byråns struktur, för att möjliggöra samarbete med medlemsstaterna om identifierings- och återsändandeförfaranden, också genom finansiering och samfinansiering, samordning och organiserande av återsändandeinsatser samt genom samarbete med de berörda tredjeländernas myndigheter i återsändandefrågor.

¹¹ COM(2015) 453 final

Byrån kommer också att spela en central och direkt roll vid återsändandeinsatser. **Europeiska interventionsenheter för återsändande** bestående av personal specialiserad på ledsagande, övervakning och återsändande kommer att kunna sättas in i de medlemsstater vars återvändandesystem står under särskilt hårt tryck. I akuta lägen bör Europeiska interventionsenheter för snabbt återsändande kunna sättas in antingen på begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ.

5. GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER OCH EN KLAGOMÅLSMEKANISM FÖR BYRÅN

Med tanke på byråns utvidgade roll och fördjupade operativa uppgifter är det viktigt att det finns en lämplig överklagandemekanism för personer som anser sig ha utsatts för ett brott mot grundläggande rättigheter i samband med en operativ insats från byråns sida. Både Europaparlamentet och Europeiska ombudsmannen har betonat vikten av en sådan mekanism.

Inom ramen för mekanismen kommer ett särskilt ombud för de grundläggande fri- och rättigheterna vid byrån att på ett strukturerat sätt ta emot klagomål och hänskjuta dessa till den verkställande direktören och de berörda medlemsstaterna. Det kommer att åligga medlemsstaterna att lämna besked om resultatet och uppföljningen av klagomålet. Detta administrativa förfarande kommer inte att påverka ordinarie rättsmedel. I fall av kränkningar av grundläggande rättigheter eller rätten till internationellt skydd som är av allvarlig art eller sannolikt kommer att fortgå skulle byråns verkställande direktör vidare inte bara kunna besluta om att avbryta eller avsluta den operativa verksamhet som leds av byrån, utan också om att dra in det finansiella stödet till den berörda åtgärden.

IV. EN ENHETLIG TILLÄMPNING AV SCHENGENREGLERNA

Det krävs regelbunden övervakning av att samtliga regler på gränsförvaltningens område tillämpas enhetligt. I och med tillkomsten av en europeisk gräns- och kustbevakning blir en enhetlig tillämpning av Schengenbestämmelserna och ett harmoniserat genomförande av gränsförvaltningen bland medlemsstaterna ännu viktigare.

De lagar som reglerar Schengenområdet består av en uppsättning dynamiska regler som utvecklats över tiden och som ingår i rättsakter och ett antal icke bindande handlingar, t.ex. handböcker, riktlinjer, kataloger och exempel på bästa praxis. Att reglerna tillämpas på ett fullständigt och korrekt sätt av medlemsstaterna, kontrolleras regelbundet inom ramen för utvärderingsmekanismen, som är en kvalitetskontroll. Schengenutvärderingarna genomförs på grundval av fleråriga och årliga program som antagits av kommissionen. Efter sina kontrollbesök lägger enheterna med ansvar för utvärderingarna¹² (enheter för Schengenutvärdering) fram rekommendationer till medlemsstaterna för åtgärdande av de konstaterade bristerna i deras nationella gränsförvaltningssystem.

I detta sammanhang har det i Schengenutvärderingsrapporterna ofta setts som en svaghet i genomförandeprocessen att en stor del av Schengenbestämmelserna ingår i icke-bindande dokument. En kombination av ”mjuka” åtgärder och rättsligt bindande regler har inte alltid varit effektivt, särskilt på grund av det faktum att ”mjuk lagstiftning” ofta kan tolkas och genomföras på olika sätt.

För att undvika eventuella diskrepanser och för att garantera att europeiska gräns- och kustbevakningen utför sina uppgifter på ett enhetligt sätt, är det viktigt att säkerställa att Schengenreglerna tillämpas på samma sätt i hela EU. För att uppnå ett enhetligt och mer harmoniserat genomförande av befintliga regler och bättre konsolidera Schengenregelverket som ”en enhetlig

¹² Dessa enheter inrättades med beaktande av rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen, särskilt artikel 10.

samling regler” om åtgärder för gränsförvaltning, kommer kommissionen att arbeta för att ersätta bestämmelserna om ”mjuk lagstiftning” med rättsligt bindande åtgärder.

V. RIKTADE ÄNDRINGAR AV KODEXEN OM SCHENGENGRÄNSERNA

Kontroll vid de yttre gränserna förblir en av de viktigaste garantierna för ett område utan kontroller vid de inre gränserna. Ett av syftena med dessa kontroller är att förebygga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i medlemsstaterna. Som den senaste tidens terroristattacker har visat, kan hotet komma från personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten. Kontrollerna vid de yttre gränserna måste förstärkas, för att dessa personer ska kunna identifieras och riskerna för den inre säkerheten i Schengenområdet minimeras. Detta bekräftas också i slutsatserna i den åttonde halvårsrapporten om Schengenrådets funktion.

För att täcka detta behov föreslår kommissionen en riktad ändring av kodexen om Schengen gränserna¹³ i fråga om **kontroller av EU-medborgare** mot sådana databaser som Schengens informationssystem, Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar och relevanta nationella system. I enlighet med rådets (rättsliga och inrikes frågor) begäran den 9 och 20 november 2015 kommer detta initiativ att leda till ”systematiska kontroller av EU:s medborgare, inbegripet kontroll av biometrisk information, vid Schengenrådets yttre gränser mot relevanta databaser, varvid tekniska lösningar ska utnyttjas fullt ut så att en smidig rörlighet inte hindras”¹⁴.

Genom de föreslagna ändringarna blir det obligatoriskt att göra systematiska kontroller av EU-medborgare mot databaser vid alla yttre gränser (land-, sjö- och luftgränser) – vilket idag är möjligt utifrån en riskbedömning. Genom de systematiska kontrollerna kommer personens identitet och nationalitet samt giltigheten och äktheten i resehandlingen att kontrolleras. Dessutom kontrolleras att de personer som reser in i Schengenområdet inte utgör något hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. De nya reglerna innehåller också ett mått av flexibilitet – när systematiska kontroller av EU-medborgare vid land- och sjögränser riskerar att oproportionerligt påverka trafikflödet, får medlemsstaterna utföra riktade kontroller på grundval av en riskbedömning.

VI. EN EUROPEISK RESEHANDLING FÖR ÅTERSÄNDANDE

Ett centralt inslag i en heltäckande, hållbar och trovärdig migrationspolitik för EU är säkerställandet av en effektiv återsändandepolitik för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU.

EU:s nuvarande system för återsändande av irreguljära migranter är inte tillräckligt effektivt, och avsaknaden av giltiga resehandlingar utfärdade av de återvändandes bestämmelseländer är ett av de största hindren för ett framgångsrikt återsändande och återtagande. För närvarande får medlemsstaterna utfärda en europeisk ersättningshandling¹⁵ för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som inte innehar någon giltig resehandling. Bland annat på grund av otillräckliga säkerhetsdetaljer och standarder är erkännandegraden i tredjeländerna vad gäller handlingen otillfredsställande. Det finns ett klart behov av att öka tredjeländernas erkännande av EU:s resehandling för att garantera ett framgångsrikt återsändande och samtidigt minska den administrativa bördan för behöriga konsulära myndigheter i tredjeländer.

Som en uppföljning av tillkännagivandet i EU:s handlingsplan för återvändande föreslår kommissionen en ny europeisk resehandling för återsändande av tredjelandsmedborgare med enhetligt

¹³ Artikel 7.2 i kodexen om Schengen gränserna.

¹⁴ Slutsatser från Europeiska unionens råd och medlemsstaterna, möte i rådet om terrorbekämpning den 20 november 2015.

¹⁵ EUT C 274, 19.9.1996, s. 18.

format och förbättrade tekniska inslag och säkerhetsdetaljer som leder till att den godtas av fler tredjeländer. Erkännandet av denna resehandling bör främjas inom ramen för återtagandeavtal eller andra arrangemang med tredjeländer och inom ramen för återvändanderelaterat samarbete med tredjeländer som inte omfattas av formella avtal..

I den föreslagna förordningen om en europeisk resehandling för återsändande definieras formatet och säkerhetsdetaljer för denna handling, medan gemensamma normer och förfaranden för återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU regleras i återvändandedirektivet¹⁶ och ska genomföras med full respekt för de grundläggande rättigheterna, särskilt med principen om *non-refoulement*.

VII. EUROSUR

Eurosur är en gemensam ram för informationsutbyte och samarbete mellan de nationella myndigheter som ansvarar för övervakningen av de yttre land- och sjögränserna. Sedan denna ram infördes i slutet av 2013 har Eurosur förbättrat sin kunskap om situationen vid de yttre gränserna och i gränsområdena, vilket vid många tillfällen har bidragit till att rädda migranternas liv. Detta beror till stor del på att de insatser som görs av Frontex, och som beskrivs i den rapport som denna månad läggs fram av Frontex för Europaparlamentet och rådet om genomförandet av de aspekter av Eurosur som faller under byråns ansvar.

Kommissionen har idag antagit en **Eurosurhandbok** som ger medlemsstaternas myndigheter handledning i genomförandet och förvaltningen av Eurosur¹⁷.

Med de tusentals människor som dagligen anländer vid vissa avsnitt av den yttre gränsen, är det tydligt att medlemsstaterna också måste kunna reagera snabbt och på ett enhetligt sätt. Medan lagstiftningsförslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning skapar en starkare byrå, spelar de nationella samordningscentralerna för gränsövervakning som inrättats i enlighet med Eurosurförordningen en avgörande roll, och medlemsstaterna bör bättre utnyttja dem för att stärka sin reaktionsförmåga.

Eurosurhandboken innehåller inte enbart en ingående beskrivning av dessa nationella samordningscentralers uppgifter och deras samarbete med andra nationella myndigheter, utan också regler om hur resurser och personal och de nationella gränsövervakningssystemen ska hanteras. I handboken beskrivs hur de nationella samordningscentralerna och Frontex utbyter information om incidenter, patruller och underrättelseuppgifter och hur dessa samordnar sina reaktioner vid de olika gränsavsnitten. Handboken innehåller slutligen tekniska riktlinjer för förvaltningen av Eurosur's kommunikationsnätverk och av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

VIII. SLUTSATS

De åtgärder som vidtas idag utgör ett nödvändigt steg i riktning mot en effektiv **integrerad europeisk gränsförvaltning**.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att ge dessa förslag, särskilt den föreslagna förordningen om en **europeisk gränsbevakning och kustbevakning**, högsta prioritet så att

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1052/2013 av den 23 oktober 2013 om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), EUT L 295, 6.11.2013, s. 11.

medborgarnas förtroende för Europas gräns- och kustbevakning snabbt kan återställs och integriteten i Schengenområdet för fri rörlighet utan inre gränser kan säkerställas.