



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 1. december 2006 (07.12)
(OR. en)**

16126/06

**ASIM 85
FRONT 234
COMIX 1018**

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den:	30. november 2006
til:	Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant
Vedr.:	Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om en styrket forvaltning af Den Europæiske Unions søgrænser mod syd

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - KOM(2006) 733 endelig.

Bilag: KOM(2006) 733 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.11.2006
KOM(2006) 733 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om en styrket forvaltning af Den Europæiske Unions søgrænser mod syd

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om en styrket forvaltning af Den Europæiske Unions søgrænser mod syd

1. Siden vedtagelsen af **Tammerfors-programmet i 1999** har forvaltningen af de ydre grænser været en del af grundlaget for bestræbelserne på at gøre Den Europæiske Union til et område præget af frihed, sikkerhed og retfærdighed. I Kommissionens meddelelse "På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union" fastsættes det, hvordan der kan udvikles en integreret forvaltning af de ydre grænser med vægt på et fælles regelværk, et praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne og solidaritet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet. Overordnet set er målene for 2002-meddelelsen nået, eftersom Schengen-kodeksen er trådt i kraft, Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (FRONTEX) er oprettet, og Fonden for De Ydre Grænser forventes at blive vedtaget med virkning fra 2007.
2. **Haag-programmet fra 2004** er baseret på Tammerfors-programmet og indeholder retningslinjerne for, hvordan anden generation af foranstaltningerne skal udvikles med henblik på en generel styrkelse af de ydre grænser. I 2005 enedes Det Europæiske Råd om en **Samlet Migrationsstrategi**, herunder forvaltning af de eksterne søgrænser mod syd og fastsættelse af en række prioriterede foranstaltninger, der skulle gennemføres inden udgangen af 2006.
3. Rådet opfordrer i sine **konklusioner af 5. oktober 2006**¹ Kommissionen til "i samarbejde med Grænseforvaltningsagenturet og under hensyntagen til medlemsstaternes ansvarsområder, feasibility-undersøgelsen om indførelsen af et kystvagtsnetværk for Middelhavet (Medsea) samt erfaringerne fra fælles operationer at forelægge en meddelelse for Rådet inden udgangen af 2006 om de yderligere operationelle foranstaltninger, der kan træffes på kort sigt for at forsyne EU med den nødvendige kapacitet til at yde bistand med forebyggelse og forvaltning af krisesituationer på migrationsområdet".
4. Det er af afgørende betydning for den videre udvikling af en **europæisk integreret grænseforvaltningsmodel**, at forvaltningen af de ydre søgrænser mod syd forstærkes. Der er under det finske formandskab blevet udtænkt en række generelle principper. Forvaltningen af Den Europæiske Unions ydre grænser er hovedsagelig baseret på principperne om solidaritet, gensidig tillid og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne med udgangspunkt i fuld overholdelse af menneskerettighederne. Herudover understreges det, at medlemsstaterne bør udvikle og opretholde operationelle og forvaltningsmæssige ressourcer, der sætter dem i stand til i praksis at gennemføre en troværdig grænsekontrol og fælles aktioner med FRONTEX. Indsatsen vedrørende søgrænserne bør desuden sættes ind i et videre perspektiv og ses på baggrund af grønbogen om en fremtidig havpolitik for EU, der netop vedrører

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

en bredere anlagt rationalisering af EU-regeringernes offshoreaktiviteter og indbyrdes tilnærmelse af overvågningssystemerne².

5. **Presset fra de illegale indvandrere** i Den Europæiske Unions medlemsstater i Middelhavs- og Atlanterhavsområdet har inden for de seneste to år nået hidtil usete højder, og der kræves derfor en hurtig og beslutsom indsats på såvel nationalt som europæisk plan for at beskytte Schengen-systemet og forhindre yderligere tragedier blandt de illegale indvandrere, hvoraf mange må lade livet i forsøget på at nå Den Europæiske Unions kyster.
6. På denne baggrund er det altafgørende, at EU-medlemsstaterne fortsat arbejder sammen på et **solidarisk grundlag**, ikke mindst for at støtte de sydlige medlemsstater, som er hårdest ramt af den ulovlige indvandring fra Afrika, samtidig med at der gøres opmærksom på de nødvendige skridt, der allerede er taget, eller som bør tages over for de tilsvarende store indvandringsproblemer langs Den Europæiske Unions grænser mod øst og sydøst.

Statistiske oplysninger om antallet af mennesker ankommet til Spanien (De Kanariske Øer), Italien og Malta i 2006 sammenlignet med 2005. Nedenstående tal stammer fra HERA II- og NAUTILUS-aktionerne og er de senest tilgængelige. Der foreligger ingen tal for Grækenland og Cypern.

Kilde:
FRONTEX

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

7. Det støt stigende indvandringsspres fra Afrika syd for Sahara betyder, at Den Europæiske Union står over for en større udfordring: på den ene side er der et klart behov for at **samarbejde med transitlandene i Afrika og Mellemøsten** om den ulovlige indvandring, og på den anden side lader det sig ikke gøre i løbet af kort tid at etablere et praktisk og politisk samarbejde med disse lande i det omfang, der kræves, selv om det gradvis opbygges gennem dialog og samarbejde om indvandringsspørgsmål inden for rammerne af Euro-Middelhavsftalerne om associering og handlingsplanerne under den europæiske naboskabspolitik (ENP).
8. Med henblik på **kontrollen med søgrænserne** er Den Europæiske Union derfor nødt til at følge en tostrengt fremgangsmåde baseret på en række indbyrdes supplerende foranstaltninger, der kan gennemføres hver for sig:

² KOM(2006) 275 endelig.

- praktiske foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring, beskyttelse af flygtninge og forstærket kontrol og overvågning af de ydre søgrænser, som kan gennemføres med det samme og
 - med udgangspunkt i de eksisterende forbindelser og det praktiske samarbejde, der allerede finder sted med tredjelandene, ønskes en fortsættelse og styrkelse af dialogen og samarbejdet med tredjelandene om disse praktiske foranstaltninger inden for rammerne af associeringsaftalerne og ENP-handlingsplanerne samt Cotonou-aftalen.
9. Nærværende meddelelse fokuserer på **den første del af denne tostrengede fremgangsmåde**, idet den indeholder Kommissionens vigtigste anbefalinger til, hvordan forvaltningen af de ydre søgrænser mod syd kan forbedres.
 10. Den **ulovlige indvandring ad søvejen ved Den Europæiske Unions ydre søgrænser mod syd er et kompleks problem**, da den både omfatter illegale indvandrere, der ikke kræver nogen speciel beskyttelse, og flygtninge med krav på international beskyttelse, og EU's indsats må derfor afpasses i overensstemmelse hermed. Asyl skal være en vigtig del af svaret og en konkret mulighed for de mennesker, der har krav på international beskyttelse. I den forbindelse er det vigtigt at sikre en sammenhængende og effektiv overholdelse af medlemsstaternes beskyttelsesforpligtelser i forbindelse med ombordtagning og bjærgning på havet af personer, der kan have krav på international beskyttelse, og en hurtig identifikation af personer med krav på beskyttelse, når de efter landgangen ankommer til modtagelsescentrene. Det bør understreges, at tredjelande selvfølgelig er omfattet af samme forpligtelser.
 11. Det er indlysende, at **FRONTEX kan få afgørende betydning** for sikringen af den tekniske assistance, der har til formål at styrke forvaltningen af det praktiske samarbejde ved de ydre grænser, samtidig med at det erindres, at det er medlemsstaterne, der har ansvaret for kontrol og overvågning af de ydre grænser. Medlemsstaterne er derfor også nødt til internt at tilrettelægge deres tjenester på den mest effektive måde, bl.a. bør det overvejes at oprette nationale koordineringscentre for på den måde at styrke samarbejdet mellem agenturerne, således som det foreslås i Medsea-undersøgelsen. **Man bør være opmærksom på, at agenturet kun vil være i stand til at levere konkrete resultater, hvis medlemsstaterne er forpligtet til og fast besluttet på at stille de nødvendige personaleressourcer og tekniske faciliteter til rådighed for FRONTEX ved fælles operationer.** Når medlemsstaterne deltager aktivt i FRONTEX's operationelle aktiviteter, er det i sig selv et konkret udtryk for solidaritet, der munder ud i en praktisk gennemførelse af det fælles ansvar for forvaltningen af de ydre grænser.
 12. Aktioner, der allerede har fundet sted, og som er blevet koordineret og forvaltet af FRONTEX, herunder især HERA II og NAUTILUS, vil blive evalueret af FRONTEX med det formål at **øge effektiviteten af kommende operationelle aktiviteter** af denne slags på baggrund af de tidligere erfaringer. FRONTEX fremstår allerede som en effektiv aktør gennem sin støtte til aktiviteter og kontakter med tredjelande. Det vil desuden i denne sammenhæng være nødvendigt regelmæssigt at vurdere FRONTEX's situation med hensyn til personale og andre ressourcer, der er afgørende for dets arbejde.

13. Endelig bør der være behørig opmærksomhed omkring migration og sundhed. Medlemsstaterne har ansvaret for, at migranterne tilbydes forebyggende sundhedsydelse og lægebehandling. Den Europæiske Union har pligt til at sikre, at alle dens politikker - inkl. migrationspolitikken - er forbundet med et højt niveau af sundhedsbeskyttelse.

1. MAKSIMERING AF FRONTEX'S KAPACITET

14. **Risikoanalyse** er et centralt element i det praktiske samarbejde ved de ydre grænser og en af FRONTEX's hovedopgaver. Af hensyn til en sammenhængende forvaltning af de ydre grænser under normale omstændigheder, men også af hensyn til en mere effektiv forebyggelse og håndtering af krisesituationer, skal agenturet have adgang til alle relevante informationskilder for at kunne udarbejde både afgrænsede og generelle risikoanalyser. For øjeblikket har FRONTEX ikke direkte adgang til de oplysninger, som indsamles som led i medlemsstaternes **ILO-netværk** (indvandringsforbindelsesofficerer). Både i forlængelse heraf og i forlængelse af Rådets igangværende gennemgang af ILO-netværket foreslår Kommissionen derfor, at forordning (EF) nr. 377/2004 om oprettelse af et netværk af indvandringsforbindelsesofficerer ændres, så FRONTEX får systematisk **adgang til de oplysninger**, som indsamles af forbindelsesofficererne, og får mulighed for sammen med Kommissionen at deltage i de møder, der arrangeres som led i ILO-netværket. Det bør være muligt for forbindelsesofficerer, som befinder sig i tredjelande, at udføre opgaver direkte for de relevante institutioner og organer oprettet i henhold til EU/EF-traktaterne, bl.a. Kommissionen og FRONTEX samt andre medlemsstater end deres egne, men det kræver yderligere sonderinger med medlemsstaterne.
15. For at lette udvekslingen af oplysninger mellem de forskellige aktører har Kommissionen desuden indgået et **aftalememorandum med FRONTEX, hvorved FRONTEX får adgang til ICONet** og bliver i stand til at indlæse og hente oplysninger fra det **sikre webbaserede informations- og koordineringsnet for medlemsstaternes indvandringsmyndigheder**³. Formålet med ICONet er at fremme udvekslingen af oplysninger om ulovlig migration, illegal indrejse og indvandring og tilbagesendelse af personer uden lovligt ophold. Denne udvikling forventes at bidrage væsentligt til en endnu mere effektiv informationsudveksling og en forbedring af det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne og FRONTEX.
16. FRONTEX bør i samarbejde med medlemsstaterne tage skridt til at **anvende artikel 7** i forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af FRONTEX. Ifølge denne bestemmelse er det muligt at **samle det tekniske udstyr under FRONTEX's forvaltning**, og den er således et vigtigt solidaritetsinstrument, eftersom den gør det muligt midlertidigt at stille teknisk udstyr til rådighed for andre medlemsstater, når de anmoder om det, og efter at agenturet har foretaget en behøvs- og risikovurdering. Ordningen i henhold artikel 7 er imidlertid udelukkende baseret på frivillige bidrag fra medlemsstaterne og er dermed afhængig af, at de er velvilligt indstillet, og at det pågældende udstyr er tilgængeligt. I Rådets konklusioner af den 5. og 6. oktober 2006 om en styrkelse af de ydre søgrænser mod syd opfordres FRONTEX til hurtigst muligt at tage artikel 7 i brug, og medlemsstaterne opfordres til aktivt at bidrage til

³ EFT L 83 af 1.4.2005, s. 48.

oprettelsen af en ekstensiv central pool af værdier og udstyr, som bl.a. kan anvendes til praktiske formål ved søgrænserne fra sommeren 2007. I forlængelse af denne opfordring bør FRONTEX ifølge Kommissionen regelmæssigt give Rådet og Kommissionen meddelelse om anvendelsen af artikel 7.

17. Når medlemsstaterne i området står i en kritisk situation, f.eks. på grund af voldsom tilstrømning af ulovlige indvandrere, bør kapaciteten i kystvagnsnetværket (jf. sektion 3.1) styrkes, så det bliver muligt at håndtere situationen. Dette kan ske ved hjælp af Kommissionens forslag om oprettelse af hurtige grænseindsatshold⁴ og ved at øge den normale patruljering og forbedre medlemsstaternes muligheder for at identificere personer og foretage en første vurdering af deres situation.
18. Med henblik herpå bør agenturet i sit hovedsæde indføre de nødvendige strukturer for en tidstro koordinering mellem medlemsstaterne, inkl. mulighed for kommunikation med de foreslåede regionale styringsenheder ved de ydre søgrænser mod syd, Kommissionen og Den Europæiske Unions og Fællesskabets relevante organer og de mulige eksterne partnere som f.eks. FN's højkommissær for flygtninge (UNHCR) og Den Internationale Organisation for Migration (IOM). FRONTEX opfordres til at etablere et teknisk samarbejde med de relevante EU- og fællesskabsagenturer og -organer, herunder EUROPOL, EU's Satellitcenter (EUSC), Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA), Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), Den Europæiske Rumorganisation (ESA) og Det Europæiske Center for Sygdomskontrol (ECDC) under behørig hensyntagen til de respektivt gældende regler.
19. Rammerne for **samarbejdet mellem FRONTEX og de ovenfor nævnte internationale organisationer** kan fastlægges gennem aftaler, jf. artikel 13 i forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af FRONTEX. Ved aftaler med UNHCR og IOM kan der i UNHCR og IOM udpeges personer, der varetager kontakten til agenturet, og i aftalerne bør det bl.a. fastsættes, hvilke regler der gælder for samarbejdet, hvilke områder samarbejdet omfatter, og hvilke opgaver kontaktpersonerne varetager, samtidig med at der sikres fuld fortrolighed om de oplysninger, der deles med eller meddeles UNHCR og IOM.
20. Med hensyn til fælles operationer bør FRONTEX undersøge mulighederne for **løbende at gennemføre kontrol- og overvågningsoperationer** ved de ydre søgrænser mod syd, navnlig i perioden fra foråret og indtil sidst på efteråret 2007, dvs. den periode, hvor de fleste illegale indvandrere forsøger at nå Den Europæiske Union med båd fra Afrika. En løbende indsats vil ikke blot føre til, at der opfanges flere både med illegale indvandrere, og at der bidrages til at redde liv til havs, men også have præventiv virkning og dermed mindske presset på denne del af de ydre grænser og forebygge, at eventuelt kritiske situationer får samme omfang som i år.
21. Indsatsen bør ske under hensyntagen til risikoen for, at migrationsstrømmene tager en anden retning, og presset dermed forflytter sig til andre medlemsstater eller tredjelande, som ikke er parat til at håndtere dem. **Erfaringen viser, at et konstant pres fra ulovlig indvandring får til virkning, at presset forflytter sig langs de ydre grænser:** så snart en ulovlig indvandningsrute er blevet lukket, forsøger

⁴

KOM(2006) 401 endelig af 19. juli 2006.

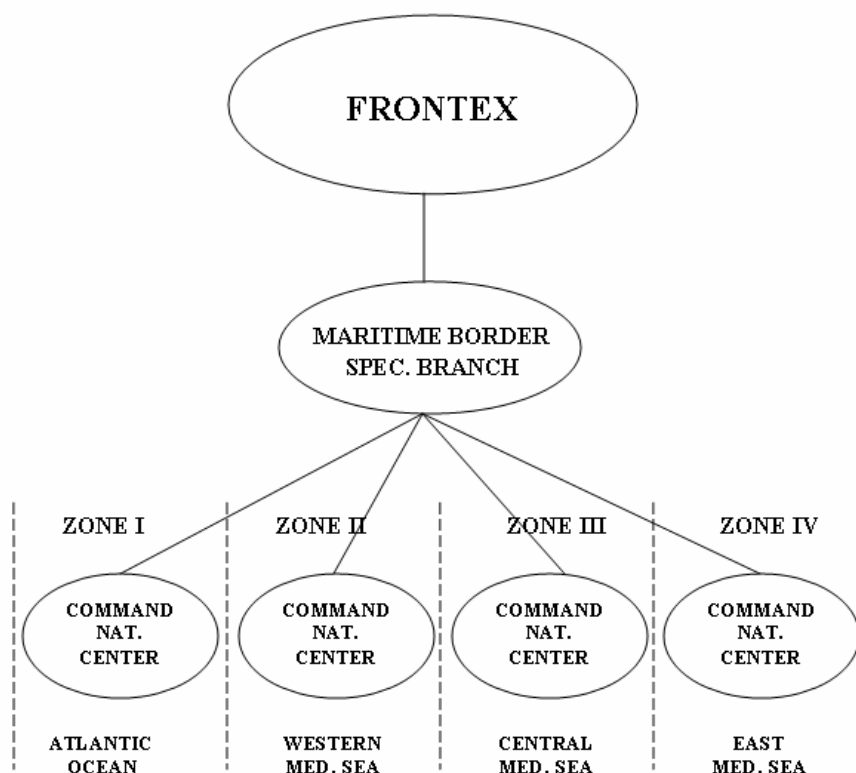
smuglernetværkerne at åbne nye ruter eller at anvende andre metoder og teknikker. Det er derfor også nødvendigt at øge kontrollen og overvågningen af andre dele af EU's ydre grænser. Det er således altafgørende, at ILO (jf. stk. 13 ovenfor) leverer de nyeste oplysninger om migrationsruter til medlemsstaterne, Kommissionen og FRONTEX.

2. NYE REDSKABER TIL BRUG I FORBINDELSE MED DEN NYE GENERATION AF INTEGRERET GRÆNSEFORVALTNING

2.1. Kystvagtsnetværk

22. I den feasibility-undersøgelse, som FRONTEX som led i gennemførelsen af den samlede migrationsstrategi fremlagde den 14. juli 2006 under titlen Medsea, understreges det, at der er brug for et **permanent kystvagtsnetværk** ved de ydre søgrænser mod syd. Det er Kommissionens opfattelse, at et sådant vagtnetværk vil medføre en reel merværdi, idet medlemsstaterne bliver i stand til at koordinere deres vagtplaner, samle deres civile og militære udstyr i en pulje og udveksle strategiske og taktiske oplysninger i realtid. Netværket bør så hurtigt som muligt oprettes og forvaltes af FRONTEX i samarbejde med medlemsstaterne i regionen. Selv om dette netværk kan ses som forløberen for en fuldt udbygget EU-kystvagtsordning, kræves der dog yderligere overvejelser; Kommissionen undersøger for øjeblikket mulighederne for i en bredere sammenhæng at indføre en sådan ordning (jf. Kommissionens grønbog om den fremtidige havpolitik, som blev vedtaget den 6. juni 2006).
23. I denne sammenhæng bør det seriøst overvejes, hvilke muligheder der er for at oprette en række **regionale styringscentre** ved de ydre søgrænser mod syd, hvis personale og udstyr skal stilles til rådighed af medlemsstaterne, og som skal koordineres af FRONTEX. I praksis foreslås det, at de ydre søgrænser mod syd opdeles i et antal vagtzoner omfattende De Kanariske Øer, den vestlige, den centrale og den østlige del af Middelhavet. Zonerne skulle overvåges af medlemsstaterne med det regionale styringscenter som koordinator. På længere sigt kan agenturet eventuelt oprette en særlig afdeling for søgrænserne i regionen, som skal stå for forvaltningen af styringscentrene. De regionale centre forventes først og fremmest at blive brugt til den daglige overvågning, men kan også inddrages i FRONTEX's gennemførelse af fælles farvandsoperationer. Hvis og når det vil være formålstjenligt, vil EU's nabolande i regionen blive inviteret til at deltage i vagtnetværket. Denne model blev faktisk allerede foreslået i den feasibility-undersøgelse, som *CIVIPOL Conseil* gennemførte for Kommissionen i 2003 vedrørende kontrollen med Den Europæiske Unions søgrænser⁵, og forudsat der tages højde for EU's udvidelse i 2004 og 2007 og oprettelsen af FRONTEX er den stadig anvendelig.

⁵ Feasibility-undersøgelse vedrørende kontrollen med Den Europæiske Unions søgrænser, endelig rapport af 1. september 2003.



2.2. Et europæisk overvågningssystem

24. For yderligere at forbedre overvågningen af de ydre søgrænser mod syd bør der oprettes et **europæisk grænseovervågningssystem (EUROSUR)** i overensstemmelse med især anbefalingerne i feasibility-undersøgelsen vedrørende BORTEC, som FRONTEX forventes at fremlægge inden udgangen af 2006. Med EUROSUR kunne der i første omgang fokuseres på de synergier, der kan opnås ved at sammenkæde de eksisterende nationale overvågningssystemer, der for øjeblikket anvendes ved de ydre søgrænser mod syd. På et senere tidspunkt forventes det imidlertid gradvist at skulle afløse de nationale overvågningssystemer på land og ved søgrænserne, forudsat at der findes en omkostningseffektiv løsning, f.eks. gennem kombination af den radar- og satellitbaserede overvågning på europæisk plan under hensyntagen til nyskabelserne i forbindelse med GMES (global miljø- og sikkerhedsovervågning). EUROSUR vil trække på medlemsstaternes og EU's erfaring fra lignende overvågningssystemer; mulighederne for at opnå synergifordele ved samarbejde med europæiske overvågningssystemer på andre områder bør også undersøges. På søfartsområdet udvikles der for øjeblikket et søfartsforvaltningssystem SafeSeaNet i samarbejde med medlemsstaterne. Formålet er at samle oplysninger om skibes bevægelser og deres last. EUROSUR kan være med til at gøre SafeSeaNet mere effektivt, hvis de to systemer anerkender hinanden og samarbejder. Endelig bør det overvejes, om det er muligt at inddrage EU-naboland i EUROSUR.

2.3. Større kapacitet til at håndtere blandede migrationsstrømme

25. En af de store udfordringer i forbindelse med en effektiv håndtering af store blandede migrationsstrømme består i **hurtigt at få foretaget en første vurdering af hver enkelt sag** på ankomststedet, herunder fastlæggelse af, hvem der kan søge om international beskyttelse, og hvem der kan sendes tilbage til oprindelses- eller transitlandet, og en efterfølgende effektiv behandling af hver enkelt sag, inkl. vurdering af indvandrernes og flygtningenes sundhedstilstand og eventuelle epidemier. Sagsbehandlingen skal gøre det muligt for myndighederne at håndtere den særlige situation, der gør sig gældende for uledsagede børn.
26. Medlemsstater, der er udsat for et særligt pres med hensyn til den første indledende vurdering, bør kunne trække på erfaring og personale i andre medlemsstater. Det er således nødvendigt med en mekanisme, som gør det muligt effektivt at dele de tilgængelige og begrænsede ressourcer. En sådan mekanisme, som er ensbetydende med, at ressourcerne på frivillig basis samles i en pulje, er et konkret eksempel på solidaritet mellem medlemsstaterne⁶.
27. Det bør således undersøges, om det er muligt at yde medlemsstaterne hurtig og målrettet operationel støtte gennem **oprettelse og forvaltning af en ekspertpulje, som er sammensat af eksperter fra medlemsstaternes statsforvaltning**, og som kan træde i aktion med kort varsel. Ud fra denne pulje kunne der sammensættes et hold af asyleksperter, som midlertidigt kunne hjælpe medlemsstater, der anmoder om det, med den første vurdering af migranterne, bl.a. ved at tilbyde tolkning, sagsbehandling og kendskab til oprindelsesland.
28. Sammensætningen af ekspertpuljen bør være fleksibel, dvs. at den skal repræsentere en bred vifte af færdigheder og ekspertviden, så det er muligt effektivt at imødekomme medlemsstaternes behov. Det kunne også overvejes at åbne denne ekspertpulje for deltagelse af embedsmænd fra relevante internationale organisationer (f.eks. UNHCR). Sundhedsspørgsmål skal være en del af ovennævnte ekspertviden. Med henblik på identifikation af sundhedsproblemerne bør de foreslåede aktiviteter og samarbejdsmekanismerne omfatte en styrkelse af kommunikationsmekanismerne. Medlemsstaterne bør således med støtte fra ECDC gennemføre beslutning 2119/98/EF⁷ om oprettelse af net til epidemiologisk overvågning af og kontrol med overførbare sygdomme og det tidlige varslings- og reaktionssystem (EWRS - beslutning 2000/57/EF⁸).
29. På kort sigt opfordrer Kommissionen medlemsstaterne og de internationale organisationer til at **anvende de relevante EU-finansieringsinstrumenter til at etablere sådanne hold på forsøgsbasis**. Godt planlagte projekter kunne således komme til at spille en vigtig rolle i kriseberedskabet. Tilsvarende burde anvendelsen af eksperthold på asylområdet under alle omstændigheder koordineres med FRONTEX's operationelle aktiviteter ved de ydre søgrænser mod syd for at sikre en effektiv håndtering af krisesituationer. **Det bør fremover fortsat overvejes, hvilken**

⁶ Jf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om styrkelse af det praktiske samarbejde. Nye strukturer, nye fremgangsmåder - bedre beslutningstagning i det fælles europæiske asylsystem KOM(2006) 67 endelig af 17. februar 2006.

⁷ EFT L 268 af 3.10.1998, s. 1.

⁸ EFT L 21 af 26.1.2000, s. 32.

rolle et muligt europæisk støttekontor for alle former for samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende et fælles europæisk asylsystem, som fastsat i Haag-programmet, kunne spille for etableringen og koordineringen af sådanne hold. I de kommende måneder bør det desuden overvejes, hvorvidt det er muligt at anvende General Directors of Immigration Services Conference (GDISC) til koordineringen af holdene i en overgangsperiode.

30. I denne sammenhæng bør mulighederne for et **mere struktureret bidrag fra UNHCR til de aktiviteter og operationer, der gennemføres under FRONTEX's koordinering**, overvejes for på denne måde at være med til at sikre, at de beskyttelsesforpligtelser, der fremgår af den gældende EU-ret og folkeretten vedrørende flygtninge og menneskerettigheder, indgår som et centralt element i alle grænseforvaltningsstrategier og foranstaltninger, der træffes i denne sammenhæng. De forskellige uddannelsesaktiviteter for grænsevagter og andre indvandringsmedarbejdere ville kunne drage fordel af en struktureret støtte fra UNHCR. Herudover kunne det overvejes at invitere UNHCR-eksperter til at deltage i de hold af asyleksperter, der beskrives ovenfor. Der burde udarbejdes særlige retningslinjer for deltagerne i disse hold af asyleksperter.

3. PRAKTISK GENNEMFØRELSE AF DEN INTERNATIONALE HAVRET

31. I forbindelse med en opfølgning af den samlede strategi vil Kommissionen offentliggøre en **undersøgelse af den internationale havret** med særlig fokus på Middelhavet. Der er først og fremmest tale om en gennemgang af mangler med fastlæggelse af, hvilke områder der burde undersøges nærmere. Det er klart, at folkeretten ikke tillader *ad hoc*-revisioner eller kortsigtede revisioner på grund af områdets kompleksitet og antallet af lande og berørte parter på verdensplan. Kommissionen foreslår ikke desto mindre, at følgende kerneområder tages op til overvejelse.
32. Det er især vigtigt, at **Palermo-protokollen om smugling af migranter over land, til havs og i luften, der supplerer FN-konventionen om international organiseret kriminalitet**, ratificeres af de medlemsstater, der endnu ikke har gjort dette, og af afrikanske lande. Med udgangspunkt i denne protokol bør det undersøges, hvorvidt det gennem bilaterale og regionale aftaler lader sig gøre at indgå praktiske aftaler om bekæmpelse af ulovlig smugling af migranter.
33. En mere præcis definition af, hvad der er den korrekte **fremgangsmåde ved opbringning af fartøjer**, der transporterer eller mistænkes for at transportere illegale indvandrere til Den Europæiske Union, ville være til fordel for en stærkt tiltrængt effektivisering af den fælles indsats for at forebygge og omdirigere den ulovlige indvandring ad søvejen. I denne indsats deltager myndighederne fra forskellige medlemsstater, men de har undertiden divergerende opfattelse af, hvordan og hvornår skibe skal opbringes. Nøglen til at nå en tilfredsstillende løsning ligger netop i en fælles indsats, holdarbejde og synergier mellem medlemsstaterne. Der kunne ved hjælp af regionale aftaler åbnes for retten til i bestemte oprindelses- og transitlandes territorialfarvande at overvåge og opbringe, hvorved det bliver lettere for FRONTEX at gennemføre en fælles indsats, da der således ikke er behov for *ad hoc*-aftaler ved hver enkelt operation.

Et område, som bør uddybes og afklares nærmere, er spørgsmålet om, hvilken havn det vil være mest oplagt at anvende som ankomsthavn i forbindelse med redning og opbringning til havs, og det nærliggende spørgsmål om, hvem der skal yde beskyttelse, når flere stater har deltaget i opbringnings- og eftersøgnings- og redningsaktionerne, og personerne efter at være blevet opbragt eller reddet søger om international beskyttelse. Det er ofte sådan, at valget af den bedst egnede ankomsthavn i praksis fører til, at det pågældende land forpligtes til at vurdere hvilke beskyttelseskrav asylansøgerne blandt de reddede og opbragte personer kan gøre gældende.

34. Et andet område, som kræver særlig opmærksomhed, er spørgsmålet om, **i hvilket omfang medlemsstaterne er forpligtet til at yde beskyttelse som følge af ikke-afvisningsprincippet i de mange forskellige situationer, hvor et lands fartøjer gennemfører opbringninger eller eftersøgnings- og redningsaktioner.** Mere konkret bør det undersøges, under hvilke omstændigheder et land er forpligtet til at påtage sig ansvaret for behandlingen af en asylansøgning i henhold til international flygtningeret, navnlig med henblik på situationer, hvor det deltager i fælles aktioner eller i aktioner, der finder sted i et andet lands territorialfarvande eller på åbent hav.

På områder, der ikke vil blive omfattet af bilaterale eller regionale aftaler, kunne en mulig vej frem være udarbejdelsen af et sæt **praktiske retningslinjer**, så der bliver større klarhed og en vis grad af forudsigelighed med hensyn til, om medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser i henhold til folkeretten. Udarbejdelsen af disse retningslinjer burde derfor ske i tæt samarbejde med Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) og UNHCR og være baseret på en bred vifte af ekspertviden. Under udarbejdelsen af retningslinjerne bør der tages behørigt hensyn til arbejdet i de relevante IMO-udvalg, som bl.a. beskæftiger sig med overholdelsen af eftersøgnings- og redningsforpligtelserne i henhold til folkeretten.

35. Kommissionen vil inden for rammerne af dens beføjelser benytte enhver mulighed for i formålstjenlige *ad hoc*-fora at diskutere ovennævnte emner for at fremme processen og bringe dialogen videre.

4. MAKSIMAL UDNYTTELSE AF DET EUROPÆISKE FÆLLESSKABS FINANSIELLE MIDLER

36. FRONTEX's budget vil blive brugt til at finansiere fælles aktioner og pilotprojekter, der gennemføres med medlemsstaterne ved de ydre grænser, herunder etableringen af et kystvagtsnetværk, regionale styringscentre og, forudsat det besluttet af agenturets bestyrelse, etablering og dækning af omkostningerne ved driften af en særlig afdeling for søgrænserne i regionen. Agenturet dækker ligeledes udgifterne til driften af de hurtige grænseindsatshold. FRONTEX's samlede budget for 2007 vil, når der tages hensyn til Europa-Parlamentets ændringsforslag, være på 33,98 mio. EUR.

37. Det vil være afgørende for gennemførelsen af de planlagte foranstaltninger, at midlerne fra den **nye Fond for De Ydre Grænser** bliver brugt hurtigt og effektivt. Fonden vil, forudsat det vedtages endeligt af budgetmyndigheden, råde over et samlet beløb på 1,82 mia. EUR i perioden 2007-2013, hvoraf ca. 170 mio. EUR vil være til rådighed i 2007 (mangler at blive bekræftet med den endelige vedtagelse af 2007-budgettet). Mens det er klart, at fondens betalinger til den fælles forvaltning

tidligst vil begynde i begyndelsen af 2008, så kan udgifterne til aktioner, der allerede gennemføres i 2007, være støtteberettigede.

38. Fondens **strategiske retningslinjer** vil virke befordrende på medlemsstaternes fastlæggelse af deres nationale planlægning på en sådan måde, at den fremmer gennemførelsen af den fælles integrerede grænseforvaltningsstrategi, og udvikling af en mere langsigtet strategi for tilvejebringelsen af kapacitet på nationalt plan til fordel for alle. Ved at udveksle informationer om de planlagte prioriteter vil medlemsstaterne opnå synergifordele, og der vil blive større sammenfald i medlemsstaternes krav til, hvordan en aktion nærmere skal se ud, for at den kan samfinansieres under fonden. Dette burde/kunne *bl.a.* føre til en bedre koordineret anvendelse af de bevillinger, der afsættes til de forskellige medlemsstater til finansiering af de forskellige områder af EUROSUR.
39. Der bør med henblik på den overordnede integrerede grænseforvaltningsstrategi tages højde for, at det skal være muligt ved hjælp af Fonden for De Ydre Grænser at samfinansiere støtteforanstaltninger til fordel for visse medlemsstater i tilfælde af behørigt dokumenterede **nødsituationer**, der kræver en hasteindsats ved deres ydre grænser, og herunder især kriseforvaltning, inkl. detaljeret planlægning af, hvordan disse midler skal anvendes i tilfælde af krisesituationer, der kræver større kapacitet end den, der er afsat til normal aktivitet og overvågning i den berørte region. Herudover vil der hvert år blive afsat en reserve på 10 mio. EUR til finansiering af individuelle medlemsstaters aktioner med det formål at afhjælpe svagheder på strategisk vigtige steder på en grænse, som er kommet for en dag gennem agenturets risikoanalyse. Disse midler vil sætte Fællesskabet i stand til at hjælpe enkeltmedlemsstater med at foregribe/forhindre mulige nødsituationer og dermed supplere agenturets arbejde og medlemsstaternes bestræbelser på at tilvejebringe kapacitet som led i de nationale programmer under Fonden for De Ydre Grænser.
40. Med henblik på fremtiden har Kommissionen i det 7. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling planlagt forskning i bedre muligheder for at gennemføre et integreret grænseforvaltningssystem, der støtter FRONTEX's og de nationale myndigheders bestræbelser.
41. Med henvisning til det foreløbige budgetforslag for 2007 har Europa-Parlamentet vedtaget, at der i 2007 skal gennemføres en forberedende foranstaltning om "**Migrationsforvaltning / solidaritet gennem handling**" med det formål at hjælpe medlemsstaterne ved modtagelse af ulovlige indvandrere, der kommer ad søvejen. Der er til denne aktion og tilbagesendelsesprojekter og oplysning om reglerne for indvandring i EU afsat et budget på 15 mio. EUR (beløbet godkendes samtidig med den endelige vedtagelse af 2007-budgettet). Det kan vise sig at være afgørende for, hvor effektiv denne foranstaltning bliver, at medlemsstaterne forhåndsplanlægger.
42. Udgifterne til projekter vedrørende sammensætningen af eksperthold på asylområdet, som er beskrevet i denne meddelelse, kan dækkes gennem **Fællesskabets foranstaltninger under Den Europæiske Flygtningefond (ERF)**. Med ERF III vil der fra januar 2008 blive større muligheder for at sammensætte sådanne eksperthold i uforudsete nødsituationer.
43. Med **ERF III** indføres der desuden en mekanisme, som gør det muligt for medlemsstater, der er under særligt pres, hurtigt og let at få finansiell nødhjælp fra

fonden. Det vil øge deres muligheder for at tilbyde passende modtagelsesforhold og deres evne til at gennemføre en retfærdig og effektiv asylprocedure i overensstemmelse med de normer og standarder, der er fastsat i fællesskabslovgivningen. De opgaver, som f.eks. asylekspertholdene skal udføre, hører til blandt de foranstaltninger, der kan modtage denne form for finansiel støtte.

5. KONKLUSION

44. Der er et klart behov for at **styrke forvaltningen af de ydre søgrænser mod syd**, så Fællesskabet og dets medlemsstater bliver bedre i stand til at klare kritiske situationer, der opstår ved f.eks. massetilstrømning af illegale indvandrere. De løsningsforslag, der nævnes i denne meddelelse, er hovedsagelig af praktisk karakter og sigter mod at dække behovet for en hurtig indsats ved de ydre søgrænser mod syd. Nogle af forslagene gælder desuden andre former for ydre grænser og ydre grænser i andre dele af Den Europæiske Union.
45. Af hensyn til en korrekt forvaltning af kritiske situationer ved de ydre grænser er det utrolig vigtigt, **at der samarbejdes med tredjelande**, især vedrørende personidentifikation og tilbagesendelse af ulovlige indvandrere, men også vedrørende praktiske forhold og bestræbelser på at forebygge ulovlig indvandring. Denne form for samarbejde finder allerede sted inden for rammerne af f.eks. associeringsaftalerne og handlingsplanerne under den europæiske naboskabspolitik, men bør fortsættes, styrkes og udvides yderligere.
46. FRONTEX bør derfor inden for rammerne af Den Europæiske Unions politik for eksterne forbindelser og på grundlag af sine risikoanalyser yde teknisk bistand til de tredjelande, som det vil være mest oplagt at indgå et samarbejde med om forvaltningen af de ydre søgrænser mod syd, og gennemføre tekniske forhandlinger med disse lande om indgåelse af aftaler som fastsat i artikel 14 i forordning (EF) nr. 2007/2004 om agenturets oprettelse.
47. **Operationelle aktiviteter** til bekæmpelse af ulovlig indvandring, beskyttelse af flygtninge og sikring af en ensartet anvendelse af Schengen-bestemmelserne om de ydre grænser kan ikke stå alene. Nærværende meddelelse bør derfor ses i en **bredere kontekst med en samlet tilgang til migration** omfattende alle aspekter vedrørende forvaltning af migrationen. Forholdet til de tredjelande, der er enten transit- eller oprindelseslande, og spørgsmålet om, hvordan man skal forholde sig til baggrunden for den ulovlige indvandring, behandles i Kommissionens meddelelse om "Den samlede migrationsstrategi efter det første år - mod en europæisk helhedspolitik for migration".