



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 19 mars 2009 (19.5)
(OR. en)**

7864/09

**SCH-EVAL 48
FRONT 21
COMIX 252**

NOT

från:	Redigeringsgruppen för uppdatering av Schengenkatalogen om kontroll av de yttre gränserna, återvändande och återtagande
till:	Arbetsgruppen för Schengenutvärdering
Ärende:	EU:s uppdaterade Schengenkatalog om kontroll av de yttre gränserna, återvändande och återtagande

EU:s Schengenkatalog

Kontroll av de yttre gränserna
Återvändande och återtagande
Rekommendationer och bästa praxis

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	5
2.	DEL ETT: KONTROLL AV DE YTTRE GRÄNSERNA	8
A.	Integrerad gränsförvaltning	8
1.	<i>Konceptet integrerad gränsförvaltning</i>	8
2.	<i>Nyckelfaktorer för en korrekt tillämpning av den integrerade gränsförvaltningen</i>	8
2.1	Gränskontroll (in- och utresekontroll och övervakning) enligt definitionen i kodexen om Schengengränserna, inbegripet relevant riskanalys och relevanta kriminalunderrättelser	12
2.2.	Upptäckt och utredning av gränsöverskridande brott i samordning med alla behöriga brottsbekämpande myndigheter	13
2.3	Den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll (åtgärder i tredjeländer, samarbete med angränsande länder, gränskontroll och kontrollåtgärder inom området fri rörlighet, inbegripet återvändande)	13
2.4	Samarbete mellan gränsförvaltningsbyråer (gränskontrolltjänstemän, tull, polis, nationella säkerhetsmyndigheter och andra relevanta myndigheter) och internationellt samarbete	15
2.5	Samordning och konsekvens i den verksamhet som bedrivs av medlemsstater och institutioner och andra organ inom gemenskapen och i unionen	16
3.	<i>Utveckling av gränsförvaltningen på EU-nivå</i>	17
B.	Rekommendationer och bästa praxis i detalj	18
1.	<i>Strategi och organisationsstruktur</i>	18
2.	<i>Personal och utbildning</i>	21
3.	<i>In- och utresekontroller</i>	23
3.1	Allmänt	23
3.2	Landgränser	28
3.3	Sjögränser	32
3.4	Flygplatser	34
4.	<i>Gränsbevakning</i>	35
4.1	Allmänt	35
4.2	Landgränser	36
4.3	Sjögränser	37
4.4	Flygplatser	38
5.	<i>Riskanalys och kriminalunderrättelser</i>	38
6.	<i>Upptäckt och utredning av gränsöverskridande brott i samordning med alla behöriga brottsbekämpande myndigheter</i>	39
7.	<i>Åtgärder i tredjeländer som är ursprungs- respektive transitländer</i>	40
8.	<i>Samarbete med angränsande tredjeländer</i>	41
9.	<i>Kontrollåtgärder inom området för fri rörlighet, inbegripet återvändande</i>	42
10.	<i>Samarbete mellan gränsförvaltningsbyråer (gränskontrolltjänstemän, tull, polis, nationella säkerhetsmyndigheter och andra relevanta myndigheter)</i>	42
11.	<i>Samarbete mellan medlemsstaterna</i>	43
12.	<i>Samordning och konsekvens i den verksamhet som bedrivs av medlemsstater och institutioner och andra organ inom gemenskapen och unionen</i>	43
13.	<i>Förebyggande av korruption</i>	44

3.	DEL TVÅ: ÅTERVÄNDANDE OCH ÅTERTAGANDE	45
A.	Inledning – åtgärder för återvändande och återtagande i syfte att bekämpa olaglig invandring.....	45
B.	Rekommendationer och bästa praxis i detalj.....	48
1.	Översikt över relevanta internationella rättsakter och gemenskapsrättsakter	48
2.	Skydd mot avlägsnande	50
3.	Förfaranden för särskilda kategorier av tredjelandsmedborgare	51
4.	Beslut om återvändande	53
5.	Gripande av en tredjelandsmedborgare.....	54
6.	Förvar av tredjelandsmedborgare i förvarsenheter	55
7.	Identifiering och utfärdande av provisoriska resehandlingar	57
8.	Återtagandeavtal	59
9.	Avlägsnande	60
10.	Underlättande av beledsagat frivilligt återvändande	61
11.	Samarbete med icke-statliga organisationer	62
12.	Rättshjälp/juridisk rådgivning för tredjelandsmedborgare.....	62

*

* *

1. INLEDNING

Vid mötet den 17 juli 2008 fastställde arbetsgruppen för Schengenutvärdering som mål revidering och uppdatering av Schengenkatalogerna om rekommendationer och bästa praxis, inbegripet Schengenkatalogen om kontroll av de yttre gränserna, utvisning och återtagande, som utfärdades i februari 2002. Sedan den första upplagan av katalogen utkom har flera rättsliga instrument och andra dokument om gränsförvaltning trätt i kraft. Dessutom har utvecklingen inom europeisk gränsförvaltning varit rätt snabb.

2002 års katalog har reviderats, med beaktande av särskilt följande dokument:

- Rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit¹.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
- Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare.
- Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer, med ändringar.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1931/2006 av den 20 december 2006 om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och om ändring av bestämmelserna i Schengenkonventionen.
- Kommissionens rekommendation C (2006) 5186 slutlig av den 6 november 2006 om inrättande av en gemensam *Praktisk handledning för gränsbevakningspersonal* (*Schengenhandbok*) som medlemsstaternas behöriga myndigheter ska använda när de utför personkontroller vid gränserna samt ändring C (2008) 2976 slutlig.
- Rådets slutsatser av den 4–5 december 2008 om integrerad gränsförvaltning (2768:e mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i Bryssel).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.
- Kommissionens meddelanden av den 13 februari 2008 om gränspaketet.
- Rådets slutsatser av den 5–6 juni 2008 om förvaltningen av Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (2873:e mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i Luxemburg).

¹ Denna förordning kommer att upphöra att gälla så snart förordningen om en gemenskapskodex om viseringar, som redan behandlas i arbetsgruppen för viseringar, blir tillämplig.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse.
- Rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.
- Rådets beslut 2004/191/EG av den 23 februari 2004 om fastställande av kriterier och närmare föreskrifter för ersättning för finansiella obalanser som uppstår till följd av tillämpningen av direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.
- Rådets beslut 2004/573/EG av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande.
- 20 principer för ofrivilligt återvändande, vilka antogs av Europarådets ministerkommitté den 4 maj 2005.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (godkänt, ej offentliggjort) om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Syftet med katalogen är att ge rekommendationer och framhäva bästa praxis för tillämpning av ovan nämnda förordningar och andra dokument genom att ge exempel för att bistå både Schengenmedlemsstater och stater som ska ansluta sig till Schengen att tillämpa Schengenregelverket på ett korrekt sätt.

I katalogen tas även hänsyn till den bästa praxis som fastställs i rapporterna från kommittén för Schengenutvärdering efter bedömningar av medlemsstaternas beredskap att följa Schengenregelverket.

Katalogen är uppdelad i två huvuddelar, en om kontroll av de yttre gränserna, en om återvändande och återsändande. Ett allmänt avsnitt omfattar beskrivningar av de grundläggande principer politiken bygger på och den pågående utvecklingen på EU-nivå. Detta följs av en rad rekommendationer och uppgifter om bästa praxis, som presenteras i tabellform, med rekommendationerna till vänster och bästa praxis till höger.

Katalogen innehåller följande definitioner för denna framställning:

- Rekommendationer: En icke uttömmande uppsättning åtgärder som bör göra det möjligt att fastställa en grund för en korrekt tillämpning av Schengenregelverket och för kontroll av dess efterlevnad.
- Bästa praxis: En icke uttömmande uppsättning arbetsmetoder eller standardåtgärder som ska anses utgöra den optimala tillämpningen av Schengenregelverket, varvid det är underförstått att det kan finnas mer än en "bästa praxis" inom varje särskild del av Schengensamarbetet.

Vid mötet den 4–5 december 2006 fastställde rådet (rättsliga och inrikes frågor) tillämpningsområdet för den integrerade gränsförvaltningen. Konceptet integrerad gränsförvaltning är en grundläggande hörnsten för medlemsstaternas gränsförvaltning. Med tanke på detta har rekommendationerna och bästa praxis i del I av katalogen delats upp i punkter och underpunkter om praktiskt tillämpning av den integrerade gränsförvaltningen.

Att finna en lösning på problemet med olaglig invandring av tredjelandsmedborgare har varit ett av huvudsyftena med den gemensamma politiken inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. En av de viktigaste metoderna för att hantera företeelsen är att skapa en effektiv politik för återvändande, inbegripet återtagandeavtal. Den andra delen av denna katalog är inriktad på de viktigaste frågorna i samband med de praktiska arrangemangen för återvändande. Där behandlas procedurfrågor, tekniska arrangemang och omfattningen av de rättigheter som ska garanteras tredjelandsmedborgare före återvändandet. Där betonas också den roll som spelas av andra aktörer än relevanta statliga institutioner i utvecklingen av ett effektivt system för återvändande, där de mänskliga rättigheterna respekteras. Med tanke på återvändandepolitikens allt större värde är det ytterst viktigt att fastställa gemensamma regler, som ska följas i alla Schengenstater.

De använda definitionerna är de som anges i relevanta förordningar.

Rekommendationerna är numrerade för att underlätta användningen av katalogen.

Katalogen kommer att fungera som referensverktyg för kommande utvärderingar i kandidatländerna och för kontroll av korrekt tillämpning av Schengenregelverket i Schengenstaterna.

Katalogen bör uppdateras vid behov.

2. DEL ETT: KONTROLL AV DE YTTRE GRÄNSERNA

A. INTEGRERAD GRÄNSFÖRVALTNING

1. Konceptet integrerad gränsförvaltning

En övergripande modell för den europeiska gränsförvaltningen är ett viktigt verktyg för att garantera medlemsstaternas inre säkerhet och i synnerhet för att förhindra och avslöja olaglig invandring och härmed sammanhängande brottslighet samt annan gränsöverskridande brottslighet.

Vid det 2768:e mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i Bryssel den 4–5 december 2006 kom rådet fram till följande slutsatser:

Integrerad gränsförvaltning är ett koncept som består av följande dimensioner:

- Gränskontroll (in- och utresekontroll och övervakning) enligt definitionen i kodexen om Schengengränserna, inbegripet relevant riskanalys och relevanta kriminalunderrättelser.
- Upptäckt och utredning av gränsöverskridande brott i samordning med alla behöriga brottsbekämpningsmyndigheter.
- Den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll (åtgärder i tredjeländer, samarbete med angränsande länder, gränskontroll, kontrollåtgärder inom området för fri rörlighet, inbegripet avvísning).
- Samarbete mellan gränsförvaltningsbyråer (gränskontrolltjänstemän, tull, polis, nationella säkerhetsmyndigheter och andra relevanta myndigheter) och internationellt samarbete.
- Samordning och konsekvens i den verksamhet som bedrivs av medlemsstater och av institutioner och andra organ inom gemenskapen och i unionen.

Konsekvens mellan dessa dimensioner och det sätt på vilket de tillämpas av Schengenstaterna är nyckeln till framgång för konceptet integrerad gränskontroll.

2. Nyckelfaktorer för en korrekt tillämpning av den integrerade gränsförvaltningen

Gränskontroll är av intresse inte endast för de Schengenmedlemsstater vid vilkas yttre gränser den utförs utan för alla medlemsstater som har avskaffat eller kommer att avskaffa gränskontrollen vid sina inre gränser. Vid tillämpning av gränsförvaltningen bör man därför hålla i minnet att medlemsstaterna kontrollerar sina yttre gränser för sin egen räkning, men samtidigt även för de övriga Schengenmedlemsstaternas räkning (solidaritetsprincipen). Effektiv gränskontroll bör upprätthållas konstant och kontrollen bör omfatta alla olagliga företeelser, även sådana som inte påverkar den lokala säkerheten.

Med tanke på detta bör varje ansvarig medlemsstat ägna tillräcklig uppmärksamhet åt den yttre gränskontrollen. För att undvika kontinuerlig brist på resurser på områden där lokala säkerhetskrav står i konflikt med säkerhetskraven för Schengenområdet i allmänhet, bör gränskontroll inbegripet riskanalys och brottsutredning förbli den viktigaste uppgiften för de ansvariga operativa enheterna.

Gränsförvaltning är en uppgift som kräver ett avancerat yrkeskunnande. Det bör finnas en huvudansvarig offentlig myndighet (inte militär) för genomförande av konceptet integrerad gränsförvaltning i varje medlemsstat, med nödvändighet i synnerhet för gränskontroll, förhindrande av olaglig invandring längs de yttre gränserna samt bekämpning av olaglig invandring inom medlemsstaternas territorium. Det bör finnas centraliserad ledning, kontroll och övervakning och centraliserade instruktioner särskilt för gränskontroll, riskanalys och brottsutredningar samt för samarbete mellan olika organ och internationellt samarbete för förhindrande och bekämpning av olaglig invandring.

Den ansvariga myndigheten, i normalfall gränsbevakningen eller gränspoliserna, bör vara centraliserad och ha en tydlig struktur. Det bör finnas en rak befälsordning mellan enheterna i den ansvariga myndigheten på central, regional och lokal nivå, för att säkerställa en gemensam taktik för gränskontrollen, ett enhetligt planerings- och utbildningssystem samt ett omfattande och snabbt dataflöde på alla organisationsnivåer.

Den huvudsakliga rättsliga grunden för gränsförvaltningen erhålls genom ovan nämnda gemenskapslagstiftning. Det finns dock fortfarande ett behov av kompletterande lagstiftning på nationell nivå, bland annat lagen om gränsbevakning, utlännings- och invandringslagen samt dataskyddslagen, för att konceptet integrerad gränsförvaltning ska kunna tillämpas fullt ut. Det bör också finnas en rättslig grund som möjliggör smidigt och effektivt samarbete mellan byråer och internationellt samarbete samt informationsutbyte. Avtal såsom gränsavtal, avtal om lokal gränstrafik och återtagandebrev bör ingås med angränsande tredjeländer och med ursprungsländer. Dessutom bör olagligt passerande av gränsen göras straffbart enligt lag och transportörer av olagliga invandrare bör bötfällas samt åläggas skyldighet att sörja för återtransport.

En nationell gränsförvaltningsstrategi bör tydligt delegera sådana uppgifter som bedömningar, vilka ska utarbetas för att ge riktlinjer för utveckling och planering inom de berörda enheterna på nationell, regional och lokal nivå. Denna strategi bör inbegripa bedömningar av arbetsmiljön, risker och hot, analyser av de resurser som behövs samt handlings- och utvecklingsplaner.

Som allmän regel gäller att gränsbevakningsuppgifter bör utföras av specialutbildad personal. Personer med mindre erfarenhet får endast användas som tillfälliga medhjälpare till den utbildade personalen. Inga undantag får göras beträffande tjänstgöring som innebär någon form av användning av personuppgifter, sökningar i sekretessbelagda register eller beslut som inverkar på en persons fysiska integritet eller frihet.

Riskanalysen och gränsförvaltningen behöver uppbackning i form av systematisk underrättelseverksamhet. Gränsförvaltningssystemen bör vara i stånd att samla in underrättelser, analysera dem och i slutändan använda resultatet i fältarbetet. Den övergripande riskanalysmodellen för gränskontroll kopplar samman underrättelseverksamhet, riskanalys och gränsförvaltning på alla nivåer. Strategisk underrättelseverksamhet går ut på att sortera all information och få fram en strategisk bild av läget: företeelser av intresse och bakomliggande faktorer. Den omfattar statistik, trender och kvalitativa beskrivningar. Strategisk riskanalys är analys av strategisk nyckelinformation. Den anger potentiella förändringar och föreslår riktlinjer. Analytikerna måste ha fullständig information om grundläggande paradigm, intressen, hot och risker. Strategisk styrning är styrning av organisationen genom strategiska nyckelmål (på kort sikt) och genom omdaning (på lång sikt).

Operativ underrättelseverksamhet går ut på att koppla samman operativ fältinformation och strategisk information (indata och utdata i båda riktningarna) i ett "operativt" giltigt sammanhang. Den operativa riskanalysen har som uppgift att göra kvalitativa och kvantitativa analyser av den operativa miljön, aktiva mål och resultaten av den egna verksamheten. Syftet är att få fram giltig information om den rådande situationen. Denna information bör användas för att underlätta optimal styrning av resurserna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas kryphål, dvs. punkter där systemet inte fungerar. Operativ styrning är styrning av resurser och krav inom fastställda uppdrag, budgetramar, tillgångar och jurisdiktioner. Denna uppgift är kopplad till organisatoriska enheter med ett fastställt ansvarsområde, t.ex. en regional jurisdiktion. Genom operativ riskanalys får man också fram riskindikatorer och riskprofiler för den taktiska nivån.

Taktisk underrättelseverksamhet (underrättelseverksamhet på fältnivå) går ut på att koppla fältarbetare till informationssystemet i deras dagliga arbete. Detta innebär ett dataflöde i två riktningar (indata och utdata). På praktisk nivå innebär detta bedömning av vilka personer, fordon, fartyg eller flyg som ska kontrolleras. Denna bedömning görs i en taktisk situation i realtid. Därför kan metoderna benämnas taktisk riskanalys.

För att man ska kunna upptäcka gränsöverskridande brottslighet, bör förfarandet för kontroll av misstänkta personer och föremål ges extra stort utrymme. Personalen bör ges kunskaper om riskindikatorer, riskprofiler och typiska tillvägagångssätt vid gränsöverskridande brottslighet. Personalen bör även känna till namngivna speciella mål för övervakning och kontroller.

Situationsinriktad riskanalys går ut på att koppla ihop vissa företeelser eller fall. Situationsinriktad riskanalys utgör en omedelbar reaktion på konkreta fall som avslöjas vid gränsen. Huvudsyftet är att informera andra strukturer om riskindikatorer.

Medvetenhet om situationen är ett mått på myndigheternas förmåga att upptäcka gränsöverskridande förflyttningar och finna välgrundade skäl för kontrollåtgärder. Medvetenheten om situationen avspeglar i praktiken hur myndigheterna fastställer tidsfrist och område för tre uppgifter: upptäckt av rörelser som eventuellt kan utgöra försök att passera gränsen olagligt, identifiering av de upptäckta målen och analys av tidigare identifikationer i god tid.

För att det ska vara möjligt att styra gränskontrollverksamheten och tillämpa den integrerade gränsförvaltningen effektivt bör ständig uppmärksamhet ägnas situationsbedömningen. Ett gränsförvaltningssystemets prestanda bör således anpassas efter de förhållanden som råder längs alla gränser. Giltiga och tillförlitliga uppgifter bör ingå i en ständig utvärdering, som andra Schengenstater kan få ta del av. För att skapa tillräcklig medvetenhet om situationen samt inrätta och upprätthålla en övergripande och tillförlitlig bild av läget bör riskanalysverksamheten vara centraliserad och tydligt strukturerad på alla nivåer inom ramen för den organisation som svarar för gränsförvaltningen.

Reaktionsförmågan vid gränserna (luft-, sjö- och land-) är ett mått på den tid som krävs för att reagera på försök till olaglig verksamhet vid gränsen och även på tiden och medlen för att reagera tillfredsställande på ovanliga förhållanden. Gränsförvaltningen bör ha en sådan reaktionsförmåga att resursfördelningen vid behov kan anpassas till situationen: Reserver, personal och utrustning måste finnas tillgängliga för att reagera på förändringar längs gränserna och vid gränsövergångsställena. Det bör även upprättas planer för hanteringen av plötslig olaglig invandring i stor skala.

Alla chefer och överordnade på fältet och alla som utvärderar gränsförvaltningen bör kunna bedöma nivån på situationsmedvetenheten och reaktionsförmågan.

2.1 Gränskontroll (in- och utresekontroll och övervakning) enligt definitionen i kodexen om Schengengränserna, inbegripet relevant riskanalys och relevanta kriminalunderrättelser

Kärnområdet för en allmän gränsstrategi är en fungerande gränsförvaltning, bestående av gränskontroller och gränsövervakning, på grundval av en riskanalys. Gränskontrollen är en kärnpunkt i kampen mot olaglig invandring och människohandel samt vid förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser. Det är en övergripande brottsbekämpande verksamhet, som är av gemensamt intresse för medlemsstaterna.

Gränskontroll ska genomföras i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). När de utför sina uppgifter, ska gränskontrolltjänstemännen följa rekommendationerna och instruktionerna i kommissionens *praktiska handledning för gränsbevakningspersonal* (Schengenhandboken).

Gränsförvaltningens väsentliga beståndsdelar är en systematisk kontroll av alla personer som passerar de yttre gränserna och effektiv gränsövervakning mellan gränsövergångsställena. I detta hänseende bör alla lämpliga åtgärder vidtas för att garantera inre säkerhet och förhindra olaglig invandring.

Gränskontrollresurserna bör anpassas till passagerarflödets kvantitet och profil, hotbedömningen och riskanalysen. Vad avser infrastruktur, måste det finnas lämpliga faciliteter för att genomföra gränskontroller och övervakning. Det krävs tillräckliga mänskliga resurser. De exakta kraven för gränskontrollen beror på flera faktorer, i synnerhet trycket från olaglig invandring, det geografiska läget, passagerarprofilen och gränstrafikens omfattning. De särskilda kraven för de tre olika typerna av gräns (luft-, sjö-, land-), inbegripet lokal gränstrafik, bör uppfyllas.

En medlemsstat bör ha förmåga till och planer för att tillfälligt förstärka gränskontrollerna. Det bör på alla nivåer finnas en tydlig bild av möjliga hot och planer för att höja kontrollnivån. Det bör finnas olika nivåer för förstärkning av gränskontrollen, vilka är anpassade till hotet och de åtgärder som krävs.

Gränsövervakning ska utföras med stationära och mobila enheter, som ska övervaka och patrullera platser man vet att är känsliga, med stöd av tekniska och elektroniska medel.

Gränsövervakningsverksamheten bör grundas på ett system med relevanta riskanalyser. Utrustning och medel bör vara anpassade till gränssituationen.

De tjänstemän som utför dessa uppgifter måste ha yrkeskompetens och särskild utbildning. Det krävs vidare ett klart utbildningskoncept (för såväl grundutbildning som vidareutbildning), som omfattar operativa färdigheter, kunskap om lagstiftning, språkkunskaper osv.

2.2 Upptäckt och utredning av gränsöverskridande brott i samordning med alla behöriga brottsbekämpande myndigheter

När de fullgör sina uppgifter, står gränskontrolltjänstemännen inför gränsrelaterad brottslighet, bland annat människohandel och människosmuggling samt olaglig handel med och smuggling av varor, narkotika, vapen, del- eller helförfälskade resehandlingar, stulen egendom, stulna fordon osv. För att tillföra medlemsstaternas inre säkerhet ett mervärde och förbättra kapaciteten att upptäcka olagliga handlingar, bör gränsförvaltningsmyndigheten delta vid utredningen av ovan nämnda typer av brott. Deltagande i sådana utredningar ökar gränsbevakningens kännedom om tillvägagångssätt samt rutter för den olagliga invandringen och underlättar framtagande av riskindikatorer och -profiler.

I synnerhet bör utredningen av olaglig gränspassage, falska resehandlingar samt människosmuggling och människohandel vara uppgifter för gränsförvaltningsmyndigheten. Vid utredning av gränsöverskridande brott bör byråerna ha ett synnerligen nära samarbete. Sätt att samarbeta på detta område är till exempel att dela underrättelser och att inrätta gemensamma utredningsgrupper, gemensamma databaser och okomplicerat informationsutbyte.

2.3 Den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll (åtgärder i tredjeländer, samarbete med angränsande länder, gränskontroll och kontrollåtgärder inom området fri rörlighet, inbegripet återvändande)

Den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll utgör kärnan i den integrerade gränsförvaltningen. Enkelt uttryckt kräver modellen att en uppsättning kompletterande åtgärder genomförs i de olika delarna.

Åtgärderna inom första delen ska vidtas i tredjeländer, särskilt i ursprungs- och transitländer. Dessa åtgärder inbegriper sådan rådgivning och utbildning i anslutning till viseringsprocessen som kontaktpersoner och dokumentexperter ger konsulära tjänstemän vid konsulat och personal vid transportföretag i de tredjeländer som är ursprungs- eller transitländer, vilka är källan till de risker som uppstår genom den olagliga invandringen.

Den andra delen består av samarbete med angränsande länder. Avtal med angränsande länder om samarbete inom gränsförvaltning är ett effektivt verktyg för att förbättra gränssäkerheten. Samarbetet bör förverkligas genom inrättande av lämpliga arbetsmekanismer, t.ex. informationsutbyte, lämpliga kommunikationskanaler, centrala, regionala och lokala kontaktpunkter, beredskapsförfaranden, objektiv incidenthantering för att undvika politiska tvister osv. Det bör dessutom inrättas regionala samarbetsstrukturer över de yttre gränserna i maritima områden. Dessa initiativ bör engagera samtliga länder i regionen.

Gränskontroll, som utgör den tredje delen av modellen, garanterar systematiska in- och utresekontroller av alla som reser in i eller ut ur Schengenområdet. Det garanterar också en tillräcklig nivå för avslöjande av olaglig gränspassage i områden mellan gränsövergångsställen eller sjövägen, med användande av falska resehandlingar eller gömd i ett fordon. Gränskontrollen är en del av det nationella brottsförebyggandet, eftersom man därigenom upptäcker och avslöjar människosmuggling, stulen egendom och annan gränsöverskridande och gränsrelaterad brottslighet samt bidrar till upptäckt av grov brottslighet.

Den fjärde delen omfattar kontrollåtgärder inom området fri rörlighet, inbegripet återvändande. Dessa åtgärder förhindrar olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet inom Schengenstaternas territorium genom intensifierade genomsökningar, kontroller och övervakningsåtgärder på grundval av nationell information och i enlighet med nationell lag. Olagliga invandrare som upptäcks inom Schengenområdet ska omhändertas av myndigheterna. De bör registreras och, om det inte finns något skäl att ge dem uppehållstillstånd och inga hinder grundade på tvingande humanitära skäl eller internationell rätt, återsändas till ursprungslandet. Medlemsstaterna bör tillsammans med andra berörda myndigheter fastställa miniminormer för kontrollåtgärder inom sitt territorium vid platser som man vet att är viktiga för tredjelandssmedborgare som vistas olagligt i landet, gränsöverskridande trafikförbindelser osv.

2.4 Samarbete mellan gränsförvaltningsbyråer (gränskontrolltjänstemän, tull, polis, nationella säkerhetsmyndigheter och andra relevanta myndigheter) och internationellt samarbete

Samarbete mellan byråer är nödvändigt på samtliga nivåer (nationell, regional och lokal) för alla myndigheter som är behöriga beträffande förebyggande och bekämpning av olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet. Det bör inte råda några tvivel om vilken myndighet som är behörig i en viss situation.

Samarbetspolitiken för byråerna bör fastställas vid möten mellan cheferna för de byråer som deltar i gränsförvaltning och förebyggande av gränsöverskridande brott. Planering av samarbetet mellan byråerna kan ske på alla nivåer (nationell, regional och lokal). Samarbetet bör planeras på grundval av en gemensam uppfattning om situationen (gemensamma risk- och hotanalyser). I synnerhet är det väsentligt med informations- och underrättelseutbyte mellan de behöriga myndigheterna, vilket bör inbegripa en mekanism för lösning av eventuella tvister mellan myndigheterna angående behörighet. Dessutom bör samarbetet omfatta operativa frågor, t.ex. användning av kompatibel kommunikationsutrustning, anordnande av gemensamma insatser och deltagande i gemensam utbildning och gemensamma övningar.

Samarbete mellan medlemsstaterna bör åtminstone omfatta alla angränsande medlemsstater. Samarbete mellan medlemsstaterna inom ramen för Frontex är också väsentligt. För de enskilda medlemsstaterna är syftet med deltagande i det samarbete som samordnas av Frontex att stödja andra medlemsstater som utsätts för tryck från olaglig invandring, utveckla bästa praxis för gränsförvaltning och därigenom även öka den egna personalens yrkeskompetens.

Medlemsstater som står inför växande invandringstryck kan be Frontex att antingen inleda en gemensam insats eller att placera ut snabba gränsinsatsenheter på de platser där trycket är starkast. Kapaciteten att agera värd för sådana enheter och att sända gästande tjänstemän till enheter utomlands bör utvecklas. Vid behov bör sådan nationell lagstiftning som behövs för dessa förfaranden antas.

Avsikten med Frontexinitiativet, kallat *EPN* (European Patrol Network – Europeiska nätverket för kustbevakning), är att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna. I praktiken innebär det att angränsande medlemsstater samarbetar i fråga om övervakning till sjöss genom att gemensamt planera sin patrullering till sjöss. Detta är också ett koncept som kan innebära ett mervärde för alla medlemsstater med sjögränser.

Det internationella samarbetet inom integrerad gränsförvaltning kan delas upp i multilateralt, bilateralt, regionalt och lokalt samarbete. Samarbetet med tredjeländer bör omfatta alla angränsande länder samt de viktigaste ursprungs- och transitländerna för olaglig invandring till de berörda medlemsstaterna. Vad beträffar samarbetet med angränsande stater, anses det nödvändigt att transitstater lämnar aktivt bistånd genom att se till att deras gränser är helt säkra och genom att vidta åtgärder som inte fokuserar på gränserna, t.ex. en konsekvent återsändandepaxis.

2.5 Samordning och konsekvens i den verksamhet som bedrivs av medlemsstater och institutioner och andra organ i gemenskapen och unionen

Rådets behöriga arbetsgrupper, bland annat arbetsgruppen för gränsfrågor, arbetsgruppen för Schengenutvärdering, Cirefi, arbetsgruppen för migration och återsändande och arbetsgruppen för viseringar samt andra organ såsom Scifa och artikel 36-kommittén ska diskutera utveckling, nya initiativ och utkast till förslag om ändring av lagstiftningen rörande Europeiska unionens integrerade gränsförvaltning. Enhetlighet och en gemensam uppfattning om gränsförvaltning ökar öppenheten och det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Därför innebär aktivt deltagande i utvecklingen av gränsförvaltningen inom ramen för rådets ständiga arbetsgrupper, kommissionens tillfälliga arbetsgrupper och Frontexinitiativen ett mervärde för medlemsstaternas gränsförvaltning.

Medlemsstaterna bör använda gemensamma verktyg för sina gränsförvaltningsinsatser, såsom Schengenhandboken för utbildning och genomförande av in- och utresekontroller, den gemensamma integrerade modellen för riskanalys (Ciram) vid utarbetande av riskanalyser, den gemensamma grundläggande läroplanen och den gemensamma läroplanen för mellannivå vid planering av utbildning.

Schengenutvärderingssystemet är en väsentlig faktor för säkerställande av fullständig överensstämmelse med Schengenregelverket, adekvat genomförande av den integrerade gränsförvaltningen och ökad öppenhet i den nationella gränsförvaltningen. Deltagande i utvärderingsuppdrag bidrar till att förbättra medlemsstaternas kunskaper om utveckling av bästa praxis inom gränsförvaltningen. Under ett utvärderingsuppdrag bör en Schengenmedlemsstat eller ett kandidatlands hela system för integrerad gränsförvaltning inspekteras grundligt, vilket ska omfatta lednings- eller samordningsorganet för gränskontroll på nationell nivå, de olika typerna av gränsenheter och andra relevanta enheter, inbegripet riskanalysenheter och nationella samordningscentrum.

3. Utveckling av gränsförvaltningen på EU-nivå

När Europeiska unionens koncept för integrerad gränsförvaltning tillämpas och gränsförvaltningen utvecklas i medlemsstater och Schengenkandidatländer bör man lämna utrymme för den framtida utvecklingen på området EU-gränsförvaltning.

Den 13 februari 2008 utfärdade Europeiska kommissionen tre meddelanden, som går under det kollektiva namnet *gränspaketet*: 1) en rapport om utvärderingen och den framtida utvecklingen av Frontex, 2) det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur) och 3) de framtida utmaningarna för EU:s förvaltning av de yttre gränserna. Det har vidtagits åtgärder för genomförande av större delen av förslagen i meddelandena. Dessa framsteg – som sker på EU-nivå – bör återspeglas i utvecklingen av gränsförvaltningen såväl i medlemsstaterna som i kandidatländerna.

B. REKOMMENDATIONER OCH BÄSTA PRAxis I DETALJ

REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
1. Strategi och organisationsstruktur	
1. Förenklad och funktionell ministerbehörighet för gränsförvaltning.	
2. Centraliserad resursfördelning och övervakning och centraliserade instruktioner för gränskontroll under ledning av det ministerium som är behörigt inom rättsliga och inrikes frågor.	
3. Tydlig och effektiv samordning av konceptet integrerad gränsförvaltning och tillämpning på nationell, regional och lokal nivå.	En tydligt fastställd budget för den integrerade gränsförvaltningen för berörda myndigheter på alla nivåer.
4. En centraliserad och tydligt strukturerad ansvarig offentlig myndighet med rak befälsordning mellan enheterna i gränsbevakningen på central, regional och lokal nivå, för att säkerställa en gemensam taktik för gränskontrollen, ett enhetligt planeringssystem samt ett omfattande och snabbt dataflöde på alla organisationsnivåer.	En myndighet, vilken omfattar alla dimensioner av den integrerade gränsförvaltningen. Den behöriga offentliga myndigheten ska vara en specialiserad gränsbevaknings- eller gränspolisstyrka (inte en militär styrka).
5. Gränskontroll på lokal nivå bör endast utföras av särskilda gränsbevakningsenheter avsedda för detta ändamål.	
6. Ett nationellt flerårigt strategidokument som grund för utvecklingen av gränsförvaltningen.	Strategin ska vara tillgänglig för ansvariga tjänstemän på alla nivåer. Personalen ska känna till innehållet i strategin. Strategin ska omfatta grund och riktlinjer för planering.
7. Centraliserad planering av den nationella gränsförvaltningen med riktlinjer och förteckningar över krav för regional nivå. På regional nivå, en plan eller ett program med riktlinjer och förteckningar över krav för lokal nivå.	På nationell och regional nivå: – Rullande flerårig planering. – Ett årligt arbetsprogram. – En årlig plan för verksamhet och utnyttjande av resurser (med begränsad spridning eller sekretessbelagd). – En årlig utbildningsplan. På lokal nivå: – Ett årligt arbetsprogram. – En årlig plan för verksamhet och utnyttjande av resurser (med begränsad spridning eller sekretessbelagd). – En årlig utbildningsplan.

8. Konsekvent nationell lagstiftning och avtal som möjliggör ett effektivt genomförande av konceptet integrerad gränsförvaltning, t.ex. – lagen om statsgränsen och/eller gränsbevakningslagen, – utlännings- eller invandringslagen, – dataskyddslagen, – lag eller regler om samarbete mellan byråer, – regler om påföljder för olaglig gränspassage och för hjälp till olaglig invandring, – regler om transportföretagens ansvar, t.ex. böter för transportföretag som transporterar olagliga invandrare och skyldighet att ordna med transport för återvändandet och ansvar för kostnaderna under vistelsen tills transport för återvändandet finns att tillgå, – gränsavtal med angränsande länder, – återtagandeavtal med angränsande tredjeländer samt transit- och ursprungsländer, – avtal om lokal gränstrafik med angränsande tredjeländer,	
9. Antagande av de åtgärder som krävs för korrekt tillämpning av EU-lagstiftningen.	Kompletterande nationella regler och förordningar för fullständigt utnyttjande av gemenskapsinstrumenten angående mottagande och utsändande av gästande tjänstemän, medlemmar i enheter för snabba gränsinsatser och utrustning vid insatser som samordnas av Frontex. Nationella regler om utstationering av nationella experter vid Frontex.
10. Internationella rättsinstrument som är relevanta för gränsförvaltningen bör beaktas vid genomförande av gränskontroll.	
11. Samarbetet och samordningen av de olika organens och byråernas plikter bör regleras genom lagstiftning och samarbetsavtal (t.ex. samförståndsavtal).	En gemensam strategi för byråerna för förebyggande av gränsöverskridande brottslighet och olaglig invandring. Avtal, rättsakter eller regler som omfattar hela skalan av samarbete mellan byråer på alla nivåer: – Informationsutbyte. – Gemensam riskanalys. – Utbyte av erfarenheter. – Utbildningssamarbete. – Samarbete angående underrättelseverksamhet och utredningar.

	– Gemensam användning av databaser. – Gemensamma insatser. – Punkter för kontakt mellan byråerna.
12. Genomförande av FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och av des protokoll om människohandel och om människosmuggling land-, sjö- och luftvägen samt om handel med skjutvapen, delar och komponenter till sådana samt ammunition.	Planer för att ta itu med personer som ägnar sig åt olaglig handel och identifiera offer i samarbete med andra relevanta myndigheter. Utbildning, målinriktad riskanalys, profilering och operativa instruktioner för gränskontrolltjänstemän, så att de kan identifiera offer för människohandel.
13. Korrekt tillämpning av bilaterala avtal om gränsförvaltningssamarbete på internationell nivå.	Dessa avtal/akter ska omfatta hela skalan av gränsöverskridande samarbete, nämligen – informationsutbyte, – gemensam riskanalys, – utbyte av erfarenheter, – förfaranden för brådskande situationer, – gemensam verksamhet, – osv.
14. Strategisk planering, tilldelning av personal och tekniska resurser på grundval av ständig analys av miljö och hot.	Gränsförvaltningsplanering och -verksamhet på grundval av underrättelser.
15. En ständigt uppdaterad och övergripande situationsbild på nationell nivå som omfattar all information som rör förvaltningen av nationella gränser.	Situationsbilden ska på alla nivåer bestå av information om följande: – Trafiken över gränsen (totalt och vid varje gränsövergångsställe, nationaliteter, antal och skäl för fördjupade kontroller, vägrade inresor, upptäckta olagliga handlingar, tillvägagångssätt, köer osv.). – Situationen längs den blå och den gröna gränsen (antalet olagliga gränspassager, de berörda nationaliteterna, tillvägagångssätt, identifierade rutter osv.). – Olagliga invandrare som upptäckts inom territoriet, utvisade personer, asylsökande osv.). – Situationen i området före gränsen (gränsförvaltningen i de angränsande länderna och i transit- och ursprungsländerna).
16. En situationsbild på regional och lokal nivå, så nära realtid som möjligt, för att höja situationsmedvetenheten och förbättra förmågan att samordna den operativa verksamheten.	Samt dessutom på regional (eller lokal) nivå: – Tillgängliga resurser: Antal och lokalisering av patruller, fartyg, luftfartyg och tekniska hjälpmedel. – Namn på och arbetsuppgifter för skiftledare osv. – Mål till havs. – Andra relevanta frågor.

17. Det bör finnas medvetenhet om situationen vid de yttre gränserna på nationell nivå varje dag dygnet runt.	Ett nationellt samordningscentrum, som varje dag dygnet runt samordnar verksamheten för alla nationella myndigheter som utför uppgifter i samband med kontroll av de yttre gränserna (övervakning, detektering, identifiering, lokalisering och ingripande) och som kan utbyta information med centrumen i de andra medlemsstaterna och med Frontex.
18. En medlemsstat bör ha en enda central kontaktpunkt för andra medlemsstater för alla frågor som har samband med gränsförvaltning, Frontex och andra organ för kontakter mellan byråerna och internationella motsvarigheter.	Det nationella samordningscentrumet svarar för följande: – Dagliga och veckovisa rapporter och ad hoc-rapporter om situationen. – Omedelbar faktaunderbyggd information om situationer till stöd för beslutsfattandet. – Tidiga varningsmeddelanden. Allt informationsutbyte sker genom elektronisk databehandlings- och -överföringsteknik.
19. Ett tillräckligt antal regionala och lokala lednings- och samordningscentrum för att garantera operativ kommunikation och informationshantering.	Regionala/lokala lednings- och kontrollcentrum verkar under ledning av relevanta regionala/lokala högkvarter. Kapacitet varje dag dygnet runt för – lägesuppföljning, – samordning och underlättande av operativ verksamhet, – inledande av åtgärder i brådskande situationer, – medvetenhet om och stöd till uppdraget.
20. Tilldelning av reserver, personal och utrustning för att reagera på incidenter och olagliga förflyttningar vid gränser och gränsövergångsställen.	Planer för olika scenarier på alla nivåer (mål, tillgänglighet, plats, kompetens osv.), inbegripet eventuell utplacering av snabba gränsinsatsenheter och planer i händelse av olaglig invandring i stor skala.
21. En medlemsstat bör ha kapacitet att förstärka gränskontrollen på grundval av riskbedömning och riskanalys.	Planer på olika nivåer för förstärkning av gränskontrollen utgående från möjliga scenarier.
2. Personal och utbildning	
22. Effektiv in- och utresekontroll och övervakning kräver tillräckligt med personal, beroende på bl.a. riskbedömningen och riskanalysen.	Studera jämförbara situationer i andra Schengenmedlemsstater som kan tjäna som exempel.
23. Urvalskriterier för rekrytering av ny personal på grundval av skriftliga regler. Den nödvändiga utbildningsnivån och fysiska lämpligheten bör testas och de personer som rekryteras bör uppfylla moraliska och rättsliga krav (kriminalregister och andra rättsliga register osv.).	Urvalet görs av gränsbevakningen eller åtminstone under överinseende av gränsbevakningen.

24. Anordnande av regelbunden utvärdering där t.ex. tillfredsställelse i arbetet, effektivitet, sociala förhållanden och ansvar mäts.	Motivationsprogram som bidrar till stabilitet och avancerad yrkeskompetens hos gränskontrolltjänstemännen. En enhetlig nationell form för frågeformuläret för utvärderingen.
25. Yrkeskompetens på hög nivå på grundval av framgångsrikt slutförd utbildning.	Anordnande av särskilda utbildnings- och utvecklingsprogram i relevanta frågor (t.ex. inom ramen för en polisakademi eller gränsbevakningsakademi).
26. Operativ personal bör framgångsrikt ha avslutat en grundkurs om de framtida arbetsuppgifterna.	Planera så att personalen växlar mellan olika gränsbevakningsenheter och/eller -uppgifter. Detta anses av effektivitetsskäl vara nyttigast i början av karriären.
27. Gränskontrolltjänstemän bör ha förmåga att kommunicera på främmande språk.	Kommunikation på främmande språk i samband med gränskontrolltjänstemännens dagliga uppgifter. Tillfredsställande kunskaper i de angränsande ländernas språk. Uppmuntra personalen till att lära sig andra språk som är nödvändiga för deras arbete (de angränsande ländernas, ursprungsländernas och språk på grundval av passagerarstrukturen).
28. Det bör upprättas ett utbildningsprogram med regelbundna utbildnings- och informationstimmar för tjänstemännen under arbetstid.	E-lärandeprogram för att upprätthålla kunskaperna och repetitionskurser. Fortlöpande utbildning och vederbörliga utbildningsdokument på plats. Uppdateringsinformationstillfällen efter semestern och repetitionsutbildning efter långa perioder med andra arbetsuppgifter. En repetitionskurs för varje gränskontrolltjänsteman åtminstone en gång om året. Språkkurser för gränskontrolltjänstemän.
29. Organisationen bör tillhandahålla program och resurser på central och lokal nivå för att följa tjänstemännen under deras karriär genom att erbjuda dem teoretisk och praktisk utbildning i frågor som är relevanta för deras arbete. – Grundutbildning i enlighet med den gemensamma grundläggande läroplanen för utbildning av gränskontrolltjänstemän.	Utveckling av nya utbildningsprogram med stöd av mer erfarna länder och hjälp från Frontex. – Utbildning på mellannivå för ledare i överensstämmelse med den gemensamma läroplanen för mellannivå. Utplacering av tjänstemän på särskilda utbildningskurser som anordnas av Frontex eller Cepol.

30. Specialiserade och avancerade kurser bör utarbetas för – fördjupade kontroller, – kriminalunderrättelser, – riskanalys och profilering, – detektering av stulna fordon, – detektering av del- och helförfalskade resehandlingar, – detektering av personer gömda i fordon med hjälp av de senaste tekniska apparaterna, – hundförare osv., – mänskliga rättigheter och bemötande av asylsökande. 31. Om lämpligt bör utbildning för verksamhet kopplad till gränsförvaltning, t.ex. sökning och räddning, göras tillgänglig.	Specialiserade träningsprogram för gränsbevakningshundar. Särskilda utbildningsprogram för helikopterpiloter och fartygsbesättningar.
32. Lämplig inledande genomgång för nya tjänstemän.	Erfarna gränskontrolltjänstemän som handledare.
3. In- och utresekontroller <i>3.1 Allmänt</i>	
33. In- och utresekontroller bör genomföras i enlighet med kodexen om Schengengränserna och Schengenhandboken.	Tjänstemän som utför in- och utresekontrollerna ska ha lämpliga uniformer av material som är lämpat för väderleks- och klimatförhållandena (inte i kamouflagefärg) samt bära märken eller gradbeteckningar genom vilka de identifieras som gränskontrolltjänstemän.
34. Planeringen av in- och utresekontrollerna bör beakta bedömningen av gränskontrollens inverkan på den gränsöverskridande brottsligheten. Bedömningen erbjuder en grund för taktiska krav för in- och utresekontroller, t.ex. insamling och analys av underrättelser, profilering, frekvensen för grundliga fördjupade kontroller, användning av särskild utrustning osv.	Nationella kriterier för att beräkna brottslighetens omfattning ska ha fastställts.

35. Infrastrukturen vid gränsövergångsställena, bland annat antalet bås och filer, lokaler (inbegripet faciliteter för personer som vägrats inresa) osv. bör anpassas till passagerarflödet (kvantitet och kvalitet), med beaktande av bedömningen av den framtida utvecklingen.	En utvecklingsplan som omfattar alla funktioner, myndigheter och andra berörda aktörer vid varje gränsövergångsställe.
36. Gränsbevakningen bör ha ansvaret för den allmänna ordningen och säkerheten vid gränsövergångsställena.	Hantering av systemet vid gränsövergångsställena och övervakning av dess tillämpning faller under gränsbevakningens behörighet.
37. Kontrollbåsen bör befinna sig mitt emot passagerarna och vara högre placerade för att underlätta profileringen samt ha all nödvändig utrustning och god belysning. De bör ha direkt kommunikation med kontoret för fördjupad kontroll (inbegripet lägescentralen och skiftledarens kontor).	
38. Åtgärder ska vidtas för att förhindra tillträde via kontrollbåsen utanför arbetstid.	Installering av låsta dörrar som kontrolleras av gränsbevakningen.
39. Personer som vägrats inresa och placerats i särskilda lokaler (som är avsedda endast för dem) bör hållas under ständig övervakning genom tekniska eller personliga medel. Lokalerna för sådana personer måste uppfylla både säkerhetsvillkor och sociala villkor.	
40. Det bör finnas ytterligare lokaler att tillgå för asylsökande.	
41. Ett tillräckligt antal tjänstemän och tillräcklig utrustning bör utplaceras för att kontrollera passagerarflödena och reagera på den aktuella riskbedömningen. Vad som avses med ett tillräckligt antal beror bl.a. på – konstant kontroll av passagerarflödet, – nattetid, läget vid gränsen och hotnivån, – tillgänglig utrustning, – miljö (pandemihot osv.). En lång väntan för passagerarna i filerna framför kontrollbåsen bör undvikas.	Skift vid gränsövergångsställen ska beroende på övergångsställets storlek bestå av – en skiftledare, – tjänstemän för första kontrollen, – tjänstemän för fördjupad kontroll, – en kriminalunderrättelsetjänsteman, – annan specialiserad personal (dokumentexperter, utomhuskontrollörer, fordonsexperter, hundförare, specialister på transportidentifiering, videoövervakningsoperatörer osv., – såväl manliga som kvinnliga tjänstemän. Tjänstemän med tillräckliga språkkunskaper i varje skift.

	Överlappning mellan skiften för att garantera tillräckligt med tid för briefing och informationsutbyte.
42. Skiftledaren bör ansvara för övervakningen av de uppgifter som tilldelas enheten för in- och utresekontroll. Eftersom skiftledaren ansvarar för de handlingar och åtgärder som utförs, måste han/hon känna till de händelser som inträffar vid gränsövergångsstället och de åtgärder som vidtas av gränskontrolltjänstemännen. Skiftledaren bör övervaka personalens fysiska och psykiska tillstånd före och under skiftet.	Skiftledaren fattar de nödvändiga administrativa besluten om in- och utresekontrollen i samråd med gränskontrolltjänstemännen. Skiftledaren ser till att alla nödvändiga åtgärder och inspektioner genomförs under alla omständigheter. Alla incidenter och/eller situationer som ligger utanför det normala måste rapporteras till skiftledaren, så att han eller hon har möjlighet att vid behov inverka på det faktiska genomförandet och resultatet av in- och utresekontrollerna. Alla åtgärder för in- och utresekontroller måste vara så väl förberedda och välgrundade som möjligt för att utgöra en tillräcklig grund för beslutsfattandet.
43. Utöver in- och utresekontroller i enlighet med kodexen för Schengengränserna bör målet för de första kontrollerna vara att profilera passagerare och välja ut misstänkta personer för grundliga fördjupade kontroller.	Systematisk sökning i nationella databaser, inbegripet andra relevanta myndigheters databaser för tredjelandsmedborgare. Tillräckligt hög hastighet för dataöverföringen, inbegripet mobila anordningar.
44. För den första in- och utresekontrollen vid gränsövergångsställen bör följande utrustning finnas tillgänglig: – Terminal för sökning i SIS, VIS och nationella databaser. – Vid behov en portabel terminal. – Instrument för undersökning av dokument med variabelt ultraviolett ljus, påfallande ljus, genomlysning osv. – Förstoringsglas som förstorar minst 10 x eller monomikroskop med variabel zoom. – Retroreflekterande lampa. – In- och utresestämplar för Schengen (fastställda i kodexen för Schengengränserna). – Kodexen för Schengengränserna och Schengenhandboken med bilagor. – Ständigt uppdaterade riskindikatorer och riskprofiler. – Tillgängliga elektroniska dokumentmallar och annan nödvändig information för in- och utresekontroller.	Elektronisk tillgång till Schengenhandboken med bilagor samt nationella instruktioner. Tillgång till ytterligare databaser för falska dokument. Innan varje skift inleds, ska den vakthavande tjänstemannen ge information om eventuella riskindikatorer eller riskprofiler.

45. Målet för grundliga fördjupade kontroller är att garantera adekvat upptäckt av riskpassagerare med exempelvis falska resehandlingar och att gripa människosmugglare och andra personer som kan utgöra en fara för medlemsstaternas inre säkerhet. (Inresekontroller är en prioritering.) 46. Vid gränsövergångsställen med omfattande trafik krävs det ett kontor för fördjupade kontroller med följande utrustning: – Samma utrustning som för den första kontrollen. – Sökning i dokumentgranskningssystemet för autentisering av resehandlingar. – Videospektral komparator (inbegriper infrarött och ultraviolett ljus, filter, påfallande ljus, genomlysning osv.). – Stereozoom-mikroskop med minst 40 x förstoring. – Kontrollanordning för anti-stokes-tryckfärg. – Identifikationsutrustning och identifikationsmaterial (inklusive mallar för att jämföra stämplat). – Kodexen för Schengengränserna och Schengenhandboken med bilagor. – Handboken med äkta och falska pass och identitetshandlingar. – Tillgång till iFADO och FADO. – Utrustning för tillträde och/eller ansökningar till Eurodac, nationella AFIS, VIS och relevanta nationella databaser. 47. För grundliga fördjupade kontroller, bör avancerad utrustning för granskning av resehandlingar inom rimlig tid göras tillgänglig för alla gränsövergångsställen (t.ex. vid närmaste gränsövergångsställe).	Faciliteterna för fördjupad kontroll ska befinna sig nära platsen för den första kontrollen, helst bredvid ankomstkontrollerna. Ett lämpligt antal kontor för fördjupad kontroll med tillräckligt utrymme, helst med separata kontor för förhörssamtal. Ytterligare skyldighet för de personer som svarar för den fördjupade kontrollen att ge de tjänstemän som svarar för den första kontrollen återkoppling och nya insikter (briefing), både regelbundet och vid behov ad hoc. Bulletiner om förfälskade dokument för utbildning och riskanalys, för användning på såväl nationell som internationell nivå. Avkodare för IPI (osynlig personinformation – invisible personal information). Ytterligare databaser för falska dokument osv. Nationell kontaktpunkt för Schengenhandboken om Circa. Användning av apparater för att identifiera fingeravtryck, fingeravtrycksavläsare. Användning av specialiserade fordon med utrustning för granskning av resehandlingar samt tillgång till databaser.
48. Passagerarflödet bör observeras av gränskontrolltjänstemän.	Videoövervakning (CCTV-system) för att profilera passagerarflödet ska användas, t.ex. för att välja ut personer för fördjupad kontroll. (Lagring av bilder är möjlig i enlighet med nationella dataskyddslag.) Speglar på tak/väggar, så att man verkligen ser en passagerare som genomgår den första kontrollen.
49. Passagerarflödet bör observeras av gränskontrolltjänstemän. Integrerade passavläsare bör användas vid den första kontrollen (mobila och fasta avläsare) vid är i	Uppgifter om tredjelandsmedborgare registreras automatiskt i en nationell databas vid in- och utresa i enlighet med nationell lagstiftning. Systemet finns tillgängligt vid alla gränsövergångsställen.

gränsövergångsställen med omfattande trafik. Automatisk sökning i SIS, VIS (när systemet drift) och relevanta nationella databaser beträffande tredjelandsmedborgare som inte åtnjuter fri rörlighet inom gemenskapen.	Användning av dokument- och fingeravtrycksavläsare med datorstödda säkerhetskomponenter, analyskapacitet. Det automatiska gränskontrollsystemet ska kombinera avläsningen och kontrollen av elektroniska pass med en komponent för analys av biometriska data.
50. Kommunikation ansikte mot ansikte mellan gränskontrolltjänstemän och passagerare under in- och utresekontrollen (utom vid automatiserade gränskontrollsystem för EU-medborgare).	Passagerare som närmar sig ett gränskontrollställe stoppas framför kontrollbåset genom klart synliga markeringar.
51. Säker lagring av in- och utresestämplar i kassaskåp i skyddade rum med begränsat tillträde mellan skiften. Det bör finnas tydlig ansvarsfördelning och tydliga instruktioner för utdelning och användning av stämplarna. Information om säkerhetskoder på in- och utresestämplar bör omfattas av särskilda regler.	Personliga stämplarna. Personliga låsbara fack i kassaskåp. Stämplarna delas ut för användning av skiftledaren. Detta registreras. Vid gränsövergångsställena ska informationen om säkerhetskoder på in- och utresestämplar vara känd endast av de gränskontrolltjänstemän som utför in- och utresekontroller och dessa ska utgöra ett begränsat antal. Information om ändringar av säkerhetskoden för respektive period lämnas till gränskontrolltjänstemännen först när dessa ändringar görs. Det ska inom gränsbevakningsstrukturen finnas en enda nationell kontaktpunkt avsedd för informationsutbyte om de säkerhetskoder som används vid alla gränsövergångsställen och även för informationsutbyte med kontaktpunkter i andra medlemsstater.
52. I enlighet med nationell lagstiftning bör följande uppgifter registreras för att förbättra situationsmedvetenheten och underlätta analysen vid gränsövergångsstället: – Passagerarnas nationalitet. – Genomsnittliga väntetider. – Upptäckta falska dokument. – Gripna människosmugglare. – Grundläggande information från andra myndigheter som är verksamma vid gränsövergångsstället. – Andra oegentligheter och annan relevant information. – Information som behövs för Cirefi.	Uppteckningar om antalet fördjupade kontroller och skälen till dem samlas in. Uppgifterna ska registreras i nationella databaser. Införande av en intranetdatabas för gränsbevakningen.

53. All relevant information bör finnas tillgänglig för gränskontrolltjänstemännen när de utför sina uppgifter.	Gemensam briefing i början av varje skift. Informationsutbyte med föregående och efterföljande skift.
54. Övervakning utan tillstånd (i synnerhet via datorskärm) bör förhindras.	Glaset i båsen ska vara övertäckt med film.
55. Viseringsformulär bör förvaras i kassaskåp. 56. Det bör föras register över utfärdade viseringar.	Beslutet att utfärda viseringen ska fattas av en högre tjänsteman eller en tjänsteman vid en högre myndighet.
<i>3.2 Landgränser</i> 3.2.1 Gränsövergångsställen för vägtrafik	
57. Skylt vid gränsen där det anges att man reser in i en medlemsstat och i EU.	
58. Radioaktivitetssensorer längs inresefilerna mellan gränsen och gränsövergångsstället.	Mobil mätanordning eller stationära radioaktivitetskänsliga bommar.
59. Skilda filer för EU-medborgare, EES-medborgare och schweiziska medborgare och tredjelandsmedborgare.	Möjlighet att ändra skyltningen för filerna beroende på passagerarflödets sammansättning (elektroniska skyltar). Fysisk separering av inrese- och utresetrafikflödet vid landgränsövergångsställen med omfattande trafik.
60. Gränsövergångsställen och områden i deras omedelbara närhet bör övervakas tekniskt och det bör finnas belysning för in- och utresekontroller och övervakning. I allmänhet bör gränsövergångsställena vara omgivna av stängsel (undantag kunde göras t.ex. för gränsövergångsställen för lokal gränstrafik).	Omkretsen övervakas med kameror och sensorer.
61. Barriärer vid filerna (såväl in- som utresefilerna) med möjlighet till elektronisk kontroll genom de tjänstemän som utför den första kontrollen.	Kamera-/videoövervakningssystem som täcker gränsövergångsställets område.
62. Tillräckliga kontroller för att avslöja personer som gömmer sig inne i fordon.	Fordon kontrolleras enligt uppdaterade riskindikatorer och -profiler samt även slumpmässigt: – Mobil/stationär röntgenapparat (i enlighet med nationell lagstiftning). – Hjärtslagsdetektorer. – Koldioxiddetektorer.

	– Spårhundar för att upptäcka personer som gömmer sig i fordon. – Andra toppmoderna apparater. – Utrustning för detektering av radioaktiva ämnen och narkotika och annan detekteringsutrustning. Ett system för igenkännande av nummerplåtar med automatisk kontroll i SIS och nationella databaser.
63. Övervakning av passagerarflödet och kontroll av filerna.	Kombinerade kontroller utförs av tjänstemannen vid filen och tjänstemannen i båset (särskilt vid icke-EU-filer). In- och utresekontroller utanför kontrollbåsen när passagerarna stannar kvar i fordonet under kontrollerna. Teknisk utrustning anskaffas och installeras, så att kontrollerna även kan utföras utanför båsen. Särskilda patruller används för att utföra inspektioner vid filerna: – Kontroll av fordon. – Profilerings. – Användning av hundar och tekniska hjälpmedel.
64. Faciliteter för att utföra grundliga kontroller av fordon utanför filerna.	Faciliteterna placeras relativt nära kontrollplatsen.
65. In- och utresekontroller av busspassagerares resehandlingar ska utföras med mobila apparater. Vid gränsövergångsställen med omfattande trafik eller där teknisk utrustning måste användas bör in- och utresekontrollen av busspassagerare utföras i en passagerarterminal eller i filer på grundval av riskanalys.	Ett separat område i terminalen för in- och utresekontroll av busspassagerare.
66. Om det inrättas ett gemensamt gränsövergångsställe för en medlemsstat och ett angränsande tredjeland ska fullständig överensstämmelse med gemenskapsrätten (t.ex. när det gäller åtgärder efter en SIS-registrering, skydd av personuppgifter, säkerhet, asyl, skyltning osv.) garanteras.	
Bilaterala avtal bör omfatta möjligheten att gränskontrolltjänstemän från andra EU-medlemsstater (t.ex. inom ramen för gemensamma Frontexinsatser) utför	

gränskontroller vid gränsövergångsställen på tredjeländers territorier. Relevant information och all nyttig statistisk, faktisk, analytisk eller annan information bör samlas in även när gränsövergångsstället befinner sig på ett tredjelands territorium. Verkställande befogenheter måste specificeras i bilaterala avtal rörande alla behöriga myndigheter. Ansvar för att utföra gränskontroller i enlighet med regelverket vilar fortfarande helt på en medlemsstats myndigheter.	
3.2.2 Gränsövergångsställen för järnvägstrafik	
67. Övervakning och fysiska åtgärder för att hindra personer från att lämna tågen före in- och utresekontrollerna.	Videoövervakningssystem och sensoriska övervakningssystem mellan gränslinjen och gränsövergångsstället i samarbete med järnvägsmyndigheter/-företag. Stängsel och patrulleringsvägar längs båda sidorna av spåren från gränslinjen till gränsövergångsstället.
68. Samarbete med järnvägsmyndigheter och transportörer för att få tillräcklig information för att utföra kontroller och ständigt erhålla information om järnvägstrafiken.	Gemensam utbildning i t.ex. säkerhetsfrågor. I enlighet med nationell lagstiftning och bilaterala avtal kontrolleras passagerarförteckningar på förhand för grundliga kontroller i enlighet med riskindikatorer och profiler.
69. Samarbete med järnvägspolisen och järnvägens säkerhetstjänst.	Sökning i SIS, VIS och relevanta nationella databaser under förhandskontrollen beträffande personer som inte åtnjuter fri rörlighet inom gemenskapen. Användning av den elektroniska passagerarförteckningen. Samarbete och utbildning för järnvägspersonal på området resehandlingar i syfte att upptäcka förfalskningar och få förhandsinformation.
70. Tillräckliga kontroller för att upptäcka personer som försöker undgå gränskontrollen.	Spårhundar som hjälp vid kontrollerna.
	In- och utresekontroller på tåg i rörelse med mobila apparater och online-tillgång till nödvändiga databaser.

	Kontroller på tåg i rörelse tillsammans med de behöriga myndigheterna i angränsande EU-medlemsstater som ännu inte är Schengenmedlemsstater i enlighet med bilaterala avtal.
71. Kontroller på godståg.	Särskilda grupper med tulltjänstemän.
72. Nödvändig teknisk utrustning och infrastruktur för att underlätta kontroller på tåg.	Separat kontrollområde för godståg, med övervakning genom övervakningskameror. Alla godståg kontrolleras genom stationära sensorer när tågen är i rörelse.
3.2.3 Gränsövergångsställen för lokal gränstrafik	
73. In- och utresekontroller vid gränsövergångsställen för lokal gränstrafik bör utföras i enlighet med reglerna för lokal gränstrafik.	Vid gränsövergångsställen för lokal gränstrafik med ett mycket litet antal passagerare utförs in- och utresekontrollerna med hjälp av mobila apparater.
74. Det bör vara möjligt att utföra fördjupade kontroller inom rimlig tid.	
75. En nationell databas med uppgifter om tillstånd för lokal gränstrafik bör finnas tillgänglig för sökning.	
3.2.4 Gränsövergångsställen vid inre vattenvägar	
76. In- och utresekontrollerna bör i allmänhet utföras på samma sätt som vid sjögränser.	
77. Gränskontrolltjänstemännen bör på förhand ha tillgång till relevant information för att kunna utföra gränskontrollerna.	
78. Kontroll ombord på farkosterna med mobila apparater eller så får passagerarna gå i land och kontroll utföras i hamnen.	Skilda kontrollplatser och videoövervakningssystem som täcker hamnområdet.
79. Fysisk eller administrativ separering av passagerarflödena alltefter täthet.	Vid gränsövergångsställen med omfattande trafik: separering av in- och utresepassagerare genom barriärer. Säkerhetsåtgärder: belysning, stängsel runt hamnområdet.

80. Nödvändiga kontrollanordningar och -rum (lokaliteter).	Teknisk möjlighet till kontroll av farliga eller radioaktiva ämnen. Veterinär- och växthälsokontroller vid därför särskilt avsedda platser.
<i>3.3 Sjögränser</i>	
81. Hamnområdet bör vara omgivet av stängsel.	Ett videoövervakningssystem som täcker hamnområdet.
82. Passagerar- och besättningslistor bör kontrolleras på förhand, så att kontroller kan utföras i enlighet med riskindikatorerna.	Datorprogram för kontroll av passagerarlistor genom SIS och relevanta nationella databaser med avseende på icke EU-medborgare (som inte åtnjuter fri rörlighet inom gemenskapen). Samarbete med rederier och utbildning för fartygspersonal på området resehandlingar i syfte att upptäcka förfalskningar och få förhandsinformation.
83. Lastfartyg bör översända besättnings- och passagerarlistor och annan relevant information (ombordstigning, landstigning) 24 timmar före ankomsten. 84. Färjor bör översända besättnings- och passagerarlistor efter avgången från en tredjelandshamn.	
	Nödvändig mobil teknisk utrustning och tillgång online till nödvändiga databaser för att genomföra in- och utresekontroller.
85. Separering av passagerarflöden mellan icke-Schengenfartyg och Schengenfartyg bör ske med fysiska medel. I mindre hamnar där trafikens omfattning tillåter det: separerade flöden genom systematisk övervakning och ledsagning av passagerarflöden.	Gränsbevakningsmyndigheterna ska ha ett rättsligt instrument som gör det möjligt för dem att kräva att hamnförvaltningen installerar de tekniska och fysiska medel som krävs för att separera flödena av Schengen- och icke-Schengenpassagerare i terminalerna.
86. Nödvändiga åtgärder för att garantera effektiv säkerhet för last och utrustning i den internationella delen av hamnen.	
87. Nödvändiga förfaranden för att underlätta tillträde till fartyget för såväl besökare som fartygsbesättning.	

88. Samarbete mellan gränsbevakningen, skeppsagent och fartygskaptener för att kunna utföra riskanalyser på förhand och vidta lämpliga åtgärder för att snabbt kontrollera passagerare och besättning.	
89. Hamnförvaltningen bör upprätthålla en eninstansplattform för gränskontrolltjänstemän med information om ankomst, avgång och vistelse i hamn för alla fartyg.	
90. Gränsbevakningen bör av skeppsagenten kräva all information och skriftliga garantier angående besättningsmedlemmars ombordgång och landstigning samt varje händelse som berör fartygets situation i hamnen.	Användning av gemensamma standardmallar för garantier.
91. Påföljder bör åläggas skeppsagenterna när fartyg avgår utan den nödvändiga gränskontrollen.	
92. Fall där tillstånd att gå i land har vägrats, vägrad inresa, försök att gå i land i olagliga syften, fripassagerare, asylansökningar och andra relevanta situationer bör meddelas nästa anlöpningshamn i en medlemsstat.	
93. När besättningsmedlemmar går i land i syfte att mönstra på ett fartyg i en hamn i en annan medlemsstat, krävs det informationsutbyte mellan gränsbevakningarna i de berörda medlemsstaterna för att bekräfta fartygets närvaro eller ankomst.	
94. En databas med misstänkta fartyg, misstänkta skeppsagenter och misstänkta rederier bör upprättas.	En internationell databas över identitetshandlingar för sjömän upprättas, eftersom modellhandlingar är svårtillgängliga.
	In- och utresekontroller ombord på fartyg mellan senaste anlöpningshamn och nästa hamn innebär att in- och utresekontroller kan genomföras utan att landstigningen vid ankomsten går långsammare.

3.4 Flygplatser

95. Separering av passagerarflöden mellan icke-Schengenflyg och Schengenflyg bör ske med fysiska medel.	Område för transitering till icke-Schengenflyg. Separata särskilt reserverade nivåer för Schengentrafik och icke-Schengentrafik.
96. Flygplatsens ledningsenhet bör vidta nödvändiga åtgärder för att fysiskt separera flödena av passagerare på icke-Schengenflyg respektive passagerare på andra flyg.	Fysisk separering ("vattentäthet") ska åstadkommas genom väggar, glas, metallgaller osv. från golv till tak.
97. Flygplatser med omfattande internationell trafik bör vara fysiskt uppdelade i icke-Schengen- och Schengenzoner, så att möjligheten att personer eller ägodelar (inbegripet dokument) förflyttar sig eller förflyttas från en zon till en annan undviks.	Gränsbevakningsmyndigheterna ska ha ett rättsligt instrument som gör det möjligt för dem att kräva att flygplatsledningen installerar de tekniska och fysiska medel som krävs för att separera flödena av Schengen- och icke-Schengenpassagerare. Samarbete och utbildning för flygbolagets och flygplatsens personal på området resehandlingar i syfte att upptäcka förfalskningar och få förhandsinformation om misstänkta passagerare. Vid flygplatser med omfattande internationell trafik bör man använda separata filer för in- och utresekontroll av besättningsmedlemmar.
98. Vid flygfält, mindre flygplatser och terminaler där trafikens omfattning så tillåter bör man separera flödena genom att systematiskt övervaka och ledsaga passagerarflödena.	När det gäller sådana gränsövergångsställen på flygplatser som inte ständigt är bemannade, ska information om flygningar från icke-Schengenländer skickas till närmaste gränsbevakningsenhet eller samordningscentrum. Alla flygplatser med ankommande kommersiella flygningar från icke-Schengenländer ska behandlas som internationella flygplatser.
99. Passagerare ska anlända till eller lämna flygplanet antingen per buss eller via bryggor. Om passagerarna lämnar planet per buss, ska de föras direkt till den zon (eller den korridor som leder till den) där in- och utresekontrollen äger rum. Om passagerarna lämnar planet via en brygga, ska de gå längs korridorer tills de kommer fram till platsen för in- och utresekontroll.	Ledsagning genom kvalificerad personal från marktjänstföretaget, om passagerarna lämnar planet per buss.
100. Beroende på riskbedömningen bör förhandsinformation om passagerare (API) användas.	Information via API-systemet hanteras av en kriminalunderrättelsetjänsteman.

101. Kontroll vid gaten för riskflygningar (på grundval av riskanalys).	För att öka in- och utresekontrollernas effektivitet utförs även slumpmässiga kontroller vid gatorna. Ett videoövervaknings- och -upptagningssystem som täcker alla gater till vilka icke-Schengenflygningar anländer (t.ex. för att ta reda på med vilket flyg olagliga invandrare anlänt). I enlighet med riskanalysen, förhandskontroller på planen för att identifiera eventuella olagliga invandrare och deras sittplatser (till nytta efteråt, t.ex. när man letar efter gömda resehandlingar). I enlighet med riskanalysen genomöks flygplan efter avstigningen, i syfte att finna exempelvis gömda resehandlingar.
102. Samarbete mellan gränsbevakningen och flygbolag och flygplatsledning för att se till att det finns ett lämpligt antal gränskontrolltjänstemän i varje skift.	Flygbolag och flygplatsledningar ska tillhandahålla den nödvändiga informationen elektroniskt.
4. Gränsbevakning <i>4.1 Allmänt</i>	
103. Gränsbevakningen bör genomföras i enlighet med kodexen om Schengengränserna och Schengenhandboken.	Tjänstemän som utför gränsbevakningen ska ha lämpliga uniformer av material som är lämpat för väderleks- och klimatförhållandena samt bära märken eller gradbeteckningar genom vilka de identifieras som gränskontrolltjänstemän.
104. Gränsbevakningen bör bedömas enligt två nyckelparametrar, nämligen situationsmedvetenhet och reaktionsförmåga. – Genom situationsmedvetenheten mäts den nivå vid vilken enheterna kan upptäcka pågående eller redan fullföljd olaglig gränspassage (eller smuggling) under hela den relevanta planeringsperioden. Av detta framgår kraven på taktisk nivå (övervakningstider och -områden, detekteringsfrekvens, identifieringsmetoder och profilering av mål). Dessutom är patrullernas antal och styrning längs de blå och gröna gränserna relevant. – Reaktionsförmågan mäter den nivå på vilken enheterna kan reagera genom att gripa och kroppsvisitera personer som upptäckts eller undersöka misstänkt olaglig verksamhet under hela planeringsperioden.	Gränsen ska ständigt övervakas. Taktiska övervakningscentrum som är verksamma varje dag dygnet runt övervakar gräns- eller havsområdet med hjälp av övervakningsutrustning och patruller. Centrumet förmedlar aktivt information om förflyttningar till underrättelsetjänstemän (riskindikatorer, register) och analyserar förflyttningarnas art i syfte att upptäcka avvikelser från det normala. Även slumpmässiga kontroller förekommer. Ständig beredskap för patrullerna. Det taktiska övervakningscentrumet ska vara behörigt att omedelbart sända ut patruller.

Av detta framgår kraven på taktisk nivå (patrullernas frekvens och utrustning, de särskilda insatsenheternas frekvens och beredskap, tillgång till flygplan och helikoptrar osv.). 105. På grundval av riskanalys bör lämpligt utrustade patruller (land-, sjö-, luftburna) vara beredda för förföljande, gripande och/eller kontroll av upptäckta förflyttningar och anländande eller avgående transporter.	
106. Funktionella kommunikationer mellan patruller, fartyg, flyg och ledningscentrum.	Användning av Tetrastandardradioapparater eller andra krypterade kommunikationsmetoder.
107. Verksamhet inom ansvarsområdet ska stödjas genom mobil kontrollutrustning.	Mobila patruller/fartyg ska ha online tillgång till databaser och exempel på resehandlingar (viseringar, information om gränsstämplat osv.). Mobila patruller/farkoster ska ha viss utrustning för att kontrollera resehandlingar (UV, förstoringsglas med minst 10 x förstoring eller monomikroskop med variabel zoom).
<i>4.2 Landgränser</i>	
108. Olagliga invandrare som passerar gränsen bör upptäckas med tillräcklig effektivitet. 109. Gränsövervakning och gripande av olagliga invandrare bör utföras av mobila och fasta patruller med stöd av tekniska medel: – Patruller som förflyttar sig med bil, motorcyklar, snöskotrar, terrängfordon, hästar osv. – Utrustning för mörkerseende och värmekameror. – Fasta larmsystem med kameror och sensorer. – Bärbara larmsystem med infrarött ljus, kameror och andra sensorer. – Spårhundar i skogsområden. – Motorbåtar vid sjöar och floder.	Helikoptrar och luftfartyg med fasta vingar utför övervakning och stöder markpatrullerna.
110. Övervakningsresurserna bör koncentreras till högriskområden i enlighet med riskanalysen.	Gränsområdet delas upp i sektorer/avsnitt. Övervakningsperioden för varje sektor ska vara beroende av riskanalysen.

111. Gränsen nära gränsövergångsställena bör hållas under övervakning för att upptäcka personer som försöker kringgå gränsövergångsstället.	Gränsen nära gränsövergångsstället övervakas med kameror och/eller ett larmsystem.
112. De reaktionstider som krävs för att inleda spårandet av personer som olagligen går över gränsen inom varje gränssektor bör fastställas (på grundval av riskanalys).	Mobila enheter, snabbinsatsgrupper, helikoptrar, motorbåtar, spårhundar osv. Planer utarbetade i förväg, inklusive bemannade poster, för att spåra personer som olagligen går över gränsen inom olika sektorer/avsnitt av gränsen.
113. Gränsbevakningen bör samarbeta med lokalbefolkningen.	Ständiga kontakter med lokalbefolkningen och relevanta myndigheter. Under sina skift ska gränspatruller och deras ledare ha regelbunden kontakt med lokala invånare.
114. Insamling av allt relevant material för att bevisa olaglig gränspassage, så att tredjelandsmedborgare ska återtasa av sina ursprungsländer.	Fast praxis för insamling av bevismaterial om olaglig gränspassage i enlighet med bilaterala återtagandeavtal eller EG-återtagandeavtal.
<i>4.3 Sjögränser</i>	
115. Det bör finnas ett system för övervakning av kusten, uppbackat av ett nät av kustbevakningsstationer med beredskap för snabba insatser. Systemet bör stödjas av en offshoreenhet: offshorepatrullfartyg, helikoptrar, luftfartyg med fasta vingar och andra medel.	Integrerat övervakningssystem och gemensam maritim situationsbild för alla relevanta myndigheter (gränsbevakningen, marina myndigheter, flottan, kustbevakningen osv.). Alla data registreras och lagras under lämplig tid. Situationen övervakas vid tillräckligt många ledningscentrum. Situationsbilden består av information från radar, offshorepatrullfartyg, kameraövervakningssystem, helikoptrar och luftfartyg med fasta vingar.
116. Alla fartyg som går in på territorialvattnen bör upptäckas och identifieras. Identifikationerna (fartygens namn) bör kontrolleras mot bakgrundsinformation om riskfartyg.	Användning av AIS (automatiskt identifieringssystem), VTMS (gemenskapens trafikstyrningssystem för fartyg), VMS (Vessel Monitoring System for fisheries - kontrollsystem för fartyg), V-RMTC (Virtual Regional Maritime Traffic Centre) och SSN (SafeSeaNet).
117. Anländande fartyg bör utvärderas i enlighet med riskanalysen.	Utvärderingen sker vid regionala centrum för taktisk ledning och samordning och utförs av kriminalunderrättelsetjänstemän.
118. Om nödvändigt ska fartyg som kontrolleras stoppas av gränskontrolltjänstemän till sjöss. Nödvändiga tvångsåtgärder ska vidtas.	Offshorepatrullfartyg, kustpatrullfartyg eller patrullbåtar från kuststationer.

119.	Nödvändiga åtgärder bör vidtas för att hindra obehörigt tillträde till hamnanläggningen, fartyg som ligger för ankar och skyddsområden.	
<i>4.4 Flygplatser</i>		
120.	Övervakning på flygplatser bör skötas i samarbete med flygplatsmyndigheterna.	
121.	Flygplatsens territorium och omkrets bör övervakas med hjälp av ett kamerasystem.	Data ska vara tillgängliga för gränsbevakningen och användas för utredning av brott osv.
122.	Gränskontrolltjänstemännen bör ha kontroll över systemet och ha tillgång till kamerabilderna.	
123.	Alla data i kamerasystemet bör registreras och informationen lagras under lämplig tid.	
124.	Flygplatsen som krets bör patrulleras.	
125.	Transitområdet bör patrulleras.	Patrullen ska få råd av en underrättelsetjänsteman (om urval av personer som ska kontrolleras). I enlighet med riskanalysen även civilklädda patruller.
5. Riskanalys och kriminalunderrättelser		
126.	Strategisk underrättelseverksamhet sorterar all information och tar fram en strategisk situationsbild (företeelser av intresse och bakomliggande faktorer). Strategiska underrättelser tar fram statistik, trender och kvalitativa beskrivningar.	Veckovisa och månatliga riskanalysrapporter samt fallstudier förmedlas systematiskt till gränskontrolltjänstemän på lokal nivå genom en särskild e-miljö. Det ska finnas förfaranden för att ta fram och rapportera om statistik på alla nivåer (central, regional och lokal).
127.	Strategisk riskanalys analyserar strategisk nyckelinformation. Den sluter sig till potentiella förändringar och föreslår politiska riktlinjer. Analytikerna måste få fullständig information om grundläggande paradigm, intressen, hot och risker.	Användning av Frontex riskanalysprodukter.
128.	Operativ underrättelseverksamhet kopplar samman den operativa fältinformationen och strategisk information (indata och utdata i båda riktningarna) i ett "operativt" giltigt sammanhang.	Praktiska profiler och riskindikatorer för patruller och tjänstemän som utför in- och utresekontroller utarbetas av specialutbildade underrättelsetjänstemän.

129.	Kvalitativ och kvantitativ analys av den operativa miljön, målen för verksamheten och resultaten av den egna verksamheten. Operativ analys för att få giltig information om den rådande situationen i syfte att underlätta optimal resursstyrning. Särskild uppmärksamhet bör ägnas kryphål där systemet inte fungerar.	Operativ analys inrättas och upprätthålls vid regionala högkvarter genom enhetliga instruktioner och metoder.
130.	Taktisk underrättelseverksamhet (underrättelseverksamhet på fältnivå) bör koppla ihop operativa fältarbetare och informationssystemet. Dataflödet bör vara dubbelriktat (indata och utdata).	Ett kriminalunderrättelsenätverk för gränsbevakningen under centraliserat överinseende.
131.	Profileringen bör indela målen för verksamheten i kategorier för optimal styrning av och intensitet för de pågående åtgärderna på taktisk nivå.	
132.	Information om riskindikatorer, riskprofiler och typiska tillvägagångssätt för gränsöverskridande brottslighet bör systematiskt meddelas tjänstemän på lokal nivå.	Profilerna ska bevaras i databaser (e-miljö) och vara tillgängliga på användbart sätt för gränskontrolltjänstemännen. T.ex. "tio i topp"-listor.
133.	Det bör finnas en riskanalysenhet på nationell nivå, en riskanalyssektor på regional nivå och underrättelsetjänstemän på lokal nivå.	Regelbundna möten och utbildning samordnas på central nivå av den nationella riskanalysenheten.
		Gränskontrolltjänstemän vid gränsövergångsställen i hamnar ska medverka vid identifiering av eventuella hot mot tillgångar och infrastruktur och sannolikheten för att de ska förverkligas för att det ska gå att fastställa och prioritera säkerhetsåtgärder enligt ISPS-kodens hamnsäkerhetsplaner.
6. Upptäckt och utredning av gränsöverskridande brott i samordning med alla behöriga brottsbekämpande myndigheter		
134.	Det bör finnas samarbete om upptäckt och utredning av gränsöverskridande brott, olaglig invandring, smuggling av narkotika, vapen, ammunition, stulna fordon och stulen egendom samt användning av förfalskade och stulna handlingar.	Gemensamma kriminalunderrättelse- och utredningsgrupper. Gemensam användning av databaser. Gemensamma databaser. Gemensam riskanalys på alla nivåer. Gemensamma möten och utbildningsprogram.

135. Det bör finnas en tydlig ansvarsfördelning mellan de viktigaste behöriga myndigheterna vid varje enskilt gränsöverskridande brott.	
136. Det bör hållas förhör med alla upptäckta olagliga invandrare för att identifiera rutter, olagliga handlare, människosmugglare och andra relevanta företeelser (t.ex. få reda på hur mycket människosmugglarna fått betalt för att organisera olagliga gränspassager).	
137. Olagliga invandrare bör registreras före eventuella åtgärder för vägrad inresa, avlägsnande eller återtagande.	Detta inbegriper lagring av biometriska kännetecken.
7. Åtgärder i tredjeländer som är ursprungs- respektive transitländer	
138. Det bör finnas adekvat bi- och multilateralt samarbete med gränsbevakningsmyndigheterna i tredjeländer som är ursprungs- och transitländer.	Möten på högsta nivå varje år (eller halvår). Samarbete bestående av – utbyte av information om olaglig invandring, – expertmöten, – gemensam utbildning, t.ex. för dokumentexperter. Möten och informationsutbyte mellan flygplatser och hamnar.
139. Tjänstemännen vid medlemsstaternas konsulat bör få utbildning i hur man känner igen falska resehandlingar och identifierar riskindikatorer hos viseringssökande.	Gränsbevakningen placerar sambandsmän vid viktiga konsulat (t.ex. som dokumentrådgivare). Sambandsmännen utbildas i profilering och identifiering av falska dokument samt utrustas med lämpliga apparater för granskning av resehandlingar. Sambandsmännen ges tillgång till SIS, VIS och relevanta nationella databaser i enlighet med nationell lagstiftning och ansvarsområde. Sambandsmän ska ha centraliserade uppdaterade kunskaper och toppmoderna apparater för granskning av dokument.

140.	Det bör finnas samarbete mellan luft-, sjö- och vägtransportföretag.	Utbildning och regelbundna samarbetsmöten mellan transportföretag och gränsbevakningen.
141.	Det bör finnas samarbete mellan medlemsstaternas sambandsmän i samma tredjeland eller region.	Nätverk för sambandsmän.
8. Samarbete med angränsande tredjeländer		
142.	Målet för samarbete med angränsande tredjeländer bör vara att förbättra gränssäkerheten.	Gemensamma/blandade patruller med de behöriga myndigheterna i angränsande tredjeländer. Nära samarbete med myndigheter som ansvarar för in- och utresekontroller på specifika områden (t.ex. samtidiga kontroller på tåg i rörelse) i enlighet med EU-lagstiftning och nationell lagstiftning.
143.	Det bör finnas samarbete med angränsande tredjeländer på alla nivåer (central, regional och lokal).	Konceptet gränsombud, som innebär bilateralt gränsförvaltningssamarbete mellan två länders gränskontrolltjänstemän på grundval av en struktur och förfaranden som fastställts officiellt. Detta koncept består av – regionala ledare som fungerar som gränsombud, – informationsutbyte, – improviserade samråd, – gemensamma utredningar, – gemensam utbildning och gemensamma insatser, – osv. Årliga möten på högsta nivå. Relevanta ständiga arbetsgrupper på regional nivå. Regelbundna och ad hoc-möten samt gemensamma insatser och gemensam utbildning på lokal nivå (gränsövergångsställen och gröna gränser).
144.	Samarbetet bör uppnås genom inrättande av lämpliga arbetsmekanismer, t.ex. informationsutbyte, lämpliga kommunikationskanaler, lokala kontaktpunkter, brådskande förfaranden, objektiv incidenthantering för att undvika politiska tvister.	
145.	Det bör utbytas information om olaglig gränspassage och gränsöverskridande brott.	Gemensamma hot- och riskbedömningar. Gemensamma förfaranden för olika situationer, vilka testas regelbundet.

9. Kontrollåtgärder inom området fri rörlighet, inbegripet återvändande	
146. Övervakningen av tredjelandsmedborgare bör vara proportionerlig och planerad enligt riskanalys.	Gemensam riskanalys med relevanta myndigheter (invandrings-, skatte- och arbetsmarknadsmyndigheter, polis, tull, gränsbevakning).
147. Det bör finnas systematiska och planerade åtgärder för att upptäcka tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på medlemsstaternas territorium.	
148. Gripna olagliga invandrare bör behandlas systematiskt. – Identifiering och registrering av invandrare. – Igenkännande av offer för brott, människohandel och utnyttjande. – Tillräckliga åtgärder för avlägsnande och utvisning. – Mottagande av asylansökningar.	Inbegripet registrering av fingeravtryck.
10. Samarbete mellan gränsförvaltningsbyråer (gränskontrolltjänstemän, tull, polis, nationella säkerhetsmyndigheter och andra relevanta myndigheter)	
149. Det bör ske regelbunden samordning av samarbetet mellan byråerna på alla nivåer. Det bör hållas regelbundna möten mellan cheferna för olika organ, där fokus för året bestäms, målen fastställs och riktlinjerna bestäms. Dessa beslut ska utarbetas mer detaljerat vid planeringsmöten mellan chefer på regional nivå. Aktuella tidsplaner för gemensamma insatser, verksamhetsformer och andra åtgärder ska genomföras genom samarbetsmöten mellan lokala chefer.	Ständig styrelse för samordning av samarbetet mellan byråerna. Rullande ordförandeskap mellan deltagarna. Gemensamma radiokommunikationer (t.ex. Tetra). Gemensamma riskanalyscentrum. Gemensam riskanalys. Gemensamma kriminalunderrättelse- och utredningsgrupper. Gemensam användning av databaser. Gemensamma patruller vid gröna och blå gränser. Bibehållande och ytterligare utveckling av de nationella samordningscentrumen.
150. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna bör klargöras. Dubbelarbete bör undvikas.	
151. Det bör införas gemensamma arbetsarrangemang vid gränsövergångsställena.	Eninstansprincipen vid gränsövergångsställen vid landgränser. (Gränsbevakning och tull ska samarbeta). Deltagande i andra myndigheters skiftbriefingar.

11. Samarbete mellan medlemsstaterna	
152. Det bör förekomma praktiskt och pragmatiskt bi- och multilateralt samarbete mellan angränsande medlemsstater, inbegripet konkret analys och konkreta planer och åtgärder för att ta itu med olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet.	Gemensamma kriminalunderrättelse- och riskanalysgrupper/-centrum för angränsande medlemsstater. Gemensamma konkreta årliga handlingsplaner inte bara för centrala myndigheter utan även för regionala och lokala myndigheter.
153. Samarbete med angränsande medlemsstater angående sjöbevakning bör införas.	Tillämpning av konceptet europeiska patrullnätverket (EPN).
154. Gränskontrolltjänstemän bör delta i samarbetet med och inom ramen för Frontex. – Upprättande, bibehållande och ytterligare utveckling av en nationell kontaktpunkt för Frontex. – Deltagande i Frontex styrelsemöten. – Inrättande och ytterligare utveckling av en pool med enheter för snabba ingripanden vid gränserna.	Aktivt deltagande i verksamhet som samordnas av Frontex. – Medverkan i gemensamma insatser vid land- och sjögränser och på flygplatser. – Utnyttjande av resultaten av de bästa praxisprojekt som genomförts av Frontex och medlemsstater. – Deltagande i olika möten, FRAN (Frontex riskanalysnätverk), PRN (Pool Resources Network), forskning och utveckling osv. – Införande av en gemensam grundläggande läroplan och en EU-utbildningsdag. – Utstationering av nationella experter vid Frontex. – Förteckning över utrustning i det centrala registret över tillgänglig teknisk utrustning (CRATE). – Upprättande och bibehållande av en pool för Frontex gemensamma stödgrupper (FJST). – Utstationering av gästande tjänstemän vid andra medlemsstaters kontaktpunkter. – Sörja för en kontaktpunkt/kontaktpunkter i det egna landet.
12. Samordning och konsekvens i den verksamhet som bedrivs av medlemsstater och institutioner och andra organ inom gemenskapen och unionen	
155. Det bör finna en tydlig arbetsfördelning i medlemsstaterna för samarbete med och inom ramen för EU-organ och -aktörer.	Se till att den operativa synpunkten beaktas inom rådets relevanta arbetsgrupper.

13. Förebyggande av korruption	
156. Åtgärder mot korruption bör genomföras enligt nationella strategier för korruptionsbekämpning.	Gränskontrolltjänstemännens löner ska ligga på konkurrenskraftig nivå. Chefer flyttar mellan olika stationer. Ytterligare anställning utanför gränsbevakningen regleras.
157. Det bör inte finnas någon möjlighet på någon nivå att hindra grundliga kontroller av vissa personer, profiler, transportföretag osv.	
158. Det bör finnas en möjlighet för mobila enheter att genomföra oanmälda insatser, oberoende av den lokala ledningen, inom områden där korruption är en vanlig företeelse.	
159. Som allmän regel bör minst två tjänstemän vara närvarande vid varje gränsövergångsställe, även vid gränsövergångsställen för lokal gränstrafik (t.ex. en gränskontrolltjänsteman och en tulltjänsteman).	In- och utresekontroller övervakas och registreras. Dessa registreringar kan användas för brottsutredningar, t.ex. när passagerare åtalas för mutförsök. Passagerarna har inte möjlighet att välja fil beroende på vilken tjänsteman som befinner sig i båset (t.ex. mörka fönster). Gränskontrolltjänstemännen känner inte till sin exakta uppgift före skiften. Rotation mellan skiften då och då.
160. Det bör finnas en intern revisionsenhet för gränsbevakningen.	Oanmälda inspektioner anordnas.
161. Det bör finnas en uppförandekod för gränskontrolltjänstemän, t.ex. för att undvika situationer med korruption eller som kan leda till korruption.	Anordnande av utbildning om uppförandekoden.

3. DEL TVÅ: ÅTERVÄNDANDE OCH ÅTERTAGANDE

A. INLEDNING – ÅTGÄRDER FÖR ÅTERVÄNDANDE OCH ÅTERTAGANDE I SYFTE ATT BEKÄMPA OLAGLIG INVANDRING

Att lösa problemet med tredjelandsmedborgares olagliga invandring har varit en av de grundläggande utgångspunkterna för den gemensamma migrationspolitiken ända sedan den började tillämpas.

Tredjelandsmedborgare reser in på medlemsstaternas territorium genom att olagligt passera land-, sjö- eller luftgränser. De använder ofta förfälskade resehandlingar eller får hjälp av människosmugglare. Det finns emellertid en annan kategori tredjelandsmedborgare, som lagligen reser in på Schengenområdet med giltiga viseringar eller via viseringsfri gränstrafik och sedan olagligen förlänger sin vistelse eller ändrar syftet med den utan de berörda myndigheternas vetskap och tillstånd. Den tredje kategorin olagliga migranter består av tredjelandsmedborgare som ansöker om flyktingstatus i ett Schengenland och som sedan olagligen stannar kvar trots att deras ansökningar slutgiltigt avslagits av de behöriga nationella myndigheterna.

Den gemensamma migrationspolitikens trovärdighet bör upprätthållas genom allt mer effektiva åtgärder mot ovan nämnda kategorier av migranter vad permanent återvändande till ursprungs- eller bosättningsländerna beträffar, tills den lagstadgade perioden för inreseförbud löper ut.

Utvidgningen av Schengenområdet skapar en situation där bördan i kampen mot den olagliga invandringen, dvs. all verksamhet i samband med återvändande- och återtagandeförfaranden, vilar på de länder som har yttre gränser. Detta innebär att grunderna för en effektiv kamp mot den olagliga invandringen på ett så stort område utan inre gränskontroller bör vila på solidaritet, ömsesidigt förtroende och effektivt samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. De finansiella medel som finns tillgängliga enligt EU:s olika finansiella instrument bör användas för att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna inom återvändandepolitiken. Dessutom bör Frontexbyrån inom ramen för sitt uppdrag ge allt tänkbart stöd till denna typ av verksamhet.

När man fattar beslut och väljer åtgärder för bekämpning av olaglig invandring, får man inte glömma att olagliga migranter måste behandlas humant och med respekt, i synnerhet om de är offer för människosmugglare och sedan utnyttjas av sina arbetsgivare. Det är därför som respekt för grundläggande rättigheter och principen om "non-refoulement" är en av prioriteringarna i den gemensamma migrationspolitiken.

När man verkställer återvändanden, är det också mycket viktigt att följa regeln om att prioritera frivilliga återvändanden, i synnerhet sådana som stöds av olika program särskilt utformade för ändamålet, i stället för avlägsnanden, vilka bör utgöra en sista utväg. Därför är det så viktigt att alla berörda parter får så mycket information som möjligt om det stöd som finns tillgängligt för personer som beslutar sig för att återvända och om organisationer som specialiserat sig på sådana frågor, t.ex. IOM. I det långa loppet kommer denna typ av återvändanden att vara effektivare ju oftare de genomförs.

En annan ytterst viktig faktor för ett effektivt genomförande av återvändanden är faktisk kontroll, genom alla tillgängliga lagliga medel, av nationaliteten och identiteten på de personer som ska återvända och som inte har ordentliga resehandlingar. En europeisk resehandling, som utfärdas för personer som ska avlägsnas, är en lösning som kan användas för att underlätta återvändandeförfarandet.

Medlemsstaterna, rådet och Europaparlamentet har arbetat på att utveckla gemensamma normer i detta hänseende. Under perioden 2005–2008 pågick arbete med att utforma Europaparlamentets och rådets direktiv med fastställande av gemensamma normer och avlägsnandeförfaranden för alla EU-medlemsstater för att användas när tredjelandsmedborgare vistas olagligt inom unionens territorium. Direktivet syftar till att skapa gemensamma regler för återvändande, avlägsnande, användande av rimligt våld och metoder för förvar samt införa inreseförbud för olagliga migranter.

För att förbättra effektiviteten hos verksamheten i samband med återvändande fortsätter Europeiska kommissionen, som agerar i enlighet med mandat från rådet, sina strävanden att ingå ytterligare återtagandeavtal med tredjeländer, även med länder som angränsar till unionens territorium eller med länder med högt migrationstryck.

Syftet med detta stoff är att göra en sammanställning av medlemsstaternas erfarenheter av återvändande och återtagande och att skildra bästa praxis i detta hänseende. Det kommer att bidra till att förenhetliga förfarandena i samband med olagliga migranternas återvändande och göra återvändandena mer effektiva.

Innehållet i denna del av Schengenkatalogen rörande frågor som ska omfattas av direktivet om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna ska tillämpas provisoriskt. Det ska inte på något sätt påverka tolkningen och införlivandet av bestämmelserna i detta direktiv och inte heller föregripa resultatet av eventuella framtida vägledande dokument från kommissionen om frågor som omfattas av detta direktiv. Mot bakgrund av utarbetandet av dessa vägledande dokument ger kommissionen inte sitt stöd till innehållet i de aktuella rekommendationerna och aktuell bästa praxis.

B. REKOMMENDATIONER OCH BÄSTA PRAxis I DETALJ

1. ÖVERSIKT ÖVER RELEVANTA INTERNATIONELLA RÄTTSAKTER OCH GEMENSKAPSRÄTTSAKTER	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
1. Åtgärder för återvändande bör stämma överens med tillämplig lag och tillämpas på grundval av bestämmelserna i följande internationella rättsakter: - Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950. - Förenta nationernas konvention om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, undertecknad i Genève, samt det kompletterande protokollet av den 31 januari 1967, undertecknat i New York. - Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989. - Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000. - Principer för ofrivilligt återvändande, vilka antogs av Europarådets ministerkommitté den 4 maj 2005. - FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av den 10 december 1984. - Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna. - Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen). - Rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med	

återsändande med flyg. - Rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. - Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. - Rådets beslut 2004/573/EG av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande. - Rådets beslut 2004/191/EG av den 23 februari 2004 om fastställande av kriterier och närmare föreskrifter för ersättning för finansiella obalanser som uppstår till följd av tillämpningen av direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. Tillämpningen av åtgärderna och förfarandena är oundgänglig för olagliga migranternas återvändande på grundval av de direkt avsedda rättsliga bestämmelserna eller i förekommande fall på grundval av deras införlivande med nationell rätt. Bestämmelserna i Schengenregelverket måste införlivas med nationell rätt i nödvändig omfattning inom de tidsfrister som fastställs i dessa bestämmelser.	
---	--

2. SKYDD MOT AVLÄGSNANDE	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
2. Tillämpning av principen om non-refoulement för skydd av personer, i allmänhet flyktingar, mot återvändande till platser där deras liv eller frihet kan vara hotade.	Snabb identifiering av fall där personer har ett berättigat behov av att principen om non-refoulement tillämpas. Kontinuerlig övervakning av situationen i tredjeländer.
3. Respekt för rätten att söka skydd.	Respekt för verifierade förklaringar från tredjelandsmedborgare som ansöker om skydd.
4. Respekt för garantier rörande mänskliga rättigheter under förvars- och återvändandeprocessen för olagliga migranter.	Skapande av lämpliga förhållanden i specialiserade förvarsanläggningar. Garantier för möjlighet till kontakt med relevanta internationella och icke-statliga organisationer som ägnar sig åt tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

3. FÖRFARANDE FÖR SÄRSKILDA KATEGORIER AV TREDJELANDSMEDBORGARE	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
5. När det gäller familjer, bör principen om familjesammanhållning respekteras.	Så långt möjligt ska man vid en familjs återvändande till ursprungslandet respektera familjens integritet.
6. När man genomför ett förfarande rörande en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, vilket ska leda till ett beslut om återvändande till ursprungs- eller bosättningslandet, ska personen åtnjuta särskild omsorg, om det finns indicier för att han eller hon varit offer för människohandel.	När återvändandeförfarandet för tredjelandsmedborgare genomförs, rekommenderas samtal med personer från riskgrupper för att få fram bevis för att sådana personer kan ha varit offer för människohandel. Tillhandahållande av särskilda program för offer för människohandel, inbegripet bistånd, skydd och psykologiskt stöd av fackmän. Det är viktigt att undvika att placera dessa personer i förvarsanläggningar före återvändandet, om det inte bedöms som absolut nödvändigt. Inrättande av samarbete med andra institutioner som ägnar sig åt att hjälpa offer för människohandel.
7. Personer vilkas psykofysiska tillstånd tyder på att de kan ha genomgått traumatiska upplevelser bör behandlas med särskild omsorg.	Omedelbar hjälp för denna kategori av tredjelandsmedborgare, inbegripet tillgång till lämplig medicinsk och psykologisk omsorg. Noga överväga förvar av denna personkategori och ge dem skydd, om de hålls i förvar.
8. Vid förfaranden som rör personer med funktionshinder bör hänsyn tas till de behov som förorsakas av deras hälsotillstånd.	Anpassning av förvarsanläggningarna till funktionshindrades behov. Tillhandahållande av särskild hjälp och tillgång till medicinsk vård för tredjelandsmedborgare med funktionshinder. Tillhandahållande av nödvändig vård under återvändandet och information till ursprungslandet om återvändandet.

9. Förfarandet med underåriga utan medföljande vuxen bör ta hänsyn till den särskilda situation denna kategori av tredjelandsmedborgare befinner sig i.	Noggrant undersöka tredjelandsmedborgare som uppger att de är underåriga för att dölja att de i själva verket inte längre är underåriga. Ge underåriga utan medföljande vuxen en förmyndare. Undvika praxis att placera underåriga i förvarsanläggningar före återvändandet framom andra skyddsåtgärder för att genomföra återvändandeförfarandet, inbegripet genomförande av det beslut som fattats. Det är bättre att placera ovan nämnda underåriga i ett lämpligt boende som drivs av behöriga institutioner.
10. Det är nödvändigt att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa tillräcklig omsorg och tillräckligt skydd för underåriga utan medföljande vuxen.	Garantera omsorg genom en utsedd förmyndare under underårigas återvändande eller kontakta deras familj före återvändandet. Inleda och/eller upprätthålla samarbete med icke-statliga organisationer och institutioner som ägnar sig åt underåriga utan medföljande vuxen. Särskilda utbildningskurser och seminarier för företrädare för behöriga institutioner om frågan om skydd och omsorg för underåriga utan medföljande vuxen.

4. BESLUT OM ÅTERVÄNDANDE	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
11. Beslut om återvändande bör utfärdas skriftligt, med angivande av den rättsliga grunden, en motivering där den berörda personens aktuella ställning fastställs samt rätten att överklaga beslutet.	I enlighet med kraven i Schengenregelverket – i överensstämmelse med allmänt tillämpliga bestämmelser – strikt fastställa detaljerade regler för förfaranden, principer och villkor för och effekter av utfärdande av beslut om återvändande samt undantag från sådana beslut för personer som vistas olagligt i medlemsstaterna.
12. Frivilligt genomförande av beslut om återvändande inom fastställda tidsfrister bör garanteras, med eventuella undantag, särskilt när det föreligger risk för statens säkerhet eller den allmänna ordningen.	Genomförande av beslut om frivilligt återvändande för tredjelandsmedborgare, inbegripet stöd och bistånd från särskilda program och institutioner.
13. Innehållet i beslutet om återvändande kan inbegripa ungefärliga kostnader i samband med personens återvändande. I beslutet om återvändande bör det anges vem som ska täcka kostnaderna. Indrivning av kostnaderna kan vara föremål för ett särskilt förfarande.	Använda alla rättsliga medel för att få arbetsgivare för olagligt anställda invandrare, personer eller institutioner som bjuder in dem, transportföretag och tredjelandsmedborgarna själva att betala kostnaderna för återvändandet, när beslut om återvändande genomförs.
14. Den tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändandebeslutet bör informeras om innehållet i beslutet om återvändande på ett språk som han eller hon kan förstå eller rimligen kan förutsättas förstå.	Ta reda på vilket språk personen kan förstå eller rimligen kan förutsättas förstå under återvändandet eller andra förfaranden. Utarbetande av standardiserade formulär för beslut om återvändande på de språk som huvudsakligen talas av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är ändamålsenligt.
15. Beslut om återvändande bör också inbegripa påföljder i form av inreseförbud för en bestämd tid, beroende på skälet till utfärdandet.	Tillhandahållande av lämpliga instrument i enlighet med nationell lagstiftning och/eller EU-lagstiftning för att verkställa påföljderna, t.ex. ett informationssystem som är tillgängligt för gränsbevaknings-, polis-, rättsliga och invandringsmyndigheter, där personer som är föremål för inreseförbud registreras. Korrekt tillämpning av inreseförbud som införs av andra medlemsstater för att undvika en situation där identiska skäl för beslut om återvändande leder till helt olika längd för inreseförbudet.

5. GRIPANDE AV EN TREDJELANDSMEDBORGARE	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAXIS
16. När tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna grips, bör deras värdighet och grundläggande rättigheter vederbörligen respekteras.	Garanterat personer som gripits information om deras rättigheter och skyldigheter på ett språk som de kan förstå eller rimligen kan förutsättas förstå. Omedelbart lämna information om de rättsliga grunderna för gripandet. Omedelbart tillhandahålla läkarundersökning och läkarvård när det behövs och/eller krävs enligt lag. Placera gripna personer i särskilt anpassade rum avsedda för ändamålet vilka uppfyller säkerhetsstandarderna och hygieniska standarder.

6. FÖRVAR AV TREDJELANDSMEDBORGARE I FÖRVARSENHETER	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
17. En tredjelandsmedborgares vistelse i en förvarsenhet bör betraktas som en sista utväg och bör vara så kort som möjligt för verkställande av återvändandet. Det bör genomföras när detta anses nödvändigt som det mest effektiva sättet att förbereda och genomföra avlägsnandet och verkställa det beslut om återvändande som tidigare fattats. Förvaret ska inte ses som ett straff.	En myndighet som har rätt att beordra frihetsberövande och/eller en domstol bör vara den enda myndighet som kan beordra att en tredjelandsmedborgare ska placeras i en förvarsenhet. Behandla varje fall för sig. Garantera tredjelandsmedborgare rätten att överklaga domstolens eller den andra behöriga myndighetens beslut. Omedelbart ompröva domstolens eller myndighetens beslut, om det är omöjligt att verkställa beslutet om återvändande av rättsliga, tekniska eller andra skäl.
18. Tredjelandsmedborgare i förvarsenheter bör ha tillgång till information om rättsligt bistånd samt om andra rättigheter under hela vistelsen i förvarsenheten. De bör också informeras om sina skyldigheter.	Informera en tredjelandsmedborgare om hans rättigheter och skyldigheter och förse honom med de rättsliga bestämmelserna angående förvar i sådana enheter på ett språk som personen kan förstå eller rimligen kan förutsättas förstå. Omedelbart tillhandahålla sådan information vid ankomsten till sådana enheter. Sörja för regelbundna besök genom icke-statliga organisationer som erbjuder rättsligt bistånd i förvarsenheter och informerar tredjelandsmedborgare om möjligheten att rådfråga dem.
19. Tredjelandsmedborgare som väntar på att avlägsnas från landet bör inte hållas i förvar tillsammans med dömda personer eller personer som är misstänkta för brott.	Så långt möjligt placera förvarsenheter i lokaler som är särskilt avsedda för detta ändamål.
20. Standarden och förhållandena i förvarsenheterna samt förhållandena i samband med förvaret bör standardiseras.	Så långt möjligt fastställa standarden och förhållandena i förvarsenheterna samt förhållandena i samband med förvar enligt nationell rätt.

21. Underåriga, särskilt underåriga utan medföljande vuxen, bör endast hållas i förvar i sådana enheter, när det inte finns någon annan möjlighet att faktiskt genomföra återvändandet under säkra förhållanden.	Utforma enheterna så att det finns skilda rum för underåriga utan medföljande vuxen, för att undvika kontakt med främmande vuxna. Granter underåriga i förvarsenheter tillgång till grundläggande utbildning. Inom förvarsenheternas infrastruktur tillhandahålla utrymmen för utbildning, rekreation, idrott och annan fritidsverksamhet.
---	---

7. IDENTIFIERING OCH UTFÄRDANDE AV PROVISORISKA RESEHANDLINGAR	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
22. Man bör finna alternativa metoder utöver de traditionella kontakterna med diplomatiska beskickningar i de olagliga invandrarnas ursprungsländer för att bekräfta nationalitet och identitet för tredjelandsmedborgare som ska avlägsnas.	Inleda och etablera nära samarbete med de myndigheter som ansvarar för dessa frågor i det land från vilket de olagliga invandrarna anlände och/eller i deras ursprungsländer. Anordna besök av experter från ovan nämnda myndigheter för att kontrollera nationalitet och identitet för tredjelandsmedborgare som väntar på avlägsnande. Inrätta samarbete med diplomatiska beskickningar i ursprungslandet i syfte att kontrollera nationalitet och identitet. Inrätta förfaranden för förhandskontroll av den nationalitet och identitet som angetts av tredjelandsmedborgarna genom att ordna samtal med språk- och kulturexperter som kan kontrollera de uttalanden som görs av tredjelandsmedborgarna. Inrätta en databas för sådan information som behövs för att kontrollera nationaliteten för olagliga migranter från tredjeländer. Utarbeta lösningar tillsammans med tredjeländernas myndigheter angående möjligheten att använda europeiska resehandlingar om personens medborgarskap är entydigt bekräftat och detaljerade kontroller kan ske vid gränsen i landet de återvänder till.
23. Förstärkt samarbete när det gäller bekräftande av de återvändandes nationalitet och identitet.	Använda nätverket Iconet som arbetsinstrument på området återvändande, inbegripet gemensamma återvändandeinsatser. Aktiv medverkan i nätverket för direkta kontaktpunkter för återvändandefrågor, vilka är ansvariga för erhållande av resehandlingar och för avlägsnanden, under samordning av Frontexbyrån. Utarbeta en gemensam och enhetlig strategi i

	förhållande till de förfaranden för bekräftande av de återvändandes nationalitet och identitet som tillämpas av tredjeländer. Anordna och delta i gemensamma uppdrag i tredjeländer i syfte att utarbeta effektiva förfaranden för kontroll av nationalitet och identitet, även med samfinansiering från EU. Samarbete med andra medlemsstater för att anordna besök av tredjelandsexperter (etniska experter), som kan hjälpa till att bekräfta de olagliga invandrarnas nationalitet och identitet.
--	--

8. ÅTERTAGANDEAVTAL	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
24. Inleda och förstärka bilateralt och multilateralt samarbete (EU-samarbete), särskilt med de olagliga invandrarnas ursprungsländer eller med transitländer i syfte att underlätta förfarandena för avlägsnande av tredjelandsmedborgare.	Ingå återtagandeavtal eller -arrangemang på arbetsnivå (t.ex. samförståndsavtal), vilket bidrar till ökad effektivitet för återvändanden.
25. Införa nya metoder för faktiskt genomförande av återtagandeavtal eller -arrangemang.	Inrättande av direkt samarbete på arbetsnivå med de myndigheter i tredjeländer som svarar för migrationsfrågor skulle vara ett effektivt sätt att genomföra återtagandeavtal. Besök av experter från länder som är bundna av återtagandeavtal eller -arrangemang i syfte att kontrollera nationalitet och identitet för tredjelandsmedborgare som är föremål för avlägsnande.
26. Ständig övervakning av de gällande avtalens genomförbarhet.	Regelbundna möten på arbetsnivå för att utvärdera bestämmelserna i avtalen eller arrangemangen. Fullständigt utnyttjande av befintliga arbetsgrupper eller andra forum för att utbyta information i dessa frågor.

9. AVLÄGSNANDE	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
27. Avlägsnande bör vara den sista utvägen för att se till att ett beslut om återvändande genomförs.	Upprätta kontaktpunkter i transitländerna för att underlätta avlägsnanden både med flyg och landvägen. Sådana insatser ska genomföras av personal som utbildats i användning av tvångsåtgärder och i mänskliga rättigheter och även har några grundkunskaper i främmande språk. De behöriga myndigheterna ska använda av Frontex fastställd bästa praxis för avlägsnande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, inbegripet säkerhetsföreskrifter. Nära samarbete med civila lufttrafikföretag är väsentligt.
28. Avlägsnandet bör stödjas genom internationellt samarbete.	Gemensamma återvändandeinsatser bidrar till att öka avlägsnandets effektivitet. Intensifierat samarbete med Frontexbyrån. Användning av Iconet för informationsutbyte är väsentligt för bibehållande av effektivt samarbete. Inrättande av kontaktpunkter inom medlemsstaterna.
29. Avlägsnandeinsatser bör genomföras med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och människans värdighet.	Utveckla och intensifiera utbildningskurser för den ledsagande personalen och därvid betona de mänskliga rättigheterna och människans värdighet. Seriöst beakta kulturella och religiösa olikheter.

10. UNDERLÄTTANDE AV BELEDSAGAT FRIVILLIGT ÅTERVÄNDANDE	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAXIS
30. Beledsagat frivilligt återvändande bör utgöra ett alternativ för tredjelandsmedborgares återvändande.	Spridande av information till tredjelandsmedborgare angående reglerna och principerna för beledsagat frivilligt återvändande är viktigt. Skapande av program för att organisera och genomföra beledsagade frivilliga återvändanden i samarbete med internationella och icke-statliga organisationer med lämplig EU-finansiering. Samarbete med de internationella eller icke-statliga organisationerna för att främja beledsagade frivilliga återvändanden. Genomförande av en informationskampanj för att för att främja beledsagade frivilliga återvändanden, inbegripet möten med företrädare för diasporan och de olagliga invandrarnas ursprungsländers diplomatiska beskickningar, via relevanta organisationer. Seminarier och workshoppar för företrädare som svarar för sådana frågor är lämpliga forum för utbyte av erfarenheter och synpunkter. Underlättande av beledsagade frivilliga återvändanden genom att skapa rättsliga lösningar som minimerar konsekvenserna av olaglig vistelse.
31. Förstärka hållbarheten för beledsagade frivilliga återvändanden genom att inleda verksamhet i syfte att etablera ett perspektiv på lång sikt.	Stöd till tredjelandsmedborgare som väljer beledsagat frivilligt återvändande med ytterligare medel för att inleda förvärvsverksamhet efter återvändandet. Tillhandahållande av yrkesutbildning före det beledsagade frivilliga återvändandet eller efter återvändandet i ursprungslandet skulle kunna förbereda de återvändande för anställning inom vissa yrken.

11. SAMARBETE MED ICKE-STATLIGA ORGANISATIONER	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
32. Upprätthålla kontakter mellan nationella statliga organisationer, icke-statliga organisationer och internationella organisationer som arbetar med återvändande och ägnar sig åt tredjelandsmedborgare.	Skapa informationskanaler och anordna regelbundna möten mellan ansvariga personer och organisationer. Informationsutbytet ska inbegripa översyner och utvärderingar av återvändandeförfarandena och -programmen och genomförande av bästa praxis. Anordnande av gemensamma seminarier och workshoppar och gemensam utbildning samt spridning av bästa praxis.
33. Inrättande av ett övervakningssystem på återvändandeområdet.	Ingående av arrangemang med de berörda myndigheterna, där behov och metoder för övervakningsåtgärder specificeras.

12. RÄTTSHJÄLP/JURIDISK RÅDGIVNING FÖR TREDJELANDSMEDBORGARE	
REKOMMENDATIONER	BÄSTA PRAxis
34. Möjlighet att kostnadsfritt få juridisk rådgivning, rättsligt ombud och vid behov hjälp av en tolk.	Lämna relevant information på ett språk som personen kan förstå eller rimligen kan förutsättas förstå, inbegripet villkoren för att kostnadsfritt erhålla juridisk rådgivning eller ett rättsligt ombud. Se till att tolkar finns tillgängliga för de nationella institutionerna.