

UDENRIGSMINISTERIET

**EUROPAUDVALGET
(2. samling)**

Alm. del - bilag 828 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 EFR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

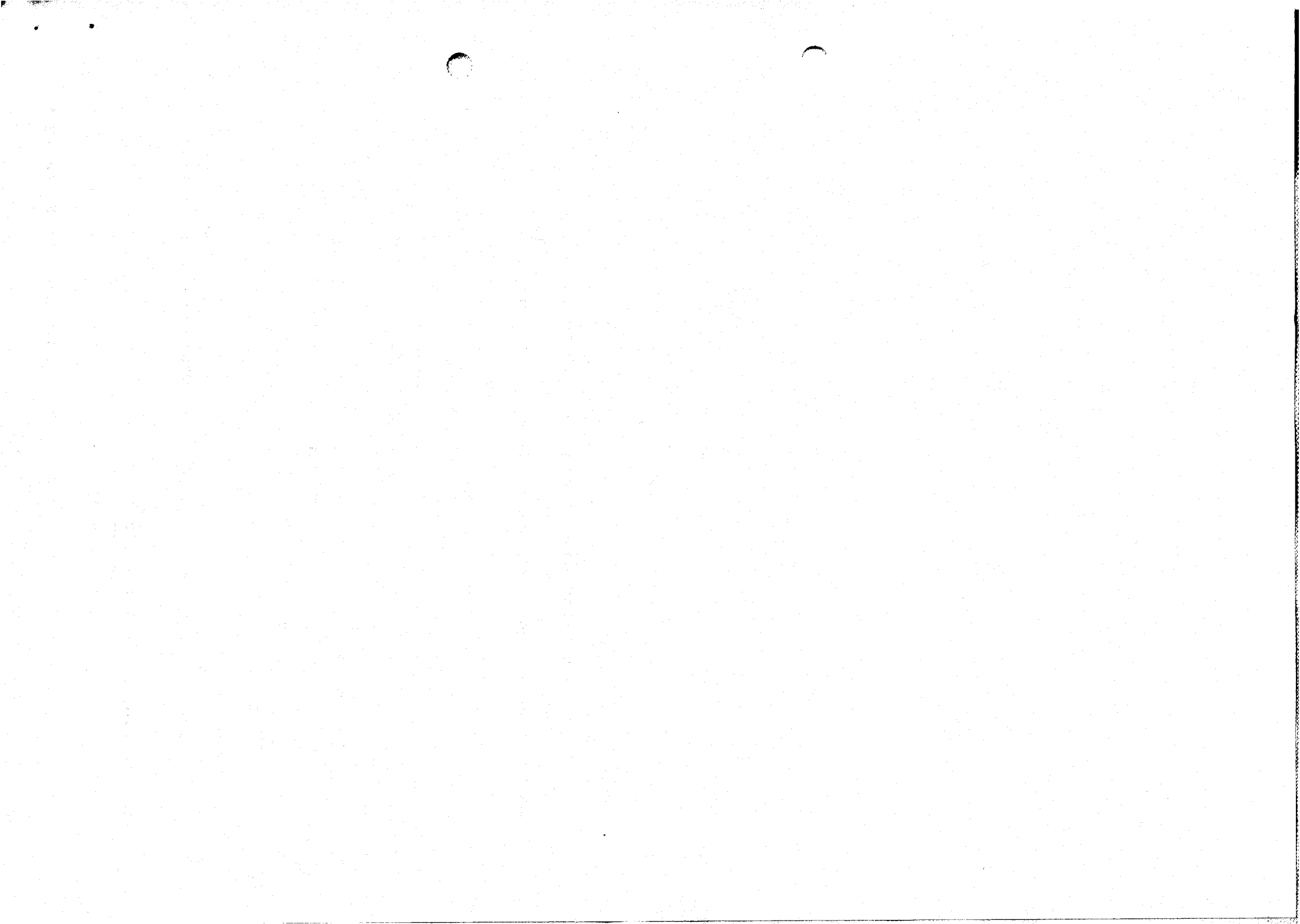
Kontor
EU-sekr.

18. juni 2002



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med
Det Europæiske Råd i Sevilla den 21.-22. juni 2002 Rådets forslag til en plan
for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser, 9834/1/02 Rev. 1.

P. B. Delli





**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 12. juni 2002
(OR. en)**

**9834/1/02
REV 1**

LIMITE

**FRONT 55
COMIX 392**

NOTE

fra: formandskabet

til: Rådet

Tidl. dok. nr.: 9510/2/02 FRONT 50 COMIX 378 REV 2

Vedr.: Forslag til en plan for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser

Hermed følger til delegationerne et forslag til en plan for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser.



**FORSLAG TIL
EN PLAN FOR FORVALTNING AF EU-MEDLEMSSTATERNES
YDRE GRÆNSER**

INDHOLDSFORTEGNELSE

I. INDLEDNING

II. BESKRIVELSE AF SITUATIONEN MED HENSYN TIL PASSAGE AF DE YDRE GRÆNSER

- a) De juridiske og institutionelle rammer
- b) Evalueringsordningen
- c) Den nuværende operative praksis
- d) Problemer i forbindelse med anvendelsen af fællesskabsreglerne
- e) De vigtigste behov

III. FORANSTALTNINGER OG AKTIONER MED HENBLIK PÅ EN INTEGRERET FORVALTNING AF EU-MEDLEMSSTATERNES YDRE GRÆNSER

- a) Fælles system for operativ samordning og samarbejde
- b) Fælles og integreret risikoevaluering
- c) Personale og interoperativt udstyr
- d) Fælles lovgivningskorpus
- e) Deling af byrderne mellem medlemsstaterne og EU.

IV. EUROPÆISK GRÆNSEPOLITI

BILAG I: OVERVÅGNING AF PLANEN FOR FORVALTNING AF EU'S YDRE GRÆNSER

BILAG II: DEFINITIONER

BILAG III: UDKAST TIL ERKLÆRING TIL OPTAGELSE I RÅDETS MØDEPROTOKOL

I. INDLEDNING

- (1) EU's ydre grænser spiller en central rolle med hensyn til at afgrænse og beskytte det område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som vi alle ønsker. Kontrollen og overvågningen af grænserne bidrager til at styre strømmene af personer, der rejser ind og ud af dette område, og hjælper med at beskytte vore borgere mod trusler mod deres sikkerhed. Endvidere er de et grundlæggende element i bekæmpelsen af ulovlig indvandring.
- (2) I et område som Schengen, der kendetegnes ved bortfald af kontrol ved de indre grænser, er overvågning og kontrol af de ydre grænser desuden af afgørende betydning.
- (3) I henhold til konklusion nr. 42 fra Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001 *"[vil] en bedre forvaltning af kontrollen ved EU's ydre grænser [...] bidrage til at bekæmpe terrorisme, organiseret ulovlig indvandring og menneskehandel. Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Kommissionen om at fastlægge mekanismer for samarbejde mellem myndigheder med ansvar for de ydre grænser og undersøge, hvordan der kan oprettes en mekanisme eller fælles tjenester til kontrol af de ydre grænser. (...)."*
- (4) I denne konklusion fra Det Europæiske Råd gøres der opmærksom på, at en sammenhængende og effektiv fælles forvaltning af EU-landenes ydre grænser vil styrke sikkerheden og desuden vil tjene til at sikre kontinuitet i den indsats, der gøres for at bekæmpe terrorisme, ulovlig indvandring og menneskehandel, som det fremgår af den samlede plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel i EU (6621/1/02 REV 1 JAI 30 FRONT 19 MIGR 10 VISA 29).
- (5) I overensstemmelse med denne konklusion godkendte Kommissionen den 7. maj 2002 en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende "integreret forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser", som bl.a. indeholder en analyse af den nuværende situation på området, såvel på operativt niveau som på regelniveau, og hvori der foreslås en række foranstaltninger og aktioner, der skal iværksættes på EU-plan (KOM (2002) 233 endelig).

- (6) Rådet tilsluttede sig den 7. december 2001 EU's koncept for forvaltning af grænsekontrollen (dok. 14570/01 FRONT 69). Konceptet er med til at danne grundlag for videreudviklingen af medlemsstaternes operative samarbejde. Det omfatter også kandidatlandenes deltagelse i et sådant samarbejde.
- (7) På ministerkonferencen i Rom den 30. maj 2002 blev der ligeledes fremlagt en "gennemførlighedsundersøgelse med henblik på oprettelse af et europæisk grænsepoliti", som var udført af eksperter fra Tyskland, Frankrig, Belgien, Spanien og Italien under sidstnævnte lands ledelse. I gennemførlighedsundersøgelsen skitseres en organisationsmodel, der skal opfylde en række målsætninger med henblik på at styrke EU's ydre grænser, uden at der sker indgreb i medlemsstaternes nationale suverænitæt, og som giver kandidatlandene mulighed for at være med lige fra begyndelsen som observatører. I gennemførlighedsundersøgelsen foreslås en model, der er opbygget som et polycentrisk net, der skal koordineres af et passende organ, og som umiddelbart kan etableres i praksis og derefter gradvis videreudbygges.
- (8) Endelig forberedes der i workshopen om politi og grænsesikkerhed under Oisin-programmet, som Finland, Belgien og Østrig er ved at gennemføre, en række foranstaltninger og aktioner, der skal iværksættes for at opnå et højere sikkerhedsniveau ved EU-medlemsstaternes ydre grænser.
- (9) Ovennævnte initiativer, navnlig Kommissionens meddelelse, har målsætninger, der for en stor del er fælles, og som bidrager til at definere planen for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser.
- (10) Denne plan er udarbejdet som en pragmatisk vejledning og opererer med flere foranstaltninger, der skal iværksættes gradvis for at opnå et passende sikkerhedsniveau ved medlemsstaternes ydre grænser. Nogle af disse foranstaltninger supplerer foranstaltningerne i kapitlet om grænsekontrol i bred forstand i "samlet plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel i EU" (6621/1/02 REV 1).

- (11) Planen indeholder et bilag med en resultattavle, der skelner mellem foranstaltninger og aktio-
ner, der skal iværksættes på henholdsvis kort sigt og mellemlang sigt. "Kort sigt" vil sige in-
den for en periode på et år, medens "mellemlang sigt" vil sige mellem tre og fem år afhængig
af den pågældende foranstaltnings art.
- (12) Der medfølger endnu et bilag, der præciserer en række relevante termer, som optræder for-
skellige steder i planen.
- (13) En af målsætningerne med denne plan er at foreslå en række arbejds- og samarbejdsmekanis-
mer på EU-plan, der indebærer, at de ansvarlige for kontrollen og overvågningen ved EU's
ydre grænser samordner deres operative aktiviteter som led i en integreret strategi. Det drejer
sig om at fastsætte prioriteter for omgående operationelle aktioner og at nå frem til en sam-
menhængende ramme om en fælles indsats på mellemlang og lang sigt. De retningslinjer og
foranstaltninger, der anbefales i planen, har en dynamisk karakter. Meningen er, at de i første
omgang skal indføres som en udbygning af Schengen-reglerne inden for rammerne af de nu-
værende traktater. I den forbindelse bør Norge og Island inddrages på passende måde i over-
ensstemmelse med den associeringsaftale, der er indgået mellem dem og Rådet om udviklin-
gen af Schengen-reglerne. Formålet er først og fremmest at skabe en dynamisk udvikling af
operative foranstaltninger, der skal bygge på samarbejdet om retlige og indre anliggender i
forbindelse med de ydre grænser.
- (14) Udvidelsen vil i øvrigt bringe nye udfordringer hvad angår beskyttelsen af de ydre grænser.
De fremtidige medlemsstater får i vid udstrækning et ansvar for den indre sikkerhed i EU. Det
er derfor nødvendigt, at der i nært samarbejde med de fremtidige medlemsstater fastlægges en
sammenhængende fremgangsmåde i forlængelse af den indsats, EU har gjort i de senere år.

- (15) Denne plan gør status over EU-reglerne og den bestående operative praksis, hvilket munder ud i en klarlægning af EU's behov set i et udvidelsesperspektiv. På basis af denne klarlægning foreslås det, at der udvikles en fælles politik for forvaltning af EU-landenes ydre grænser, som skal omfatte en række elementer, der anses for at være indbyrdes uadskillelige.

II. BESKRIVELSE AF SITUATIONEN MED HENSYN TIL PASSAGE AF DE YDRE GRÆNSER

- (16) I det følgende gives først en kort beskrivelse af de juridiske og institutionelle rammer, der følger af Schengen-reglerne, og af den aktuelle operative praksis med det formål at nå frem til en klarlægning af behovene.

a) De juridiske og institutionelle rammer

- (17) Siden konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen (herefter benævnt "Schengen-konventionen") trådte i kraft den 26. marts 1995, har kontrollen og overvågningen ved de deltagende medlemsstaters ydre grænser været underlagt fælles og ensartede principper. Indholdet af disse principper er fastlagt i afsnit II, kapitel 2, i Schengen-konventionen. De nærmere gennemførelsesbestemmelser til disse principper er fastsat i den fælles håndbog om de ydre grænser.
- (18) I artikel 3 i Schengen-konventionen fastsættes det, at "passage ved de ydre grænser kan principielt kun ske ved grænseovergangsstederne og inden for åbningstiderne". Schengen-konventionens artikel 5 fastlægger de betingelser, som udlændinge skal opfylde for at få tilladelse til at indrejse i og opholde sig i det fælles område med fri bevægelighed i indtil tre måneder, samt de retlige bestemmelser for, hvordan organer med ansvar for grænsekontrol skal forholde sig, når personer ikke opfylder betingelserne for indrejse.

- (19) Artikel 6 i Schengen-konventionen fastlægger, hvilke forpligtelser der påhviler medlemsstaterne med hensyn til kontrol og overvågning af de ydre grænser. Alle rejsende, herunder EU-borgere og personer med rettigheder i henhold til fællesskabsretten, der passerer de ydre grænser ved grænseovergangsstederne, skal mindst underkastes en kontrol, der gør det muligt at fastslå deres identitet på grundlag af rejselegitimation. Der foretages overvågning på strækninger mellem de tilladte grænseovergangssteder for ikke at tilskynde nogen til at passere den ydre grænse ulovligt. Medlemsstaterne skal sørge for, at de samme normer gælder overalt langs de ydre grænser.
- (20) Der er andre elementer i Schengen-reglerne, der er uadskillelige fra kontrollen og overvågningen af de ydre grænser, som f.eks.:
- Schengen-konventionens artikel 26 (transportvirksomheders ansvar) og 27 (hjælp i berigelsesøjemed til ulovlig indrejse)
 - bestemmelserne i artikel 71, stk. 3, om skærpelse af kontrollen med person- og varebevægelser samt transportmidler ved de ydre grænser "med henblik på at bekæmpe ulovlig indførsel af narkotika og psykotrope stoffer"
 - horisontale bestemmelser som f.eks. Schengen-informationssystemet (SIS), der også finder anvendelse ved de ydre grænser.
- (21) Schengen-konventionens artikel 101, stk. 1, litra a), fastsætter, at *"myndigheder med ansvar for grænsekontrol"* har adgang til alle *"oplysningerne i SIS samt ret til direkte søgning i disse oplysninger"*. Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at den ydre grænse fungerer som en barriere eller et filter i relation til den indre sikkerhed i bred forstand. De konsulære myndigheder har i øvrigt også adgang til de indberetninger, der foretages i henhold til Schengenkonventionens artikel 96 med henblik på at nægte visse tredjelandstatsborgere indrejse. De skal konsultere SIS, inden de udsteder visum til en tredjelandstatsborger.

- (22) Derudover har medlemsstaterne udviklet bilaterale samarbejdsformer lokalt ved de ydre grænser. Samarbejdet består blandt andet af aftaler på grundlag af artikel 7 eller artikel 47 i Schengen-konventionen.
- (23) Schengen-reglerne er nu blevet integreret i Den Europæiske Union ved hjælp af en protokol, der er knyttet til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union. To rådsafgørelser fra 1999 fastlagde Schengen-reglerne i detaljer og fastsatte det retlige grundlag for de fleste af bestemmelserne i Schengen-reglerne i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaterne. Navnlig blev det afgjort, at bestemmelserne i artikel 3, 5 og 6 i Schengen-konventionen havde retsgrundlag i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

b) Evalueringsordningen

- (24) Gruppen vedrørende Schengen-evaluering har fået tillagt opgaver på bestemte områder. I henhold hertil kan udvalget evaluere den måde, hvorpå kontrollen og overvågningen af de ydre grænser foregår i alle medlemsstaterne, samt deres visumudstedelsespraksis, politisamarbejdet og det retslige samarbejde ved de indre grænser og brugen af SIS. Dette evalueringssystem har to særskilte formål:
- at evaluere om nye medlemsstater opfylder betingelserne for at anvende Schengen-reglerne
 - at kontrollere, om medlemsstaterne anvender Schengen-reglerne korrekt.
- (25) For de medlemsstater, der anvender Schengen-reglerne, giver evalueringsbesøgene anledning til en rapport. Det er imidlertid ikke muligt at drage alle de logiske konsekvenser af en sådan rapport, f.eks. med hensyn til sanktioner eller operationel og finansiel støtte til en eller flere medlemsstater. Men det system, der er udviklet inden for rammerne af Gruppen vedrørende Schengen-evaluering, fungerer som et udgangspunkt for en styrkelse af evalueringen af de ydre grænser fra et internt sikkerhedsperspektiv.

c) Den nuværende operative praksis

- (26) Schengen-konventionens artikel 6 fastsætter, at kontrollen gennemføres efter ensartede principper "*inden for rammerne af den nationale kompetence og den nationale lovgivning og under hensyn til samtlige kontraherende parter interesser*". Det vil sige, at hver medlemsstat frit kan vælge ud fra dens egne interne nationale strukturer, hvilke myndigheder der skal varetage kontrollen og overvågningen af de ydre grænser.¹
- (27) På det finansielle plan er det det nationale budget i hver medlemsstat, der afholder udgifterne til personale og udstyr. Det kan føre til særlig store finansielle byrder for nogle medlemsstater på grund af geografiske forhold, navnlig i forbindelse med overvågning af søgrænserne. Arbejdsmetoder, brug af personale og materiel samt forvaltningen heraf følger i alt væsentligt de nationale regler, til trods for bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 6. På andre områder, såsom toldområdet, bidrager Fællesskabet imidlertid i betydeligt omfang.

d) Problemer i forbindelse med anvendelsen af fællesskabsreglerne

- (28) Artikel 5 i Schengen-konventionen fastsætter, at tredjelandstatsborgere for at kunne få lov til at indrejse i det fælles område med fri bevægelighed "*ikke må udgøre en trussel for [en af medlemsstaternes] offentlige orden, nationale sikkerhed eller internationale forbindelser*". Det er langt fra nemt at gennemføre dette princip på en ensartet måde ved de ydre grænser, eftersom vurderingen af en persons situation foretages på grundlag af nationale kriterier, der varierer fra det ene land til det andet.
- (29) Eventuelle forskelle i national lovgivning og administrativ praksis kan resultere i forskelle i sikkerheden mellem de strækninger af de ydre grænser, der kontrolleres af forskellige medlemsstater. Fortolkningen af reglerne om indberetning til SIS varierer fra den ene medlemsstat til den anden. Disse faktorer har naturligvis indvirkning på, hvor ensartet forvaltningen af de ydre grænser er i relation til den indre sikkerhed inden for det fælles område med fri bevægelighed.

¹ Schengen-kataloget over bedste praksis, som Rådet vedtog den 28. februar 2002, indeholder følgende henstilling: "Enkle og funktionelle ministerielle beføjelser til grænsekontrol i bred forstand. Centralisering af tilsynet med og instrukser vedrørende grænsekontrol og grænseovervågning under et ministerium med RIA-spørgsmål som arbejdsområde."

(30) I øvrigt indeholder Schengen-konventionens artikel 6 bestemmelser om indrejse- og udrejsekontrol af alle personer, der passerer de ydre grænser, men i praksis er udrejsekontrollen af sekundær betydning. Denne situation fortjener en nærmere gennemgang i relation til den korrekte anvendelse af foranstaltninger i forbindelse med udrejseforbud eller diskret overvågning af personer, der kan udgøre en sikkerhedstrussel.

e) De vigtigste behov

(31) Ud fra den ovenfor beskrevne situation kan der peges på følgende behov:

(32) Der er behov for en mere operativ samarbejds- og samordningsinstans for det personale, der varetager kontrollen og overvågningen af de ydre grænser. Der bør opnås bedre integration mellem de opgaver, der varetages ved de ydre grænser, og de opgaver, der udøves af andre myndigheder inden for det fælles område med fri bevægelighed.

(33) Det er nødvendigt at harmonisere og forbedre den praksis, der følges af de nationale enheder, som har til opgave at varetage kontrollen og sikre overvågningen ved de ydre grænser.

(34) Man skal sikre en bedre sammenhæng på det operative plan mellem den indsats, der gøres ved de ydre grænser, og den indsats, der gøres inden for det fælles område med fri bevægelighed.

(35) Der bør etableres løbende kontakt mellem de personer, der har ansvaret for forvaltningen og for den operative planlægning af indsætningen af personale og udstyr.

(36) Der må indføres en ordning, der sætter de ansvarlige for de operative tjenester i stand til at nå frem til en fælles risikoanalyse og derigennem en prioritering og samordning af deres operative mål på EU-plan.

(37) Visse gældende lovbestemmelser om kontrol og overvågning af de ydre grænser bør ændres.

(38) Der bør findes en ordning, som giver mulighed for at fordele de finansielle og operative byrder, og som indebærer gennemførelse af forskellige foranstaltninger.

(39) Der er behov for fælles normer for uddannelse af grænsevagter.

III. FORANSTALTNINGER OG AKTIONER MED HENBLIK PÅ EN INTEGRERET FORVALTNING AF EU-MEDLEMSSTATERNES YDRE GRÆNSER

(40) For at nå frem til en sammenhængende løsning, der kan opfylde alle de behov, som medlemsstaterne på forskellig vis har peget på, og som er beskrevet ovenfor, er der behov for en struktureret indsats, der sikrer kontinuiteten inden for rammerne af en fælles politik for integreret forvaltning af de ydre grænser. Denne fælles politik bør som et mindstemål bestå af fem elementer, der er indbyrdes forbundne:

- A. Fælles system for operativ samordning og samarbejde
- B. Fælles og integreret risikoevaluering
- C. Personale og interoperativt udstyr
- D. Fælles lovgivningskorpus
- E. Deling af byrderne mellem medlemsstaterne og EU.

(41) De første tre elementer er af operativ karakter. I den forbindelse peges der i en gennemførlighedsundersøgelse, som koordineres af Italien, på seksten fælles mål, mens det projekt, som Østrig, Belgien og Finland går ind for, og som er under udarbejdelse, peger på tolv foranstaltninger til at styrke samarbejdet. Alle disse forslag peger i samme retning og ligner hinanden, hvis de ikke er helt ens. De centre, der forventes oprettet som led i den netværksstruktur, der omtales nedenfor i punkt A.3, vil kunne bidrage til den operative gennemførelse af de foranstaltninger og mål, som fællesinstansen for de ydre grænser peger på (se nedenfor under punkt A.1)¹.

(42) Det skal for hvert af elementerne specificeres, hvilke retningslinjer, der skal følges, og hvilke foranstaltninger, der skal træffes.

¹ I har taget forbehold.

A. Fælles system for operativ samordning og samarbejde

(43) Følgende instrumenter bør tages med i betragtning ved etablering af dette system:

Foranstaltninger på kort sigt:

1. Oprettelse af en fællesinstans for de ydre grænser

(44) En sådan fællesinstans vil kunne arbejde efter følgende principper:

- Fungere som "hovedet" bag den fælles politik for forvaltning af de ydre grænser.
- Fungere som "dirigent" og samordne og lede operative aktioner i marken, navnlig i krisesituationer.
- Fungere som forvalter og strateg for at sikre bedre sammenhæng i de nationale politikker i relation til personale og udstyr.
- Udøve inspektionsbeføjelser, navnlig i krisesituationer, eller når risikoevalueringen tilsiger det.
- Øge operativ samordning vedrørende forvaltningen af de ydre grænser og andre sikkerhedsmyndigheder.

(45) Fællesinstansen mødes inden for rammerne af Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl og bliver den enhed, der får til opgave at samordne den i pkt. A.3 omhandlede netværksstruktur og alle de øvrige foranstaltninger, der analyseres i denne plan¹. Fællesinstansen sammensættes af cheferne for medlemsstaternes grænsekontrol-tjenester, som bistås af Grænsegruppen og alt efter hvilket specifikt emne, der behandles, af Rådets kompetente grupper (f.eks. Gruppen vedrørende Schengen-evaluering, Visumgruppen, Cirefi-Gruppen osv.).

¹ I tog forbehold.

- (46) Til udøvelse af sin inspektionsfunktion skal fællesinstansen tage udgangspunkt i det mandat, Det Stående Udvalg for Anvendelse og Evaluering af Schengen-reglerne har fået tillagt, og som indgår i Schengen-reglerne, men som måske vil kunne udvides og styrkes uden at opheve den forbindelse, dette mandat skaber mellem første og tredje søjle.
- (47) Under alle omstændigheder skal fællesinstansens opgaver såvel på kort som på længere sigt omfatte aktiviteter til fremme af en mere effektiv anvendelse af EU's retsregler, men den skal derimod ikke fremlægge forslag til ny lovgivning eller have nogen gennemførelsesbeføjelser som omhandlet i EF-traktatens artikel 202. Den første udfordring for denne fællesinstans vil være at komme i gang med et systematisk arbejde og vinde de berørte parter respekt og tillid.
- (48) Fællesinstansens virksomhed udgør også den bedste ramme om den gradvise optagelse af de stater, der ansøger om medlemskab af EU. De nye medlemsstaters fulde deltagelse i fællesinstansens forskellige aktiviteter vil give dem mulighed for at gå frem i samme takt som de enkelte medlemsstaters anvendelse af bestemmelserne i Schengen-reglerne.
- (49) Desuden vil fællesinstansen kunne anmodes om at foretage en analyse med henblik på udvikling af det instrument, der består af permanent udveksling og behandling af information og oplysninger, og som behandles nedenfor.
- (50) I overensstemmelse med det nye mandat til Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration, der bekræfter den indfaldsvinkel til migration på tværs af søjlerne, skal fællesinstansen tage hensyn til denne gruppes arbejde, navnlig for så vidt angår forbindelserne med oprindelseslande og transitlande.

2. Nationale kontaktsteder for grænseforvaltning

- (51) Det skal overvejes at oprette et nationalt kontaktsted for grænseforvaltning som et nødvendigt led i et mere ensartet og effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne. Disse kontaktsteder med klart afgrænsede opgaver vil sikre, at alle nødvendige oplysninger hurtigt når frem til de relevante kompetente myndigheder, f.eks. i tilfælde af en indberetning ved EU's ydre grænser. Spørgsmålet er også nært knyttet til udviklingen af fællesinstansen for de ydre grænser. Den vil kunne varetage kommunikationen mellem udvalgte ledere af de nationale grænsepolitimyndigheder i EU.
- (52) Værdien af denne form for kontaktsteder vil øges efter udvidelsen af EU.

3. Oprettelse af en netværksstruktur

- (53) Der kan oprettes en netværksstruktur, som i givet fald kan bestå af en række ad hoc-centre¹, hver af dem med tilknytning til gennemførelsen af de specifikke foranstaltninger i denne plan.
- (54) Centrene skal betragtes som operative centre med en mindre, fast kerne og bistået af en række rådgivere eller eksperter. Disse rådgivere eller eksperter skal være fra de medlemsstater, som har en interesse i de forskellige mål, og de skal yde et meningsfuldt bidrag til at nå det bedst mulige resultat.
- (55) Netværket skal være åbent for alle medlemsstaterne, så de medlemsstater, der har en interesse i gennemførelsen af specifikke foranstaltninger, kan bidrage konstruktivt til at nå det bedst mulige resultat.
- (56) Hvert center skal have en reel grad af selvstændighed og specialisering og skal samtidig være tæt forbundet med de andre centre.²

¹ I tog forbehold.

² I tog undersøgelsesforbehold.

4. Fælles operationer ved de ydre grænser

- (57) Under anvendelse af erfaringerne fra de seneste fælles operationer, såsom High Impact-operationen under det belgiske formandskab og RIO I og RIO II under det spanske formandskab, kan følgende fremgangsmåde overvejes:
- (58) Fælles operationer udføres, når cheferne for medlemsstaternes grænsetjenester konstaterer og beslutter, at der er behov for det. Fælles aktioner på grundlag af efterretninger og fælles risikoanalyse kan være baseret på en langsigtet handlingsplan, men bør også imødekomme de umiddelbare behov ved de ydre grænser. De respektive medlemsstater skal forpligte sig til at yde ressourcer (eksperter og udstyr) til fælles aktioner. Andre enheder, herunder i givet fald Europol, kan involveres i alle en aktions faser og lette udveksling af oplysninger og efterretninger samt udarbejdelse af aktivitetsrapporter.
- (59) Følgende kan derfor anvendes som en definition af fælles operationer: fælles grænsekontroloperationer langs hele eller en del af Den Europæiske Unions eksisterende og/eller kommende ydre grænse (land, hav, luftrum) baseret på efterretninger og en fælles risikovurdering.

5. Pilotprojekter

5.1. Planen vedrørende internationale lufthavne

- (60) Nedenfor følger det pilotprojekt, der er defineret i gennemførlighedsundersøgelsen.
- (61) 5.1.1 En sådan foranstaltning er navnlig interessant på grund af følgende:
- a) Alle EU-lande har en international lufthavn; det er således en fælles faktor;
 - b) Hver lufthavn er et lukket område, hvor grænsekontrollen udføres af udvalgte og specialiserede enheder;
 - c) Det er derfor muligt at afprøve og etablere standardprocedurer, der kan anvendes på andre typer af grænser.

- (62) Planen kunne bestå i at udforske muligheden af at forbedre de eksisterende fælles operative standarder og procedurer og samle dem i en praktisk vejledning, der vil blive udarbejdet som grundlag for fælles uddannelse. Et af målene ville være gennemførelse af en realtidsdatabase med fjerntilslutning, hvor alle de indsamlede data og oplysninger indlæses.
- (63) Der vil skulle oprettes blandede operative enheder, der løbende skal ajourføre standarder, procedurer, fælles uddannelse og database og kontrollere, at de er i stand til at opfylde deres formål.
- (64) 5.1.2 Personale fra interesserede medlemsstaters grænsevagter med speciale i lufthavne kan sendes til internationale lufthavne i andre medlemsstater. De kan indgå i arbejds holdene og i hele systemet af grænseovergangssteder i lufthavne i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Der skal være mulighed for udveksling af højtplaceret personale.
- (65) 5.2 Med udgangspunkt i operation RIO's (Risk Immigration Operations) erfaringer i nogle af EU's største internationale lufthavne, kan der gennemføres en foranstaltning af samme type ved EU's søgrænser.
- (66) 5.3 Rådet tilskynder medlemsstaterne til at tilbyde at lede og/eller deltage i andre projekter.

6. Oprettelse af et netværk af forbindelsesofficerer

a) I tredjelande

- (67) På grundlag af erfaringer fra netværket af indvandringsforbindelsesofficerer i det vestlige Balkan skulle samtlige indvandringsforbindelsesofficerer fra medlemsstaterne, som er placeret i det samme tredjeland, kunne arbejde effektivt sammen. Der skal hurtigt oprettes netværk i andre områder. Samarbejdet skal foregå inden for et konkret netværk. Netværket skal sende oplysninger til samtlige medlemsstater. Anmodninger fra medlemsstaterne kan sendes til og besvares af nettet. Netværket skal bygge på: regelmæssige møder, om muligt fælles kontor, som kan deles med alle andre indvandringsforbindelsesofficerer med speciale i andre spørgsmål (organiseret kriminalitet, narkotika osv.), som ofte har tilknytning til indvandring.

(68) Indvandringsforbindelsesofficererne, der opbygger dette netværk, kan arbejde både lokalt og i hovedkvarteret.

b) Placering i medlemsstatens hovedkvarter

(69) Indvandringsforbindelsesofficererne i medlemsstaterne behøver ikke nødvendigvis have andre ansvarsområder.

7. Netværk af centre for forfalskede dokumenter

(70) Det kan overvejes at oprette og forvalte et automatiseret og sikret intranetsystem, der giver mulighed for at overføre oplysninger i dokumenter (herunder overførsel af højopløsningsbilledkvalitet med henblik på edb-kontrol af rejselogitimation). Systemet skal også kunne forsyne alle deltagerlandene med identiske data, der ajourføres løbende.

(71) Desuden skal der oprettes protokoller vedrørende overførsel af oplysninger (f.eks. indberetninger, beskrivelse af ægte dokumenter, ...).

(72) Netværket skal fremover anvende Fado-systemet som basis.

8. Personaleudveksling mellem grænsekontrolsteder

(73) Udvekslingen af grænsekontrolpersonalet mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og kandidatlandene skal øges på grundlag af risikoanalyse.

9. Rationel tilbagesendelse

(74) De eksisterende strukturer i hver medlemsstat skal identificeres, og behovet for fælles tilbagesendelsesaktioner skal vurderes. En sådan rationel procedure vil gøre det muligt at samle medlemsstaternes krav til tilbagesendelse og derudfra tilrettelægge fælles aktioner. Der skal således indføres sikkerhedsforanstaltninger som standard med henblik på tilbagesendelse med fly, skib og andre transportmidler.

- (75) Dette udelukker ikke muligheden for, at medlemsstaterne hver især kan foranstalte transport med udgangspunkt i sine egne behov og inddrage enhver anden interesseret medlemsstat.
- (76) Derudover skal medlemsstaterne nå til enighed om gensidig støtte og bistand med hensyn til håndhævelse af tilbagesendelses- og tilbagetagelsesforanstaltninger i transitleddet (lufthavne, havne, bil og tog). Der vil også skulle føres forhandlinger, så Den Europæiske Union og oprindelses- og transitlandene kan nå til enighed om bistand både i transitleddet og under udleveringsprocedurerne ved ankomsten.
- (77) Inden for rammerne af Rådet skal der afholdes årlige møder på operativt plan vedrørende problemer, nye erfaringer og planlægningsprogrammer for tilbagesendelsesaktioner. Desuden skal der afholdes fælles uddannelsesaktiviteter for specialiserede tilbagesendelsesenheder. Ovennævnte foranstaltninger skulle kunne gøre det muligt at tilrettelægge fælles aktioner.
10. Koordineret efterforskning af kriminalsager, der er forbundet med grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig indvandring
- (78) I den samlede plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring peges der på behovet for at styrke Europol's rolle og beføjelser, navnlig med hensyn til at afsløre og uskadeliggøre de kriminelle organisationer, der er involveret i ulovlig indvandring. Der skal fastlægges en procedure til at sikre, at et permanent system for kommunikation mellem Europol og de deltagende medlemsstaters myndigheder med ansvar for forvaltning af de ydre grænser kan forsyne Europol med relevante oplysninger gennem deres nationale enheder i overensstemmelse med Europol-konventionen.
- (79) Hovedformålet med et sådant system skal være at sikre Europol al mulig bistand i arbejdet med at forebygge, efterforske og analysere specifikke forbrydelser og at videregive og behandle alle de oplysninger, som indhentes af Europol desangående.

- (80) Der skal således oprettes et permanent netværk af kontaktsteder mellem de specialiserede enheder, som muliggør:
- harmonisering af arbejdsmetoder, idet der oprettes strukturer, som kan behandle disse former for grænseoverskridende kriminalitet
 - udveksling af oplysninger om ruter og netværkenes arbejdsmetoder, samt om specialiseret dokumentfalsk, som kræver analyser og risikovurdering, for at politiets indsats kan gøres mere effektiv (indsamlingen af oplysninger skal navnlig baseres på dem, der modtages fra forbindelsesofficererne i oprindelses- og transitlande, samt fra Europol og Rådets kompetente arbejdsgrupper)
 - indsættelse af fælles efterforskningshold med støtte fra Europol med henblik på at optrælle ulovlige indvandringsnetværk på hele ruten fra oprindelseslandet til bestemmelseslandet.

Foranstaltninger der skal træffes på mellemlang sigt

1. Kvalitetsstyring

- (81) En sådan foranstaltning kan defineres som en samling af fælles standarder af nytte for de enkelte medlemsstater.
- (82) Med sådanne standarder ville alle oplysninger (tabeller med statistikker, tendenser osv.) blive samlet under ét.
- (83) En analyse af disse standarder ville gøre det muligt at forbedre de præstationsindikatorer, der er nødvendige for kvalitetsstyring.

2. En permanent udveksling og behandling af information og oplysninger

- (84) En sådan mekanisme skal betragtes som en procedure eller adfærdskodeks, som alt efter arten af oplysninger og risici tager sigte på oprettelse af direkte forbindelser og udveksling af oplysninger mellem de myndigheder, der varetager sikkerheden ved de ydre grænser. En sådan sikkerhedsprocedure skal baseres på en lang række instrumenter og aftaler om udveksling af tekniske oplysninger, hvoraf nogle allerede eksisterer, medens andre skal indføres gradvis.

(85) Der kunne være tale om følgende instrumenter:

- SIS, som anvendes til at konsultere oplysninger i forbindelse med kontrol ved de ydre grænser,
- de forskellige elektroniske databanker, der udvikles (f.eks. fortegnelser over udstedte og afslåede visa), så oplysninger, andre myndigheder stiller til rådighed, kan konsulteres,
- kanaler til udveksling af oplysninger om forebyggelse af narkotikahandel,
- et krypteret Intranet, som forbinder nationale kontaktpunkter, så de interaktivt kan udveksle eller konsultere oplysninger vedrørende meget præcise foranstaltninger, som skal træffes i løbet af meget kort tid over for en person, som krydser en ydre grænse,
- de traditionelle telekommunikationsmidler (telefon eller radio), om nødvendigt via nationale kontaktpunkter.

(86) Hvis alle informationsmidler, der eksisterer eller udvikles, integreres i de bredere multimedia-kommunikationsprocedurer, sikrer man et fuldstændig indbyrdes forbundet system, som giver mulighed for øjeblikkelig dataudveksling mellem såvel de berørte myndigheder som med forudfastsatte tjenester i de deltagende lande, der er posteret ved de ydre grænser. En sådan integrering bør vurderes omhyggeligt på baggrund af fællesskabsreglerne om databeskyttelse. Enhver anmodning om oplysninger og dokumenter, som en tjeneste har brug for, ville dermed blive meddelt omgående, således at en lovovertrædelse eller trussel, som observeres ved den ydre grænse, kan behandles i korrekt. Udveksling af oplysninger af juridisk art skal ske i overensstemmelse med national eller international lovgivning.

(87) For at en sådan procedure kan fungere korrekt, bør den i det lange løb formaliseres ved et retsinstrument, som præciserer, hvilke forpligtelser og gensidige rettigheder, der på EU-plan gælder for såvel de forskellige grænsekontrolltjenester med ansvar for kontrol og overvågning af personer eller varer, der krydser de ydre grænser, som for disse grænsekontrolltjenester og andre administrative, politi- eller retsmyndigheder inden for EU's område, som varetager sikkerhedsspørgsmål inden for det fælles område med frihed og fri bevægelighed.

3. Ekspertgruppe til missioner i tredjelande

- (88) Det bør overvejes at oprette en virtuel gruppe af specialister på forskellige områder som f.eks. grænsekontrol, falske dokumenter, overvågning osv. De kan som særlige EU-rådgivere sendes til tredjelande. Alle medlemsstater bør opfordres til at bidrage med eksperter til denne gruppe. Der skal udarbejdes protokoller om finansielle anliggender, ansættelse, rådighed osv.
- (89) Det vil også være nødvendigt at tage hensyn til EU's hidtidige erfaringer med uddannelse og rådgivning af konsulatspersonale, ansatte i luftfartsselskaber samt tredjelandes myndigheder med ansvar for grænsekontrol. Man bør bl.a. fremhæve erfaringerne i forbindelse med Schengen-reglerne og de erfaringer, der er gjort af EU's fælles hold i Bosnien-Hercegovina.

4. Hurtig udrykningsenhed

- (90) Efter anmodning fra en medlemsstat og for at reagere på specifikke problemer og kriser som følge af ulovlig indvandring ved EU's ydre grænser kan medlemsstaterne (på frivilligt grundlag) udpege en række embedsmænd, som kan udsendes når som helst og hvor som helst. Dette kan ske langs grænseovergangsstederne eller de grønne og blå grænser efter anmodning fra en medlemsstat. Denne enhed skal rådgive og støtte de kompetente nationale tjenester som supplement til disses indsats.

5. Enheder for grænsevagt- og toldsamarbejde ved de ydre grænser

- (91) Ved vigtige eksterne land- og søgrænser, som er særligt følsomme for mere end en medlemsstat, kan grænsevagter fra de berørte medlemsstater samarbejde i fælles enheder.
- (92) Som et første skridt skal medlemsstatens embedsmænd støtte de lokale grænsevagter. Dette personale skal sætte fokus på trafiksikkerhed, identifikation af personer, som en kompetent retlig myndighed begærer anholdt eller udleveret, osv.

- (93) Som et næste skridt vil det blive undersøgt, om grænsevagterne fra gæstemedlemsstaten eventuelt har beføjelse til personkontrol, idet de aldrig træder i stedet for de kompetente nationale tjenester.
- (94) Hvis det er muligt, eller der anmodes herom, vil grænsevagterne fra gæstemedlemsstaten også kunne give støtte i forbindelse med overvågningsopgaver, især fælles patruljering.
- (95) I disse enheder skal der endvidere oprettes kontaktpunkter med EU's nabolande.
- (96) Mellem disse enheder bør der oprettes et integreret intranet, som sammenkæder dem på EU-plan, med direkte adgang til SIS og alle andre fælles databaser, som måtte blive udviklet fremover, som stiller tidstro data til rådighed for alle medlemsstaternes embedsmænd ved alle grænser.

B. En fælles integreret risikoevaluering

- (97) En fælles integreret risikoevaluering indgår også som et vigtigt element i drøftelserne om beskyttelse af de eksterne grænser.

Der må sondres mellem to forskellige på hinanden følgende etaper:

På kort sigt

- (98) Den fælles instans for de ydre grænser får til opgave at strukturere disse aktiviteter og vurdere de øjeblikkelige operative behov. Denne struktur vil i første omgang afgøre, hvilke indikatorer der er relevante for risikoanalysen og -udviklingen.

- (99) I den indledende fase vil den fælles instans for de ydre grænser kunne søge rådgivning fra Europol, CIREFI og andre instanser om, hvilken type oplysninger det er nyttigt at indsamle ved de ydre grænser. Denne analyse bør også omfatte, hvordan de skal bruges med henblik på den indre sikkerhed på det fælles område med fri bevægelighed. Der er tale om:
- at udvælge de opgavetyper, der kan udøves henholdsvis af grænsevagttjenesterne og tjenester inde i landet, der vil vinde ved at blive knyttet sammen
 - at afgøre, hvilke kategorier af oplysninger der bør udveksles.

På mellemlang sigt

- (100) Fastlæggelse af de fælles indikatorer efterfulgt af konstant og løbende overvågning af, hvorledes de udvikler sig, for at drage de operative konsekvenser for en indsats på stedet.
- (101) En integreret strategi for risikoanalyse skal bygges op omkring tre hovedakser for beskyttelse af de ydre grænser:
- Indsatsen i tredjelande bør sikres på to hovedområder: medlemsstaternes konsulater og forbindelsesofficerer og politiattachéer. Forbindelsesofficererne og de politiattachéer, der findes ved nogle medlemsstaters ambassader, kunne komme til at spille en større rolle og handle i alle medlemsstaternes interesse, således at det konsulære samarbejde kommer til at omfatte bredere områder og bedre kan bidrage til at forebygge risikoen for terrorisme.
 - Med hensyn til grænseovergangssteder bør der i risikoanalysen fokuseres på:
 - a. Optimering af kontrol- og overvågningspraksis: *EU-kataloget for Schengen* vil kunne lette risikoanalysen, navnlig i forbindelse med søgrænserne.
 - b. Teknologisk overvågning: risikoanalysen bør tage højde for de virkninger, den teknologiske udvikling får for grænsevagternes arbejde, f.eks. ved brug af elektroniske databaser, biometriske data i talform eller brug af teledetektion til overvågning af de ydre grænser.

- c. De praktiske spørgsmål i forbindelse med det daglige samarbejde med nabolandene ved de ydre landgrænser: inden for rammerne af risikoanalysen kunne man søge at indkredse en tids- og ressourcebesparende tilrettelæggelse af kontrollen, der kan fremme samarbejdet over grænserne.
 - d. De sikkerhedsmæssige "skævheder", der beror på topografien ved grænsen og det regionale miljø.
 - e. Forbedring og udbygning af den opgave, der består i at indsamle oplysninger: risikoanalysen bør her afgøre, hvordan man kan optimere brugen af den ydre grænse som "informationskilde" angående trafik af personer, varer, genstande og køretøjer og, i det omfang det er nødvendigt, risikoen for narkotikahandel.
- Med hensyn til den indre sikkerhed inden for det fælles område med fri bevægelighed bør der udveksles data og information mellem grænsevagtjenester og mellem tjenester inden for området med henblik på håndhævelse, forebyggelse eller efterforskning i forbindelse med en tilstrækkeligt præcis og sandsynlig risiko ved de ydre grænser.

C. Personale og interoperativt udstyr

Foranstaltninger, der skal træffes på kort sigt

(102) Med henblik på gradvis at reducere de kvantitative og kvalitative forskelle, der kan forventes at skabe "sikkerhedsmæssige skævheder" mellem medlemsstaterne ved de ydre grænser, må der træffes følgende foranstaltninger:

(103) 1. Et fælles grundlag for uddannelsen af grænsevagter

Det er nødvendigt at udarbejde et fælles grundlag for uddannelsen af grænsevagter og deres mellemledere og regelmæssigt at afholde videreuddannelseskurser på højt niveau. Med henblik herpå skal uddannelsesprogrammerne udformes med særlig vægt på sprogundervisning; indsigt i de vigtigste principper i de beføjelser og den status, grænsevagter fra andre medlemsstater har, ligesom praktikophold i en anden medlemsstats grænsevagttjeneste bør fremmes; og oplæring af grænsevagterne til at overholde og beskytte asylansøgers rettigheder.

- (104) 2. Et fælles grundlæggende uddannelsesprogram
Fællesinstansen for de ydre grænser kunne få til opgave at udforme et *fælles grundlæggende uddannelsesprogram for grænsevagter* med udgangspunkt i de nationale uddannelsessystemer, således at medlemsstaterne får henstillinger, standarder og regler med henblik på en effektiv og kohærent ansættelsespolitik.
- (105) 3. Fælles brug af mobilt overvågningsudstyr
Der bør også tilstræbes en tilnærmelse af de nationale politikker for så vidt angår grænsevagternes udstyr, faste infrastrukturer, mobilt udstyr og teletjenester.

På mellemlang sigt

- (106) *Det bør overvejes at udvikle ny teknologi, der kan lette kontrollen ved grænseovergangsstederne og overvågningen mellem overgangsstederne.*
- (107) Kystovervågningen ved hjælp af radar eller satellitter bør koordineres bedre mellem medlemsstaterne, således at der opnås et mere ensartet sikkerhedsniveau. Nogle medlemsstaters geografiske beliggenhed gør det rimeligt, at byrderne deles for at sikre, at de faste og mobile kontrol- eller overvågningsinfrastrukturer fungerer, som de skal, til gavn for alle medlemsstater. *Galileo*-satellitssystemet er et eksempel på et højteknologisk europæisk instrument, der kan tilføre den fælles politik for overvågning og kontrol af de ydre grænser en ny dimension.
- (108) I relation til konvergens mellem medlemsstaternes politik bør man også tilstræbe den størst mulige grad af interoperabilitet mellem medlemsstaternes mobile udstyr. Særligt bekosteligt udstyr som f.eks. satellitovervågningsnet ved søgrænserne bør være fælles.

D. Et fælles lovgivningskorpus

- (109) EF-traktatens afsnit IV, især artikel 62 og 66, frembyder store juridiske muligheder for at tilrettelægge den nødvendige strategi og for at etablere alle elementerne i den fælles politik for en integreret forvaltning af de ydre grænser og få dem til at fungere.

Foranstaltninger, der skal træffes på kort sigt:

- (110) 1. *Omarbejdning af den fælles håndbog om kontrol ved de ydre grænser med henblik på at præcisere retsstillingen med hensyn til bestemmelserne heri og give dem en retlig status på lige fod med andre gældende retsinstrumenter som f.eks. bestemmelserne om fri bevægelighed for Unionens borgere eller udbyggelse af Schengen-reglerne og konventionerne i henhold til folkeretten, som er relevante for grænsekontrol. Det bør tages initiativ til lovgivning på dette område.*
- (111) 2. *Indføjelser af visse regler om "god praksis" i den fælles håndbog på grundlag af EU's Schengen-katalog over bedste praksis, der således gøres bindende.*
- (112) 3. *Opstilling af principper for og vedtagelse af fælles foranstaltninger for "mindre grænsetrafik", navnlig med henblik på udvidelsen. Der bør tages initiativ til udarbejdelse af en bedre definition af de grundlæggende principper og fremgangsmåder for en sådan ordning og i givet fald til forberedelse af aftaler mellem Fællesskabet og de tilgrænsende tredjelande.*

Foranstaltninger, der skal træffes på mellemlang sigt:

- (113) *Udarbejdelse af en - også elektronisk tilgængelig - praktisk vejledning, som kan anvendes af dem, der har til opgave at kontrollere og overvåge de ydre grænser.*
- (114) *Formålet er at give alle medlemmer af grænsekontrolltjenesterne en letanvendelig vejledning, som til enhver tid kan konsulteres. En sådan vejledning vil ikke være en lovkilde, men en systematisk, sammenhængende samling af alle regler for kontrol og overvågning i henhold til de relevante retsinstrumenter. En sammenfatning og forenkling af Schengen-reglerne ville således gøre det muligt at træffe hurtigere afgørelser, fastlægge ensartede metoder på EU-niveau og tjene som grundlag for en fælles uddannelse.*

E. Byrdedeling mellem medlemsstaterne og Unionen

På kort sigt

- (115) Det skal på EU-niveau fastlægges, hvad der skal danne grundlaget for en reel deling af de finansielle byrder for så vidt angår kravene til udstyr og menneskelige ressourcer med henblik på integreret styring af de ydre grænser, men under fuld overholdelse af de finansielle overslag.
- (116) De største bidrag til afholdelse af disse udgifter skal fortsat komme fra de nationale budgetter. Ikke desto mindre kan bidrag fra fællesskabsbudgettet anvendes til udarbejdelse af en mekanisme til finansiell omfordeling mellem medlemsstaterne samt til finansiering på længere sigt af erhvervelsen af fælles udstyr, navnlig med henblik på støtte til fælles aktioner. ARGO-programmet skulle på kort sigt kunne finansiere de mest presserende krav, f.eks. til fælles uddannelse.
- (117) Der skal gennemføres en vurdering af de forskellige muligheder for deling af byrderne mellem medlemsstaterne.

IV. EUROPÆISK GRÆNSEPOLITI

- (118) En integreret styring af EU-medlemsstaternes ydre grænser er en dynamisk proces, som skal udvikles etapevis.
- (119) Iværksættelsen af foranstaltningerne i denne plan vil udgøre et væsentligt fremskridt i retning af en sådan integreret styring.
- (120) Med udgangspunkt i erfaringerne med en sådan gradvis udvikling, kan der i givet fald overvejes yderligere institutionelle skridt efter en indgående juridisk undersøgelse af spørgsmålet om retsgrundlaget og fastlæggelse af, hvilke instrumenter der er behov for. Dette kunne omfatte en beslutning om at oprette et europæisk grænsepolitikorps, bestående af fælles hold, som skal have til opgave at støtte medlemsstaternes nationale polititjenester, men ikke erstatte dem.

OVERVÅGNING AF PLANEN FOR FORVALTNING AF EU'S YDRE GRÆNSER

<u>Foranstaltninger, der skal træffes</u>	<u>Udført eller igangværende arbejde</u>	<u>Vejledende tidsplan¹</u>
Oprettelse af en fællesinstans for de ydre grænser	Det første møde mellem de grænsekontrolansvarlige fandt sted i forbindelse med mødet i Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl den 11. april 2002	Et år
Oprettelse af en netværksstruktur	Gennemførlighedsundersøgelsen angående oprettelsen af et europæisk grænsepoliti	Et år
Pilotprojekter	RIO I og RIO II	Et år
Oprettelse af et netværk af forbindelsesofficerer	Balkaninitiativet	Et år

¹ Skal revideres af fællesinstansen for de ydre grænser på grundlag af oplysningerne fra de medlemsstater, der er involveret i iværksættelsen af foranstaltningerne.

<u>Foranstaltninger, der skal træffes</u>	<u>Udført eller igangværende arbejde</u>	<u>Vejledende tidsplan¹</u>
Netværk af centre for forfalskede dokumenter	Fado-initiativ	Et år
Personaleudveksling mellem grænsekontrolsteder	Der er taget visse initiativer på bilateralt plan	Et år
Fælles operationer ved de ydre grænser	Storstilet operation (HIO) under det belgiske formandskab. RIO I og II under det spanske formandskab	Et år
Operation rationel tilbagesendelse	Bilaterale initiativer	Et år
Koordineret efterforskning af kriminalsager, der er forbundet med grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig indvandring	Europol har allerede udført arbejde med efterforskning af kriminalsager, der er forbundet med ulovlig indvandring	Et år
Nationale kontaktsteder for grænseforvaltning		Et år
Kvalitetsstyring		Tre år
En permanent udveksling og behandling af information og oplysninger	System til hurtig varsling	Tre år

¹ Skal revideres af fællesinstansen for de ydre grænser på grundlag af oplysningerne fra de medlemsstater, der er involveret i iværksættelsen af foranstaltningerne.

<u>Foranstaltninger, der skal træffes</u>	<u>Udført eller igangværende arbejde</u>	<u>Vejledende tidsplan¹</u>
Ekspertgruppe til missioner i tredjelande	Balkaninitiativet	Tre år
Hurtig udrykningsenhed		Hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden tre år
Enheder for samarbejde om fælles grænsekontrol og toldspørgsmål		Fem år
En fælles integreret risikoevaluering	RIO I og RIO II	Et år/tre år
Et fælles grundlag for uddannelsen af grænsevagter	Første kursus for instruktører hos Cepak i Bruxelles. Det næste kursus finder sted i Madrid og arrangeres af Cepak	Et år
Et fælles kerneuddannelsesprogram		Et år
Fælles brug af mobilt overvågningsudstyr		Et år
Udvikling af nye teknologier for at fremme kontrol ved grænseovergangsstederne og overvågning mellem dem		Fire år

¹ Skal revideres af fællesinstansen for de ydre grænser på grundlag af oplysningerne fra de medlemsstater, der er involveret i iværksættelsen af foranstaltningerne.

<u>Foranstaltninger, der skal træffes</u>	<u>Udført eller igangværende arbejde</u>	<u>Vejledende tidsplan¹</u>
Omarbejdning af den fælles håndbog om kontrol med de ydre grænser	I 2002 er der truffet visse afgørelser om revision af den fælles håndbog og afklassificering heraf	Et år
Indføjelser af visse regler om "god praksis" i den fælles håndbog		Hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden tre år
Udarbejdelse af en praktisk vejledning til brug for grænsevagterne, som også skal findes i elektronisk form	Belgisk initiativ i Grænsegruppen.	Tre år
Opstilling af principper for og vedtagelse af fælles foranstaltninger for "mindre grænsetrafik"		Et år
Vurdering af mulighederne for byrdedeling mellem medlemsstaterne og EU		Et år

¹ Skal revideres af fællesinstansen for de ydre grænser på grundlag af oplysningerne fra de medlemsstater, der er involveret i iværksættelsen af foranstaltningerne.

DEFINITIONER***Kontrol ved de ydre grænser***

Alle de foranstaltninger, medlemsstaternes offentlige myndigheder træffer ved grænseovergangsstederne for i henhold til *Schengen-konventionens artikel 6* at sikre, at personer, deres køretøjer og genstande i deres besiddelse kan få lov til at rejse ind i eller ud af det fælles område med fri bevægelighed.

Overvågning af de ydre grænser

Alle de aktiviteter og foranstaltninger, medlemsstaternes offentlige myndigheder iværksætter ved de ydre land-, sø- og luftgrænser for i henhold til *Schengen-konventionens artikel 6* at forhindre, at nogen omgår de autoriserede grænseovergangssteder for at undgå kontrol og rejse ulovligt ind i det fælles område med fri bevægelighed.

Indre sikkerhed i det fælles område med fri bevægelighed

Det beskyttelsesniveau, der inden for det fælles område med fri bevægelighed består for fysiske og juridiske personer, varer og goder af enhver art, kapital, tjenesteydelser og enhver lovlig handelstransaktion samt intellektuelle eller kunstneriske ejendomsrettigheder, mod krænkelser af deres interesser eller trusler mod deres integritet som følge af :

- manglende overholdelse af national lovgivning eller fællesskabsretlige bestemmelser
- kriminalitet, terrorisme, menneskehandel, forbrydelser mod børn, illegal våbenhandel, korruption og svindel, således som disse begreber er omhandlet i artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union.

Sikkerhed ved de ydre grænser

De ydre grænsers evne til for medlemsstaterne at fungere som en stopklods eller i det mindste som et pålideligt filter mod trusler, der vil kunne berøre:

- effektiviteten i kontrol og overvågning
- overholdelsen af national lovgivning eller fællesskabsretlige bestemmelser
- sikkerhedsniveauet inden for det fælles område med fri bevægelighed
- den offentlige orden eller nationale sikkerhed i medlemsstaterne, undtagen med hensyn til det militære forsvar af Den Europæiske Unions ydre grænser mod åben eller erklæret aggression fra et eller flere tredjelande.

Grænsevagt

Tjenestemand, der er stationeret enten ved et grænseovergangssted på landjorden, til søs eller i luften eller langs den ydre land- eller søgrænse eller i umiddelbar nærhed heraf, og som er tillagt beføjelser som offentlig myndighed til at varetage en eller flere af følgende opgaver:

- at foretage kontrol eller overvågning af de ydre grænser
- ved de ydre grænser at træffe de forebyggende eller retshåndhævende foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af fællesskabsbestemmelser, for den indre sikkerhed i det fælles område med fri bevægelighed, for den offentlige orden eller for den nationale sikkerhed
- at gennemføre undersøgelser, der har vist sig nødvendige under udøvelse af kontrol eller overvågning af de ydre grænser.

Forvaltning af de ydre grænser

Alle de aktiviteter, medlemsstaternes offentlige myndigheder udøver med henblik på:

- at foretage den i henhold til Schengen-konventionens artikel 5 og artikel 6 omhandlede kontrol og overvågning af de ydre grænser
- at indsamle, analysere og udveksle enhver konkret eller generel oplysning, der kan sætte grænsevagterne i stand til at vurdere den risiko, som en person, en genstand eller et gode frembyder for den indre sikkerhed i det fælles område med fri bevægelighed, den offentlige orden eller medlemsstaternes nationale sikkerhed eller for den generelle overholdelse af fællesskabsbestemmelserne
- at analysere udviklingen i trusler, der vil kunne berøre sikkerheden ved de ydre grænser, og opstille prioriterede mål for grænsevagternes indsats i overensstemmelse hermed
- at forudse behovet for personale og udstyr til sikring af de ydre grænser.



UDKAST TIL ERKLÆRING TIL OPTAGELSE I RÅDETS PROTOKOL

Rådet understreger nødvendigheden af, at der omgående træffes foranstaltninger til at sikre et højere beskyttelsesniveau for EU-medlemsstaternes ydre grænser.

Inden for rammerne af Den Europæiske Unions institutionelle rammer bifaldes det, at et begrænset antal medlemsstater, og ud fra de afgrænsede specifikke behov, træffer konkrete initiativer som beskrevet i planen for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser, idet der tages behørigt hensyn til den koordinerende rolle, som fællesinstansen for de ydre grænser spiller. Disse initiativer er åbne for deltagelse af andre medlemsstater. De skal være i overensstemmelse med Fællesskabets overordnede mål om at sikre, at der er et ensartet kontrol- og overvågningsniveau overalt ved de ydre grænser.

