



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.6.2003  
KOM(2003) 323 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET  
MED HENBLIK PÅ DET EUROPÆISKE RÅDS MØDE I THESSALONIKI**

**OM UDFORMNINGEN AF EN FÆLLES POLITIK VEDRØRENDE ULOVLIG  
INDVANDRING, MENNESKESMUGLING OG -HANDEL, DE YDRE GRÆNSER  
OG TILBAGESENDELSE AF PERSONER MED ULOVLIGT OPHOLD**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET  
MED HENBLIK PÅ DET EUROPÆISKE RÅDS MØDE I THESSALONIKI**

**OM UDFORMNINGEN AF EN FÆLLES POLITIK VEDRØRENDE ULOVLIG  
INDVANDRING, MENNESKESMUGLING OG -HANDEL, DE YDRE GRÆNSER  
OG TILBAGESENDELSE AF PERSONER MED ULOVLIGT OPHOLD**

**INDHOLDSFORTEGNELSE**

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | Indledning .....  | 3  |
| 2.   | Udformning af politikker .....  | 4  |
| 2.1. | Visumpolitik.....   | 4  |
| 2.2. | Grænsekontrolpolitik - på vej mod udviklingen af en fælles, integreret politik for<br>forvaltningen af de ydre grænser..... | 6  |
| 2.3. | Tilbagesendelsespolitik .....   | 8  |
| 2.4. | Væsentlige ledsageforanstaltninger .....  | 10 |
| 2.5. | Operationelt samarbejde og udveksling af oplysninger .....  | 11 |
| 3.   | Partnerskab med tredjelande .....   | 12 |
| 4.   | Hensigtsmæssige finansielle ressourcer og udgiftsfordelingsordning .....  | 15 |
| 5.   | Konklusioner .....  | 17 |

## 1. INDLEDNING

Allerede i 1994 understregede Kommissionen, at kontrol med indvandringen i lighed med foranstaltningerne i forbindelse med indvandringspresset, navnlig via samarbejdet med indvandrernes oprindelseslande og uddybningen af integrationspolitikkerne i forbindelse med personer med lovligt ophold, udgjorde en af de tre hovedbestanddele i en effektiv, overordnet indvandringspolitik. På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors blev dette bekræftet, og der blev tilføjet en særskilt, men supplerende målsætning, nemlig udformningen af et fælles asylsystem.

Både i Laeken og Sevilla understregede Det Europæiske Råd den betydning, det tillagde bekæmpelsen af ulovlig indvandring. Navnlig i Sevilla blev der opnået enighed om en række præcise, undertiden meget operationelle tiltag med henblik på hurtigt at få ført denne målsætning ud i livet. I 2002 blev der i særlig grad foretaget en politisk programlægning, idet Rådet, der hver gang tog udgangspunkt i meddelelser fra Kommissionen, vedtog tre handlingsplaner efter hinanden, som udgør et komplet og sammenhængende sæt foranstaltninger.

På Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki er der for første gang lejlighed til at gøre status over disse tiltag. Der kan dog kun være tale om en meget foreløbig status, idet det vil være urealistisk at ville drage nogen definitive konklusioner for så vidt angår effektiviteten af den fælles politik over et så kort tidsrum. Det er imidlertid ønskeligt, at stats- og regeringslederne kommer ind på de fremskridt, der er gjort de seneste måneder, for at kunne foretage en politisk evaluering og afstikke retningslinjer for, hvad der skal prioriteres, inden det helhedsprogram, der blev fastlagt i Tammerfors, er afsluttet.

Kommissionen vil bidrage til dette arbejde med denne meddelelse. Der er ikke tale om en udtømmende oversigt over, hvad der hidtil er blevet gjort, idet en sådan findes i den "køreplan", det danske formandskab udarbejdede, og som for nylig er blevet ajourført af det græske formandskab. Hvad angår navnlig det operationelle samarbejde om forvaltningen af de ydre grænser henviser Kommissionen til den særreport, formandskabet udarbejdede, og som den bidrog til.

I klar fortsættelse af de rammer, der gradvis blev afstukket i Kommissionens tre meddelelser om bekæmpelse af ulovlig indvandring, den integrerede forvaltning af de ydre grænser og tilbagesendelsen af personer med ulovligt ophold, ønsker Kommissionen at fremhæve sammenhængen i denne kommende politik og skabe grundlaget for en opfølgingsprocedure, der konkret vil have form af en årlig rapport.

I den forbindelse vil navnlig et begrænset antal initiativer eller spørgsmål blive behandlet, som for Kommissionen er væsentlige elementer for at sikre en effektiv fælles indsats, uanset om det drejer sig om en styrkelse af det operationelle samarbejde, bl.a. via etablering af store systemer til behandling af oplysninger, mobilisering af finansielle midler i forbindelse med gennemførelsen af en solidarisk indsats eller vedtagelsen og gennemførelsen af en retsforordning. Kommissionen ønsker desuden at fremhæve betydningen af andre foranstaltninger på såvel det retslige og strafferetlige område som på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område eller i forbindelse med eksterne relationer.

Stats- og regeringslederne, der mødes i Thessaloniki, skal tage stilling til to andre sager, der vedrører væsentlige aspekter af den integrerede strategi fra Tammerfors, nemlig asylsystemets internationale dimension og integrationen af indvandrere. Som reaktion på Det Europæiske

Råds anmodning er der også blevet udarbejdet en række særlige meddelelser. Kommissionen glæder sig over denne store åbning på dagsordenen og udtrykker ønske om, at den velafbalancerede vision, der hidtil har været EU's rettesnor, og som fortsat skal virke som inspirationskilde i forbindelse med den nye forfatningstraktat, bliver bekræftet.

## 2. UDFORMNING AF POLITIKKER

### 2.1. Visumpolitik

Fællesskabets visumpolitik, der blev udformet som en af de foranstaltninger, der skulle ledsage afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser, kan i væsentlig grad bidrage til at undgå ulovlig indvandring. Ulovlig indvandring udgør et af basiskriterierne for at indkredse de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, foruden andre kriterier som f.eks. den offentlige orden og sikkerhed, EU's eksterne relationer, regional samhørighed og gensidighed, der er nævnt i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001.

**Revideringen af listen over tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum**, var et af de prioriterede områder på Det Europæiske Råds møde i Sevilla. Rådet stadfæstede og vedtog i marts 2003 Kommissionens forslag til ændring af listen over tredjelande med henblik på at overføre Ecuador til den *negative* liste. Ændringen af forordning nr. 539/2001 viser, hvorledes den fælles visumpolitik bidrager til bekæmpelsen af ulovlig indvandring. Hvis alle medlemsstater sikrer en korrekt og hurtig gennemførelse heraf i marken, vil det tjene dette formål.

På såvel Det Europæiske Råds møde i Læken og Sevilla som i den overordnede plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel (i det følgende kaldet "Santiago-handlingsplanen") blev udformningen af et fælles **visuminformationssystem (VIS)** prioriteret højt. I juni 2002 vedtog Rådet retningslinjerne for indførelsen af et sådan system og opfordrede Kommissionen til at gennemføre en feasibility-undersøgelse efter de vedtagne retningslinjer. Formålet med VIS som anført i Rådets retningslinjer er navnlig at lette bekæmpelsen af svig, at bidrage til forebyggelsen af "visumshopping", at forbedre samrådet om visumspørgsmål, at lette identifikationen af personer med henblik på anvendelse af Dublin II-forordningen og tilbagesendelsesprocedurer, at forbedre forvaltningen af den fælles visumpolitik og at bidrage til intern sikkerhed og bekæmpelse af terrorisme. VIS skal omfatte et centralt visuminformationssystem (C-VIS) og et nationalt visuminformationssystem (N-VIS) i hver medlemsstat. Feasibility-undersøgelsen foreligger nu og indeholder en analyse af de tekniske og finansielle aspekter af VIS.

Betydningen af biometri i forbindelse med systemets overordnede effektivitet skal fremhæves. I undersøgelsen vurderes tre muligheder, der vil kunne anvendes som biometriske identifikatorer på nuværende tidspunkt, nemlig irisscanning, ansigtsgenkendelse og fingeraftryk, og sidstnævnte anbefales som den væsentligste biometriske identifikator. Med fingeraftryksteknologien fås den nøjagtighed, der er nødvendig for at identificere enkeltpersoner, og der vil stadig blive anvendt fingeraftryksdatabaser de næste ti år, selv om den biometriske teknologi ændrer sig. En anden biometrisk identifikator såsom ansigtsgenkendelse kan anvendes for at forbedre nøjagtigheden. Under alle omstændigheder vil anvendelsen af biometri i et hidtil uhørt omfang få betydelig indflydelse på systemet, både teknisk og finansielt.

Skønnene i feasibility-undersøgelsen for så vidt angår investeringsudgifterne til det centrale system, C-VIS og alle N-VIS, herunder deres kommunikationsinfrastruktur, går fra ca.

130 mio. EUR til næsten 200 mio. EUR afhængig af, hvilken grundlæggende opbygning og hvilke funktionaliteter der vælges. Disse udgifter, hvoraf en stor del går til udvikling og anvendelse af biometriske moduler, kan imidlertid spredes ud over et tidsrum på 10-12 år afhængig af gennemførelsen og af, hvor hurtigt konsulaterne tilsluttes VIS. VIS udgør imidlertid ikke kun en post på fællesskabsbudgettet. Det er de nationale dele af VIS, navnlig udstyr til medlemstaternes konsulater, globale tilslutninger, forsendelse og uddannelse, der medfører den største finansielle byrde.

I lyset af de omfattende finansielle følger af VIS-projektet er der i undersøgelsen blevet fokuseret på synergi, og det anbefales, at der sker en teknisk integrering af SIS II (anden generation af Schengen-informationssystemet) og VIS i dets centrale del, hvilket vil afstedkomme betydelige besparelser. Den hidtidige politiske dagsorden i forbindelse med SIS II og VIS varierer imidlertid væsentligt; mens der i forbindelse med det nye SIS allerede er blevet truffet beslutning om ansvaret for udviklingen af systemet med et sæt kernefunktionaliteter, som der blev opnået enighed om fra begyndelsen, starter VIS helt fra bunden. Kommissionen har prioriteret begge projekter højt, men især SIS, der understøtter væsentlige aspekter af Schengen-samarbejdet, og den nye version, der skal tages i brug i 2006, hvor tiltrædelseslandene forventes at være klar til fuldt ud at anvende Schengen-aftalen.

Den videre udvikling af VIS vil afhænge af de strategiske retningslinjer, som Rådet træffer beslutning om, navnlig for så vidt angår følgende spørgsmål:

- udviklingen af VIS og i givet fald valget af model og teknisk løsning for så vidt angår systemets opbygning
- bekræftelse af den generelle strategi i Rådets retningslinjer, som feasibilityundersøgelsen bygger på
- valg af en eller flere biometriske identifikatorer, der skal lagres og behandles i systemet.

I henhold til de politiske retningslinjer vil Kommissionen tage de nødvendige skridt for at gennemføre systemet rent teknisk, retligt og finansielt.

I en videre kontekst er kontrollen med og identifikationen af rejsende og usikkerheden i forbindelse med de nuværende rejsedokumenter blevet sat på dagsordenen i EU og andre fora, f.eks. ICAO (Organisationen for International Civil Luftfart), G8, IGC og de transatlantiske forbindelser mellem EU og USA. Kommissionen fremsatte to forslag, der vedrører henholdsvis en **ensartet udformning af visa og opholdstilladelser for tredjelandstatsborgere**, for at gøre disse dokumenter mere sikre og fastslå forbindelsen mellem dokumentet og dokumentindehaveren. Rådet vedtog begge forslag i første halvdel af 2002, og det udvalg, der blev nedsat ved forordning nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa, hjalp Kommissionen ved at udvikle yderligere tekniske specifikationer for en ensartet udformning af visa. I forbindelse med de to nye instrumenter vedtog Kommissionen i juni og august 2002 supplerende tekniske specifikationer.

Muligheden for at tilføje **biometriske identifikatorer** for at øge sikkerheden i forbindelse med visa og opholdstilladelser yderligere og lette kontrollen med og identifikationen af personer er blevet behandlet i Rådet og vil indebære en ændring af førnævnte instrument, som Kommissionen vil fremsætte forslag til i nær fremtid. Samtidig vil det være hensigtsmæssigt at fremme den gennemførelsesdato (midten af 2007), der blev fastsat i disse instrumenter for den obligatoriske tilføjelse af foto i visa og opholdstilladelser. Kommissionen vil foreslå

harmoniserede og indbyrdes kompatible løsninger vedrørende anvendelsen af biometri for at opnå den største mereeffekt under hensyntagen til resultaterne af feasibility-undersøgelsen vedrørende VIS (visuminformationssystemet) og ICAO's henstillinger. Spørgsmålet om biometri påvirker imidlertid også pas som følge af den nye lovgivning i USA, i henhold til hvilken der kræves yderligere sikkerhed i forbindelse med pas til statsborgere, der er omfattet af USA's program for dispensation for visum. Kommissionen vil fremsætte forslag om harmoniserede sikkerhedsforanstaltninger, herunder biometri i forbindelse med pas i EU, der ikke blot vil øge accepten af disse i tredjelande, men også gøre det lettere for myndighederne at kontrollere passene og mindske risikoen for svig. Kommissionen understreger derfor, at det haster med at fastlægge definitive internationale standarder på området for i lyset af de store investeringer, dette kan medføre, at lette de ansvarliges beslutninger for så vidt angår igangværende projekter, hvor det er planlagt at anvende biometriske identifikatorer.

**Oprettelse af fælles administrative organer med henblik på etablering af fælles visumudstedende kontorer i EU** var et andet punkt, der blev behandlet i Santiago-handlingsplanen i kapitlet om visum. Som de mislykkede erfaringer i Pristina viste, kan der ikke ses fremskridt på området, selv om det er et væsentligt spørgsmål, når det drejer sig om at styrke samarbejdet mellem konsulater og harmonisere behandlingen af ansøgninger om visum. Fælles visumudstedende kontorer kan sikre en væsentlig synergivirkning for så vidt angår det tekniske udstyr og personale, navnlig hvis Rådet beslutter at etablere visuminformationssystemet og anvende det globalt.

## **2.2. Grænsekontrolpolitik - på vej mod udviklingen af en fælles, integreret politik for forvaltningen af de ydre grænser**

En fælles, integreret politik for forvaltningen af de ydre grænser, der bl.a. bidrager til at bekæmpe ulovlig indvandring, var den overordnede ambition i Kommissionens meddelelse af maj 2002 med titlen "På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union". Rådets plan for forvaltning af de ydre grænser, der blev vedtaget i juni 2002, stadfæstede Kommissionens strategi og ambitiøse målsætninger. Der blev heri fastsat et handlingsprogram, initiativer og undersøgelser, der skal udføres af enten medlemsstaterne eller Kommissionen. På Det Europæiske Råds møde i Sevilla blev denne plan fremhævet, og Kommissionen blev pålagt visse yderligere opgaver såsom undersøgelsen vedrørende fordeling af udgifterne.

**Medlemsstaternes pilotprojekter og fælles tiltag** gennemføres via koordineringscentre for punktuelle fælles tiltag vedrørende de forskellige typer grænser eller via fastsættelse af definitioner på EU-plan for risikovurdering og uddannelse af grænsevagter samt udformning af henholdsvis fælles regler for risikoanalyse og en fælles undervisningsplan. Kommissionen har deltaget aktivt i de operationelle og strategiske projekter, hvis indhold og mål kan få meget stor indflydelse på de fælles målsætninger om at sikre en tilsvarende kontrol og overvågning ved EU's ydre grænser<sup>1</sup>.

Evalueringen af disse fælles tiltag og projekter, der har involveret næsten alle de nuværende medlemsstater og nogle af de kommende medlemsstater, er baseret på en tostrengt analyse. For det første af de umiddelbare resultater for så vidt angår fælles praksis og erfaringer med samarbejdet og for det andet de langsigtede fordele ved at udvikle forbedrede og mere sikre

---

<sup>1</sup> De projekter, der er blevet overvåget, er Berlincentret for fælles forvaltning af landegrænser, det finske projekt vedrørende CIRAM - Common Integrated Risk Analysis Model - og det østrigske projekt vedrørende en fælles kerne i undervisningsplanen for nationale grænsevagters uddannelse.

sikkerhedsstandarder, der skal anvendes i forbindelse med kontrol- og overvågningsopgaver ved de ydre grænser. I den forstand er den endelige vurdering overalt positiv, idet både medlemsstaterne og de tiltrædende lande i vidt omfang har deltaget aktivt i projekterne afhængig af deres forskellige metoder og erfaringer og er parate til at se på og inddrage de øvrige medlemsstater. Målsætningen om at forbedre den gensidige tillid og viden på et meget ømtåleligt område er blevet nået. Som en logisk følge er der også sket en gradvis etablering af fælles praksis i forbindelse med forvaltningen af kontrol- og overvågningsaktiviteter ved de ydre grænser. Desuden har de to horisontale projekter vedrørende den fælles model for risikoanalyse og den fælles undervisningsplan i særlig grad øget den fælles bevidsthed om behovet for at sikre et ensartet niveau for så vidt angår sikkerheden ved de ydre grænser ved at fjerne de svage punkter og øge de stærke.

I Kommissionens **evaluering af den operationelle koordinering og det operationelle samarbejde** mellem medlemsstaterne er der imidlertid taget hensyn til erklæringen i bilag III til Rådets plan for forvaltning af de ydre grænser. Som følge af denne erklæring skal alle operationelle initiativer tages inden for EU's institutionelle rammer under behørig hensyntagen til den koordinerende rolle, som den fælles grænsekontrollinstans spiller. Disse initiativer skal desuden være i overensstemmelse med Fællesskabets generelle målsætning om overalt at sikre et ensartet kontrol- og overvågningsniveau ved de ydre grænser. Formålet med den fælles grænsekontrollinstans, der har vide opgaver i forbindelse med den overordnede forvaltning af EU's fælles politik for de ydre grænser, er at kontrollere indholdet og godkende og kontrollere gennemførelsen af fælles tiltag og **pilotprojekter** i henhold til Rådets plan.

**Den fælles grænsekontrollinstans** holder møde i Rådet i SCIFA's regi (Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl i Rådet) i den såkaldte SCIFA+-formation. Denne institutionelle status rejser en række spørgsmål vedrørende SCIFA+'s effektivitet, når den udfører nogle af de vigtige opgaver, den har fået af den fælles grænsekontrollinstans. Dens strategiske og operationelle opgaver udgør kernen i den fælles politik for forvaltningen af de ydre grænser. De indebærer gennemførelse af den fælles, integrerede risikovurdering, koordineringen af de fælles operationelle tiltag, den strategiske forvaltning, der sikrer konvergens mellem de nationale strategier for personale og udstyr samt risikovurderingstilsyn i kritiske tilfælde ved de ydre grænser. Et meget mere operationelt organ bør forstå den daglige operationelle forvaltning af disse aktiviteter, der kræver permanent og systematisk virksomhed. Til trods for SCIFA+'s arbejde med at godkende disse foranstaltninger og projekter har de begrænsninger, der gør sig gældende for den som arbejdsgruppe i Rådet, når den skal koordinere og forvalte fælles foranstaltninger og **pilotprojekter**, vist, at der er behov for alternative institutionelle løsninger.

Ud fra et institutionelt synspunkt kan der høstes væsentlige erfaringer. Det decentraliserede net af nationale centre giver de ansvarlige nationale tjenester en central rolle. Det er en logisk og effektiv løsning, eftersom disse tjenester har de relevante faglige kvalifikationer, der kræves for at udføre opgaverne. På den anden siden er behovet for en sammenhængende, effektiv og virkelig operationel koordinering af alle disse centre blevet åbenlyst for alle ansvarlige. De nuværende ordninger for denne koordinering har vist sig at have strukturelle begrænsninger for så vidt angår en effektiv styring af disse foranstaltninger. Det er nødvendigt at udforme nye institutionelle redskaber for at lette medlemsstaternes foranstaltninger og samtidig sikre en effektiv, løbende og fuldt operationel koordinering af disse aktiviteter. Rammerne skal afstikkes med henblik på at udforme en fælles og integreret EU-politik for forvaltningen af de ydre grænser og oprette et korps af grænsevagter i EU. Derfor skal idéen om den fælles grænsekontrollinstans, som Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 2002, og som blev stadfæstet af Det Europæiske Råd, revideres, idet bestemte, mere strategiske koordineringsopgaver fortsat skal udføres af SCIFA+; de mere operationelle

opgaver kan udføres af et nyt permanent fællesskabsorgan, som kan forestå den daglige forvaltning og koordinering og i tide reagere på nødsituationer. Dette fællesskabsorgans status og retsgrundlaget herfor mangler i lyset af den nuværende udformning af artikel 62 i EF-traktaten at blive afklaret.

For så vidt angår **en ændring af den fælles håndbog om de ydre grænser** forekommer det nødvendigt, inden der fremlægges konkrete forslag, at foretage en dybtgående analyse af, hvilke resultater der er nået for så vidt angår de ydre grænser og de eksisterende huller samt de proceduremæssige problemer i forbindelse med ovennævnte ændring. Kommissionen vil derfor forelægge Rådet et arbejdsdokument vedrørende dette spørgsmål, hvori den nuværende situation analyseres, og der foreslås flere mulige løsninger.

Som følge af drøftelsen med de nuværende og fremtidige medlemsstater om Kommissionens arbejdsdokument vedrørende videreudvikling af resultaterne for så vidt angår **lokal grænsetrafik**, der blev udsendt i september 2002, vil Kommissionen i god tid fremsætte forslag til retsakter.

Den stigende ulovlige indvandring ad søvejen har skabt politisk bevidsthed om betydningen af en effektiv kontrol og overvågning af EU's **ydre søgrænser**. Kommissionens feasibilityundersøgelse om forbedret søgrænsekontrol har til formål at finde en løsning på disse problemer. Undersøgelsen har to klare formål, nemlig at indkredse mangler og svagheder ved disse grænser og at udarbejde en liste over hensigtsmæssige retlige og operationelle foranstaltninger for at sikre en ensartet, effektiv kontrol ved de ydre grænser. Når undersøgelsen er afsluttet, hvilket forventes at ske i juni 2003, vil Kommissionen fremlægge den for medlemsstaterne og afholde et ekspertmøde for at forberede en hensigtsmæssig opfølgning.

### **2.3. Tilbagesendelsespolitik**

Betydningen af en effektiv tilbagesendelsespolitik afspejles i udviklingen af strategier for bekæmpelse af ulovlig indvandring i hele 2002. På grundlag af den brede høringsprocedure blandt de relevante ansvarlige, der blev iværksat med **Kommissionens grøn bog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovlig ophold**, der blev fulgt op af en **meddelelse** i oktober 2002, vedtog Rådet på anmodning af Det Europæiske Råd i Sevilla et **handlingsprogram for støtte til tilbagevenden** i november 2002.

Det er troværdigheden og integriteten i forbindelse med politikken for lovlig indvandring og asyl, der står på spil, hvis der ikke udformes en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold. Endvidere kan der stilles spørgsmål ved alle bestræbelser for at bekæmpe ulovlig indvandring, hvis de, for hvem det lykkes at komme uden om disse foranstaltninger, har held med at fortsætte deres ulovlige ophold. Signalværdien af en mislykket politik for tilbagesendelse af ulovlige indvandrere kan ikke undervurderes.

I handlingsprogrammet for tilbagesendelse blev der lagt vægt på behovet for et umiddelbart større operationelt samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, men der blev også opfordret til at fastlægge fælles minimumsstandarder og landespecifikke programmer samt en intensivning af samarbejdet med tredjelande om tilbagesendelse. Efter at Fællesskabets tilbagesendelsespolitik er udformet, er det vigtigt, at alle de foranstaltninger, der er fastsat i handlingsprogrammet for støtte til tilbagevenden, hurtigt gennemføres. Kun derved er det muligt at få budskabet ud om, at indvandring skal ske inden for klare retlige, proceduremæssige rammer, og at ulovlig indrejse og ulovligt ophold ikke vil føre til det ønskede permanente ophold.

Et konkret forslag for at **øge det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne** er det tyske initiativ om at yde bistand i sager om transit med henblik på tilbagesendelse med fly, som er langt fremme. Dette instrument kan ikke blot lette tilbagesendelsen til oprindelseslandet, når der ikke findes direkte fly hertil, men også forbedre samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder. Dette samarbejde kan også udvides til fælles tilbagesendelsesaktioner, navnlig ved at organisere fælles charterflyvninger. Kommissionen forbereder derfor i tæt samarbejde med medlemsstaterne et udkast til retningslinjer for sikkerhedsbestemmelser for tilbagesendelse med fly, hvilket er væsentligt for at sikre en gnidningsløs og sikker tilbagesendelse af de berørte.

Hovedhindringen er imidlertid i vid udstrækning ikke den konkrete tilbagesendelse, men snarere proceduren for at fremskaffe ordentlige **rejsedokumenter for personer med ulovligt ophold og uden dokumenter**. Det er muligt at forbedre situationen ved i højere grad at udveksle oplysninger og dele erfaringer med bedste praksis ved hjælp af en fælles håndbog, men det er kun muligt at sikre en væsentlig ændring ved hjælp af nye midler til at identificere personer uden dokumenter. VIS skal bistå med identifikationen af personer uden dokumenter ved hjælp af bl.a. biometri og ved at gøre brug af scannede rejsedokumenter, forudsat at disse personer én gang har ansøgt om visum, således at deres data er blevet indlæst i systemet af et konsulat.

Drøftelsen af det tyske initiativ om bistand i sager om transit med henblik på tilbagesendelse med fly har allerede vist, at der ikke kun er brug for bistand fra transitlandene, men også for **et klart retsgrundlag for at fortsætte den tilbagesendelse**, der er påbegyndt af en anden medlemsstat, navnlig når det ikke er muligt at undgå at bruge magt. Som følge heraf må der oprettes en bindende ordning for gensidig anerkendelse og fælles standarder for at lette de involverede tjenesters arbejde og bane vej for et øget samarbejde mellem medlemsstaterne. Ordningen skal også sikre en passende og ensartet behandling af personer med ulovligt ophold i EU, som er genstand for foranstaltninger, der skal bringe dette ophold til ophør, uanset hvilken medlemsstat der fuldfører tilbagesendelsen.

Som følge heraf har Kommissionen til hensigt at tage initiativ til at udarbejde et **forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer og gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse**. Dette forslag vil bygge på det eksisterende direktiv om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere, hvori der ikke - som en blandt flere mangler - fastsættes bindende rammer for gensidig anerkendelse af alle afgørelser om tilbagesendelse. Herudover har de fleste medlemsstater ikke givet Kommissionen meddelelse om deres foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i national ret; sidste frist var den 2. december 2002. I mellemtiden drøftes Kommissionens forslag om kompensation for den økonomiske uligevægt som følge af den gensidige anerkendelse af afgørelser om udsendelse i medfør af gennemførelsen af det tidligere direktiv. Det er imidlertid ikke muligt at få en ordning for bilateral økonomisk kompensation til at fungere tilfredsstillende i det lange løb, hvis der ikke foreligger tilstrækkelig mange oplysninger om andre medlemsstaters afgørelser om udsendelse. Det skal der følgelig tages hensyn til, når spørgsmålet om harmonisering af kriterierne for tilføjelse af tredjelandsstatsborgere på SIS-listen (Schengen-informationssystemet) over personer, der nægtes indrejse, skal drøftes.

Der skal udformes **integrerede landespecifikke tilbagesendelsesprogrammer** for at sikre en hurtig, effektiv og frem for alt bæredygtig tilbagevenden for de tilbagesendte. Der skal derfor via sådanne programmer ydes en rimelig bistand til de tilbagesendte og til det pågældende oprindelsesland for at sikre en hensigtsmæssig kapacitetsopbygning. Som anmodet af Det Europæiske Råd i Sevilla vedtog Rådet den 28. november 2002 sammen med det generelle

handlingsprogram for tilbagesendelse det første specifikke pilotprogram for Afghanistan. Det er selvfølgelig for tidligt at drage konklusioner heraf, idet det vil kræve en fuldstændig vurdering med særlig fokus på en bæredygtig tilbagevenden og sikkerhed for de tilbagesendte, men der bør fremover foretrækkes en mere integreret fremgangsmåde. Selv om mereeffekten på fællesskabsplan navnlig har at gøre med støtten til de tilbagesendtes ankomst og integration i oprindelseslandet, er der behov for bedre koordinering i andre faser af tilbagesendelsesprocessen. Man bør desuden yderligere undersøge modellen med trilaterale aftaler, der er skræddersyet til destinationslandenes behov, hvilket i en meget tidligere fase involverer såvel myndighederne i disse lande som rejseoperatørerne.

#### **2.4. Væsentlige ledsageforanstaltninger**

I de senere år er **bekæmpelsen af menneskesmugling og -handel** løbende blevet drøftet i forbindelse med ulovlig indvandring. Selv om det erkendes, at disse to fænomener i betydelig grad hænger sammen (selv om de to lovovertrædelser er adskilt i loven, overlapper de i praksis ofte hinanden), er det nødvendigt at præcisere både denne sammenhæng og målsætningerne for en sammenhængende EU-politik.

Rådet vedtog i juli 2002 en rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel. Endvidere blev denne lovovertrædelses grovhed understreget af, at overtrædelsen er omfattet af den europæiske arrestordre som vedtaget af Rådet. Menneskehandel er et fænomen, der går på tværs af grænserne og påvirker medlemsstaterne og tredjelande som oprindelses-, transit- og destinationslande, idet nogle ofre kommer ulovligt ind i medlemsstaterne, mens andre ankommer lovligt, men i en lang række tilfælde får de pågældende efter et stykke tid status som personer med ulovligt ophold.

I november 2002 blev Rådets direktiv om **definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold** og Rådets rammeafgørelse om **styrkelse af de strafferetlige rammer** for at forebygge disse aktiviteter vedtaget. Det afgørende element er den ulovlige indrejse i, transit via eller ophold i en medlemsstat. Bekæmpelse af menneskesmugling er et supplerende element i en strategi til bekæmpelse af ulovlig indvandring, da det i mange tilfælde ikke ville være muligt ulovligt at rejse ind i en medlemsstat uden hjælp af smuglere.

Det er hovedsagelig kriminelle netværker, der kontrollerer menneskesmuglingen og -handlen, og der kræves oplysning for at optræfle dem. Det er derfor vigtigt at opfordre ofre for netværkerne til at samarbejde med de retshåndhævende myndigheder i bestræbelserne for at bekæmpe menneskesmugling og -handel. Kommissionen vedtog derfor den 11. februar 2002 et forslag om en kortvarig opholdstilladelse, der skal udstedes til **ofre for menneskesmugling eller -handel**, som samarbejder med de relevante myndigheder. Forslaget venter endnu på at blive drøftet i Rådet.

**Bruxelles-erklæringen**, der var resultatet af den europæiske konference i september 2002 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel - globale udfordringer i det 21. århundrede, udgør en anden milesten i udviklingen af EU's politik på området. Bruxelles-erklæringen har desuden til formål yderligere at udvikle et europæisk og internationalt samarbejde, konkrete foranstaltninger, standarder, bedste praksis og mekanismer til at forebygge og bekæmpe menneskehandel. Kommissionens arbejde i den nærmeste fremtid vil foregå i lyset af denne erklæring, der vil danne grundlag for yderligere initiativer på EU-plan, måske struktureret i en handlingsplan på grundlag af en udtalelse fra en ekspertgruppe, der nedsættes med henblik herpå.

Selv om det er svært at måle, er omfanget af **sort arbejde** stigende i mange medlemsstater. Det har tendens til at fungere som en magnet for ulovlig indvandring, og det kan føre til udnyttelse af og usikkerhed for de involverede indvandrere, samtidig med at det underminerer finansieringen og leveringen af offentlige ydelser og den sociale beskyttelse. Siden 2000 har retningslinjerne for beskæftigelsen indeholdt et tilsagn om at bekæmpe sort arbejde, og i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Stockholm gøres der opmærksom på behovet for at reducere omfanget af sort arbejde som en af de foranstaltninger, der er nødvendige for at udvikle EU's beskæftigelsesstrategi. Der vil derfor blive fastsat nye målsætninger i retningslinjerne for 2003. For at løse problemet med sort arbejde kræves det, at der iværksættes en række strategier, der kombinerer forebyggende foranstaltninger med sanktioner. Som i forbindelse med menneskesmugling og -handel skal der lægges særlig vægt på kønsspørgsmålet. Disse foranstaltninger skal ledsage hinanden i forbindelse med både bekæmpelse af ulovlig indvandring og sikring af, at økonomiske indvandrere via klare, transparente og lovlige kanaler kan komme til at udfylde manglen på arbejdskraft, som også er stigende i de fleste medlemsstater. Kommissionens forslag til direktiv om indrejsetilladelse til tredjelandstatsborgere med henblik på beskæftigelse vil spille en væsentlig rolle, når bestemmelserne for, hvordan man får ret til lovlig indrejse i EU, på en forenklet og klar måde skal formidles til potentielle indvandrere.

For så vidt angår **transportørers ansvar** er der ikke via det nyligt vedtagne rådsdirektiv, der supplerer bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, blevet opnået en ordentlig harmonisering på EU-plan. Disse bestemmelser dækker kun passagerbefordring og ikke godstransport; endvidere er jernbanetransport kun delvis dækket, og medlemsstaterne kan i høj grad foretage et skøn ved gennemførelsen af disse bestemmelser. Desuden er mange af dem forsinkede med gennemførelsen af direktivet i national ret. I november 2001 blev der afholdt et rundbordsmøde vedrørende transportørers ansvar, der havde deltagelse af repræsentanter for medlemsstaterne, transportindustrien, EU-institutionerne, humanitære organisationer og andre berørte parter, med henblik på at overveje, hvordan man kommer videre på EU-plan. Som opfølgning hertil fandt der i løbet af 2002 en række ekspertmøder sted, hvor der blev fokuseret på særlige spørgsmål; møderne blev afholdt inden for rammerne af den såkaldte "rundbordsproces", der dannede et nyttigt forum for drøftelser og gensidig forståelse mellem de involverede aktører. Hovedkonklusionen i forbindelse med denne proces er indtil nu, at der ikke umiddelbart er behov for nye harmoniseringsforanstaltninger, men at der i Kommissionens regi bør afholdes regelmæssige høringer.

## **2.5. Operationelt samarbejde og udveksling af oplysninger**

Betydningen af en hensigtsmæssig **indsamling og udveksling af oplysninger, efterretning og analyse** blev gentagne gange fremhævet i Kommissionens meddelelse af november 2001 og Santiago-handlingsplanen. På dette område er flere aktører involveret på forskellige niveauer.

For så vidt angår **statistik** er de foreliggende oplysninger ikke tilstrækkelige til at foretage en ordentlig overvågning og evaluering af politikken vedrørende lovlig og ulovlig indvandring. Visse medlemsstaters manglende engagement for så vidt angår tilvejebringelse af data og det forhold, at definitioner og statistiske metoder kun delvis er harmoniseret, hvilket ofte resulterer i, at de tilvejebragte data ikke er sammenlignelige, forhindrer en statistisk analyse eller andre resultater. Kommissionen har derfor fremlagt en handlingsplan for indsamling og analyse af fællesskabsstatistik, der har til formål først og fremmest at efterkomme et ønske fra Rådet i dets konklusioner fra maj 2002 om overordnede og fælles rammer for en fremtidig indsats for at forbedre de statistiske data. Et af hovedmålene er at få iværksat en drøftelse af

mulige fremtidige retsfor skrifter, der kan understøtte det statistiske arbejde på området. En anden fremtidig foranstaltning, Kommissionen foreslår i sin handlingsplan, vedrører samarbejdet mellem og koordineringen af de myndigheder, der leverer data, internationale organisationer og andre relevante aktører.

**CIREFI-gruppen** har fortsat sit arbejde om indsamling og udveksling af oplysninger om ulovlig indvandring, herunder at analysere oplysninger og drage konklusioner, når det har været hensigtsmæssigt. I januar 2003 fremsatte Kommissionens tjenestegrene i den forbindelse forslag til medlemsstaterne om et forum for udveksling af oplysninger baseret på moderne og sikker netteknologi, der benævnes **ICONet (informations- og koordineringsnet)**. I lyset af ICONets fleksibilitet kan det udgøre et ideelt forum for indsamling og formidling af oplysninger på adskillige områder, herunder kontaktpersoner på indvandringsområdet eller i forbindelse med tilbagesendelse. I lyset af resultatet af den nuværende pilotfase vil Kommissionen udarbejde et retsgrundlag for ICONet, hvori indholdet og anvendelsen heraf og procedureerne for at ændre det i højere grad indkredses.

I den oprindelige meddelelse af november 2001 og Rådets efterfølgende handlingsplan blev der henvist til oprettelsen af et **ILO-net (kontaktpersoner på indvandringsområdet)**. Bestræbelserne blev koncentreret om to seminarer i Funchal (Portugal) og Athen under det portugisiske og det græske formandskab, en rapport udarbejdet af det danske formandskab og det belgiske pilotprojekt vedrørende oprettelse af et ILO-net i de vestlige Balkan-lande. Selv om alle medlemsstater er enige om kontaktpersonernes vigtige rolle i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring i oprindelses- eller transitlandene, og at deres rolle bør øges yderligere, er der ikke enighed om at strømline kontaktpersonernes opgaver og definitionen af kontaktpersoner. Netværker af kontaktpersoner i bestemte områder eller tredjelande vil i det mindste skabe grundlag for samarbejde og koordinering blandt kontaktpersonerne på området, herunder de nationale tjenester, der er ansvarlige for deres udstationering. Et retsgrundlag for disse net vil formalisere samarbejdet og koordineringen ved, at nettenes mål fastlægges, og medlemsstaterne bliver informeret om, hvilke oplysninger eller tjenester der kan forventes eller kræves af dem.

En anden vigtig potentiel aktør er **Europol**, der har til formål at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne ved at forebygge og bekæmpe grove former for international organiseret kriminalitet som f.eks. ulovlig menneskesmugning og -handel. Europols stigende operationelle støtte kan ses via f.eks. Europols analytiske støtte til medlemsstaternes undersøgelser, idet Europol også regelmæssigt er involveret i **pilotprojekter** vedrørende grænsekontrol og ekspertmøder om nye tendenser og fremgangsmåder i forbindelse med strømmen af ulovlige indvandrere. Europol yder også strategisk støtte med periodiske efterretningsbulletiner og årlige vurderinger af truslen og har hidtil indgået fuldt operationelle aftaler med adskillige tredjelande og Interpol med henblik på udveksling af persondata i forbindelse med kriminelle netværker involveret i ulovlig indvandring og udveksling af kontaktpersoner. Fremover vil den også få til opgave at deltage i medlemsstaternes fælles efterforskningshold med henblik på at indkredse kriminelle netværker.

### **3. PARTNERSKAB MED TREDJELANDE**

For at en fællesskabspolitik vedrørende ulovlig indvandring kan være effektiv, skal der tages hensyn til målsætningerne herfor inden for de overordnede rammer for Fællesskabets forbindelser med tredjelande. På Det Europæiske Råds møde i Sevilla herskede der ikke tvivl om, at bekæmpelse af ulovlig indvandring kræver, at EU gør en større indsats og anvender en mere målrettet strategi, hvor der gøres brug af alle hensigtsmæssige instrumenter i forbindelse

med EU's eksterne relationer, samtidig med at man forfølger det langsigtede mål om at udvikle en integreret, overordnet strategi for at tage fat i de grundliggende årsager til ulovlig indvandring.

I en konkret opfølgning af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla indkredsede Rådet i november 2002 **ni lande<sup>2</sup>, med hvilke det vil være nødvendigt at intensivere samarbejdet om forvaltning af migrationsstrømmen** i første omgang. I forbindelse med de fleste af disse har Kommissionen allerede programmeret bistand til etablering af hensigtsmæssige retlige rammer, styrkelse af disse landes ydre grænser og forbedring af den institutionelle og administrative kapacitet til at forvalte migrationen. Herudover er der allerede med disse tredjelande indledt en åben og ærlig drøftelse af migrationsproblemerne og mulige løsninger herpå inden for rammerne af en mere generel dialog om Fællesskabets politik. Generelt er landene positive for så vidt angår måder til at sikre en bedre forvaltning af migrationen, herunder bekæmpelse af ulovlig indvandring, og de synes villige til at intensivere deres samarbejde med EU på dette område. Under samtalerne har tredjelandene imidlertid gjort det klart, at de ofte selv har problemer med ulovlig indvandring og som transitlande, hvilket i stadig højere grad skaber problemer. De har opfordret Kommissionen og medlemsstaterne til i forbindelse med samarbejdet også at tage hensyn til disse problemer.

Ud over disse ni lande er der imidlertid mange flere oprindelses- og transitlande, som EU og medlemsstaterne bør være opmærksomme på, når de skal løse problemet med migration. I den forbindelse skal de nye naboer i et udvidet EU have særlig opmærksomhed, hvilket Rådet erkendte den 14. april 2003 under drøftelsen af meddelelsen fra Kommissionen om det bredere europæiske naboskab, hvor der afstikkes nye rammer for EU's forbindelser med de østlige og sydlige naboer.

EU har derfor fortsat behov for i højere grad at integrere migrationsspørgsmål i politikken for eksterne relationer. Det var med henblik herpå, at Kommissionen i december 2002 fremlagde sin meddelelse om **integration af indvandringsspørgsmålet i EU's eksterne relationer** med tredjelande. På det grundlag vedtog Rådet i maj 2003 konklusioner vedrørende en række vigtige emner, der også er relevante for dette politikområde. For at sikre, at hele migrationsdagsordenen medtages i dialogen i forbindelse med nuværende og fremtidige associeringsaftaler, samarbejdsaftaler og tilsvarende aftaler, herunder de grundliggende årsager til migration og mulighederne for overordnet at tage fat på disse, blev der fremsat forslag om en fællesskabspolitik for lovlig indvandring, fælles forvaltning af migrationen, herunder visumpolitik, grænsekontrol, asyl, tilbagetagelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring, og integrationen af lovlige indvandrere, der lever og arbejder i EU.

Kommissionen gav i sin meddelelse udtryk for, at den har til hensigt at undersøge, i hvilket omfang særlige programmer vedrørende indvandring, herunder ulovlig indvandring, skal prioriteres højere inden for rammerne af midtvejsrevisionen af landestrategidokumenterne ud over de konkrete initiativer med henblik på at tackle problemet med illegal indvandring i tredjelande i EU's eksterne politikker og programmer såsom Meda, Cards, Tacis og Phare. Uden at det har indflydelse på resultaterne af revideringen af landestrategidokumenterne, har Kommissionen også overvejet, at budgetpost B7-667, der vedrører samarbejdet med tredjelande på migrationsområdet, skal øges betydeligt og virke som supplement til resultaterne af revideringen af landestrategidokumenterne for derved at finansiere særlige målrettede foranstaltninger på migrationsområdet, der supplerer dem, der finansieres over de

---

<sup>2</sup> Albanien, Kina, Serbien og Montenegro, Marokko, Rusland, Tunesien, Ukraine, Libyen og Tyrkiet.

mere generelle budgetposter for udvikling. For konkret at give udtryk herfor har Kommissionen til hensigt at forelægge Rådet et **forslag til retsgrundlag med henblik på udformning af et flerårigt program for samarbejdet med tredjelande om indvandringsspørgsmål**. Det generelle formål med dette finansielle instrument er fremover specifikt at kunne bistå tredjelande, der er oprindelses- og transitlande, i deres bestræbelser for at sikre en bedre forvaltning af migrationen og navnlig at stimulere tredjelande i forbindelse med deres gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler, der er indgået eller skal indgås med Fællesskabet, eller at støtte dem i forbindelse med gennemførelsen heraf.

Et af de væsentligste elementer i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig indvandring er, at ulovlige indvandrere hurtigt vender tilbage til det land, de kom fra. **EU's indgåelse af tilbagetagelsesaftaler** med de berørte tredjelande letter de tilbagesendtes tilbagevenden på en måde, der er acceptabel for både medlemsstaterne og modtagerlandet. Indtil nu har Rådet givet Kommissionen mandat til at forhandle tilbagetagelsesaftaler med 11 lande/enheder (Marokko, Sri Lanka, Rusland, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ukraine, Albanien, Algeriet, Kina og Tyrkiet), og Kommissionen har med held afsluttet forhandlingerne med Sri Lanka, Hong Kong og Macao. Forhandlingerne med de fleste af de øvrige lande, navnlig Rusland, Ukraine og Marokko, er godt i gang.

På Det Europæiske Råds møde i Sevilla blev der eksplicit opfordret til at sætte mere gang i de igangværende tilbagetagelsesforhandlinger. Kommissionen på sin side gør den nødvendige indsats for at supplere disse forhandlinger på en tilfredsstillende måde, men det kræver større politisk og diplomatisk støtte fra medlemsstaterne. De hidtidige erfaringer har imidlertid vist, at man ikke bør undervurdere, hvor lang tid der kræves for at forhandle om en tilbagetagelsesaftale, der kun anses for at være i Fællesskabets interesse. De kan kun blive vellykkede, hvis de indgår som en del af et bredere samarbejde, hvor der tages behørigt hensyn til de problemer, partnerlandene har for effektivt at løse migrationsproblemerne.

De krav, der ofte stilles, vedrører kompensationsforanstaltninger på området migrationspolitik såsom en mere generøs visumpolitik over for de lande, der samarbejder, eller større kvoter for vandrende arbejdstagere, tættere økonomisk samarbejde, udvidet handelssamkvem, supplerende udviklingsstøtte, bedre markedsadgang eller toldmæssige fordele, der er forenelige med WTO, idet der forventes større gavmildhed fra EU og medlemsstaterne for derved at sætte mere gang i forhandlingerne.

Det er grunden til, at Kommissionen finder, at man bør overveje spørgsmålet om "løftestangsprincippet" - dvs. det at skabe incitament til at få tredjelande til at deltage i forhandlingerne og indgåelsen af tilbagetagelsesaftaler med Fællesskabet - i forbindelse med hvert enkelt land inden for rammerne af den overordnede politik, samarbejdet og programmeringsdialogen med de berørte tredjelande, idet der tages særligt hensyn til tredjelandets betydning i forbindelse med indvandringen i EU og landets relationer og samarbejde med Fællesskabet og medlemsstaterne. Det er så op til Fællesskabet og medlemsstaterne at beslutte, om der skal skabes yderligere incitament for at opnå de ønskede resultater. Dette problem vil principielt ikke opstå i forbindelse med mulige fremtidige forhandlinger med AVS-landene. Da der i artikel 13 i Cotonou-aftalen allerede fastsættes en række klare retlige forpligtelser for parterne i aftalen for så vidt angår tilbagetagelse af egne statsborgere, der opholder sig ulovligt på den anden parts territorium, og for så vidt angår indgåelsen af bilaterale tilbagetagelsesaftaler, finder Kommissionen, at det ikke er nødvendigt med sådanne supplerende økonomiske incitament, som derfor ikke skal finde anvendelse på disse lande.

#### 4. HENSIGTSMÆSSIGE FINANSIELLE RESSOURCER OG UDGIFTSFORDELINGSORDNING

På Det Europæiske Råds møde i Sevilla blev Kommissionen anmodet om at evaluere, hvor mange finansielle ressourcer der er til rådighed på tre særlige områder: forvaltning af de ydre grænser, tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold og samarbejde med tredjelande på indvandringsområdet. Kommissionen rapporterede om disse tre områder samlet i anden del af sin meddelelse af 3. december 2002 om integration af indvandringsspørgsmålet i EU's eksterne relationer med tredjelande.

Kommissionen fastholder den erklæring, den fremsatte i meddelelsen, om det klare misforhold mellem den politiske betydning, EU tillægger strategierne inden for retlige og indre anliggender, og de ressourcer, der afsættes til disse strategier på Fællesskabets budget. I 2002 udgjorde de finansielle instrumenter til støtte for asyl- og indvandringspolitikken (herunder nødreserven i Den Europæiske Flygtningefond) på udgiftsområdet "Interne Politikker" i de finansielle overslag 0,96 % af de samlede udgifter på dette udgiftsområde (6 236 mia. EUR).

**Fordeling af udgifterne til forvaltningen af de ydre grænser mellem medlemsstaterne og EU** er et af de fem elementer i den fælles politik for forvaltning af de ydre grænser som udformet af Kommissionen og stadfæstet af Rådet. I konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Sevilla opfordres Kommissionen til inden juni 2003 at gennemføre "en undersøgelse ..... af fordelingen af udgifterne til forvaltning af de ydre grænser mellem medlemsstaterne og EU".

I henhold til Rådets plan for forvaltning af de ydre grænser gælder følgende betingelser for fordelingen af udgifterne og finansiering over Fællesskabets budget:

- De nationale budgetter udgør fortsat hovedfinansieringskilden i forbindelse med investeringer og planlagt finansiering.
- Der vil hovedsagelig blive investeret i udstyr og menneskelige ressourcer.
- Grundlaget for fordelingen vil blive fastsat på EU-plan og inden for rammerne af Fællesskabets finansielle overslag.

Endvidere fastsættes følgende retningslinjer for Fællesskabets bidrag:

- Finansiering af køb af fælles udstyr, navnlig med henblik på at støtte medlemsstaternes fælles foranstaltninger.
- Oprettelse af en mekanisme for omfordeling af midlerne mellem medlemsstaterne.

For at gennemføre denne undersøgelse og navnlig evaluere omfanget og arten af de finansielle ressourcer, der afsættes på nationalt plan til forvaltningen af de ydre grænser (kontrol og overvågning af personer) har Kommissionen indsamlet oplysninger fra medlemsstaterne. Det har vist sig svært at indsamle detaljerede og sammenlignelige data, og analyserne satte ikke Kommissionen i stand til at drage detaljerede konklusioner for så vidt angår de rejste spørgsmål. De indsamlede data bekræftede imidlertid, at investeringerne i og driftsomkostninger ved forvaltningen af overvågningen af de ydre grænser, hvoraf personkontrol udgør en betydelig del, er meget omfattende.

Kommissionen foreslog i sin meddelelse af december 2002 fire hovedkriterier, der skal tages hensyn til ved evalueringen af udgifterne i hver enkelt medlemsstat:

- Medlemsstatens geografiske placering og type grænser.
- Indvandringspresset på forskellige typer grænser (land, sø og lufthavn).
- Antal kontrolcheck af personer, der rejser ind i eller forlader Schengen-området.
- Kvalitetsstandarden for kontrol og overvågning af de ydre grænser målt ved hjælp af en fælles risikoanalysemetode, der anvendes for hver type grænse.

Rådet har siden januar 2003 ved adskillige lejligheder drøftet disse kriterier, og Kommissionen har af drøftelserne konkluderet, at kriterierne blev godkendt som gyldige. Nogle medlemsstater har også foreslået, at der tages hensyn til andre kriterier i forbindelse med de overordnede udgifter til modtagelse af asylansøgere eller tilbagesendelsesforanstaltninger.

Kommissionen finder endvidere, at disse drøftelser har bekræftet to af de grundlæggende principper i dens meddelelse af december 2002:

- Subsidiaritets- og additionalitetsprincipperne i forbindelse med Fællesskabets finansielle intervention: Midlerne på fællesskabsbudgettet kan kun bruges til dækning af udgifter til foranstaltninger, der klart har en mereffekt for Fællesskabet.
- Kun de typer udgifter, der er direkte knyttet til fællesskabsdimensionen i forbindelse med kontrollen med de ydre grænser, kan samfinansieres (udgifter ved tilrettelæggelse af fælles foranstaltninger, koordinering, udvikling af kvalitetsstandarder, kontrol med gennemførelsen og udveksling af oplysninger og erfaringer.

Til trods for problemerne i forbindelse med indsamling og analyse af data er det blevet bekræftet, hvilke grundlæggende muligheder der er, og der er etableret en referenceramme for yderligere udvikling af en mekanisme til fordeling af udgifterne.

Det hovedspørgsmål, der stadig er uløst, er, hvorvidt der er finansielle ressourcer til rådighed til finansiering af et instrument, som kan opfylde de strukturelle behov, der er indkredset.

- **På kort sigt** har Kommissionen allerede foreslået eventuelt at revidere **Argo-programmet**. De øgede midler, der er til rådighed under dette program, kan, selv om der er tale om et begrænset beløb, anvendes til at dække en del af de berørte medlemsstaters udgifter. Det er nødvendigt sammen med medlemsstaterne på grundlag af objektive kriterier (risikovurdering) at indkredse, hvorledes der kan tilvejebringes støtte til nationale projekter vedrørende de ydre grænser for derved at tage fat i de særlige strukturelle svagheder i forbindelse med strategiske grænsesteder. I det foreløbige budgetforslag for 2004 og de efterfølgende år er der allerede afsat øgede midler til Argo-programmet. Revideringen af Argo, der skal fremme det administrative samarbejde, vil dog ikke gøre det muligt at gøre noget ved det strukturelle aspekt af de påkrævede investeringer.
- **På lang sigt** vil en væsentlig og hensigtsmæssig løsning på problemet med fordeling af udgifterne på området retlige og indre anliggende udelukkende afhænge af de nye **finansielle overslag efter 2006**. Udarbejdelsen af de næste flerårige finansielle overslag giver god lejlighed til at forme det politiske projekt for det udvidede EU efter 2006 i lyset af konventets arbejde. Kommissionen er besluttet på fuldt ud at anerkende udviklingen og

bevarelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som en prioriteret målsætning for EU.

**I mellemtiden** kan budgetmyndigheden overveje at gøre brug af en del af den margen, der er til rådighed **fra 2004 til 2006**, til at dække de mest presserende strukturelle behov på dette område og udvide definitionen af solidaritet til også at omfatte udgifterne til modtagelse af asylansøgere, støtte til gennemførelsen af integrerede tilbagesendelsesprogrammer og udviklingen af VIS.

## 5. KONKLUSIONER

På grundlag af denne første status over situationen vurderer Kommissionen, at følgende retningslinjer bør betragtes som de prioriterede områder, der skal fungere som ledesnor for EU-institutionernes indsats de kommende måneder i forbindelse med gennemførelsen i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla af de handlingsplaner, der blev vedtaget i 2002:

- Som følge af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, der er grundlaget for udviklingen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, skal **solidaritetsprincippet** konsolideres og konkretiseres. Det er medtaget i den nuværende traktat i forbindelse med modtagelsen af flygtninge og fordrevne og har fungeret som inspirationskilde for oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond. I fortsættelse af konventets arbejde er det vigtigt at udvide anvendelsen heraf til alle aspekter af de fælles indvandrings- og asylpolitikker, herunder udstedelse af visum og kontrol ved de ydre grænser.
- Selv om denne solidaritet kan antage forskellige former, bl.a. en styrkelse af det operationelle samarbejde, indebærer den unægtelig et væsentligt finansielt element. Solidaritetsprincippet skal derfor afspejles i budgetterne inden for rammerne af de **nye finansielle overslag fra 2007**.
- Indtil da er Kommissionen rede til efter aftale med budgetmyndigheden og under hensyntagen til principperne for anvendelsen af budgettet at se nærmere på muligheden for at anvende en del af den margen, der er til rådighed med henblik på de interne politikker, til i 2004-2006 at støtte en solidarisk indsats, der kan omfatte følgende:
  - En strukturel strategi for behovene for **kontrol ved de ydre grænser**, der går videre end til kun en styrkelse af Argo-programmet; med henblik herpå vil den snarest muligt forelægge Rådet et forslag til retsgrundlag for forvaltningen af dette nye instrument, der tager afsæt i handlingsplanen fra juni 2002, meddelelsen fra december 2002 (del II) og de oplysninger, der er opnået via projekter, der er gennemført inden for rammerne af CSIFA+.
  - En mere målrettet fremgangsmåde ved fornyelsen af EFF, hvorved der sker en koncentration af de midler, der er til rådighed til modtagelse og integration af flygtninge og fordrevne.
  - Gradvis udvikling af visuminformationssystemet (VIS) afhængig af, hvilke løsninger Rådet vælger på grundlag af resultatet af feasibility-undersøgelsen.

Parallelt hermed er Kommissionen rede til sammen med medlemsstaterne at fortsætte undersøgelsen af de elementer, der vil kunne tages hensyn til i forbindelse med udviklingen af et særskilt instrument med henblik på at støtte en **fælles tilbagesendelsespolitik** via særlige finansieringsprogrammer, der dækker processens forskellige etaper, og som skal sikre et varigt resultat. De nødvendige forslag vil blive fremsat i slutningen af 2003 og vil dække processens forskellige etaper og de forskellige metoder.

- På nuværende tidspunkt har Kommissionen sørget for at medtage et beløb på 10 mio. EUR i det foreløbige budgetforslag for 2004 med henblik på at finansiere den indledende fase af udviklingen af VIS. Den har desuden i forbindelse med programmeringen for 2005-2006 planlagt en forhøjelse af bevillingerne til Argo (fra 6,5 mio. EUR i 2004 til 12 mio. EUR pr. år i 2005 og 2006) med henblik på at øge støtten til den del af programmet, der vedrører kontrol af de ydre grænser i dette administrative samarbejdsprogram, samtidig med at den er opmærksom på, at denne finansieringsramme også skal dække de stigende behov på områderne indvandring, asyl og visumpolitik.

Programmeringen skal tilpasses i lyset af de politiske retningslinjer, der bliver afstukket på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki. I henhold til et første objektivt og rimeligt skøn er de behov, der skal dækkes i perioden 2004-2006, på i alt 140 mio. EUR svarende til de senere faser i udviklingen af VIS, gennemførelsen af et integreret tilbagesendelsesprogram og etablering af et solidaritetsinstrument på fællesskabsplan til beskyttelse af de ydre grænser.

Denne indsats vil være rimelig i lyset af de strukturelle svagheder i forbindelse med de midler, der på nuværende tidspunkt er afsat til indvandrings- og asylpolitikken på EU's budget, og den vil delvis blive opvejet af en omfordeling af de midler, der er afsat til de eksisterende instrumenter (Argo og EFF). Dette beløb skal ses i forhold til medlemsstaternes samlede årlige udgifter til forvaltning af de ydre grænser (næsten 3 mia. EUR om året) og til Fællesskabets indsats i forbindelse med den såkaldte "Schengen-facilitet", der blev besluttet på Det Europæiske Råds møde i København for at forberede de nye medlemsstater på anvendelsen af Schengen-reglerne (970 mio. EUR for perioden 2004-2006).

Da disse beløb, alt efter hvilket år man ser på, ville udgøre 30-45 % af den margin, der på nuværende tidspunkt er planlagt for udgiftsområde 3 i de finansielle overslag for 2004-2006, kan man under hensyntagen til de forhold, der kan påvirke denne margin, bl.a. ændringer i væksten og inflationen i forhold til de nuværende prognoser, i stedet vælge den løsning at udsætte visse dele af initiativet, samtidig med at man understreger viljen til i de kommende regnskabsår at udnytte alle de muligheder for fleksibilitet, der måtte opstå. På nuværende tidspunkt vil Kommissionen inden for disse rammer sikre programmeringen af de nødvendige bevillinger til:

- udviklingen af VIS i 2005-2006; der vil som et absolut minimum skulle afsættes 15 mio. EUR i 2005 og 20 mio. EUR i 2006, for at systemet kan anvendes de første år
- et første forsøg på at udvise solidaritet og styrke samarbejdet om kontrollen ved de ydre grænser, idet der afsættes 15 mio. EUR for 2005 og 2006 med henblik på bl.a. at dække udviklingen af uddannelses- og udvekslingsprogrammer for de ansvarlige for kontrollen og overvågningen af grænserne, indføre og generelt anvende ny overvågningsteknologi, øge de eksisterende systemers muligheder for at fungere

sammen samt forbedre kapaciteten for så vidt angår kontrollen eller overvågningen af grænseovergangssteder, der efter fælles aftale er udpeget som strukturelt svage punkter. Indtil der kan vedtages et relevant retsgrundlag, kan den økonomiske støtte for 2004 i løbet af budgetproceduren resultere i en punktvist styrkelse af Argo-programmet med et samlet beløb af 15 mio. EUR.

Det vil være nødvendigt at udskyde gennemførelsen af et integreret tilbagesendelsesprogram indtil vedtagelsen af de finansielle overslag efter 2007.

På grundlag af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki vil Kommissionen, når tiden er inde, forelægge budgetmyndigheden en revideret programmering, hvori den vil integrere de nye løsninger, man har valgt, og den nye vægtning af prioriteterne mellem de forskellige politikområder i udgiftsområde 3 i de finansielle overslag, som måtte være nødvendig. Den vil også tage hensyn til udarbejdelsen af de kommende finansielle overslag.

- Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla har skabt grundlag for en omfattende indsats for så vidt angår kontrol ved de ydre grænser. Dette har medført, at der er blevet iværksat en række **pilotprojekter** med henblik på at eksperimentere med forskellige former for samarbejde, som Det Europæiske Råd selv har indkredset, og som Rådet har vedtaget i sin plan. Disse første forsøg vil blive evalueret i en rapport, der udarbejdes af formandskabet med støtte af Kommissionen. Det er også hensigtsmæssigt at drage lære af den undersøgelse, Kommissionen har foretaget af et særligt ømtåleligt og kompliceret problem, nemlig **søgrænserne**. Kommissionen er overbevist om, at det først og fremmest er vigtigt at sikre en varig og sammenhængende fællesskabsindsats ved at foretage en prioritering og stabilisere rammerne herfor og de anvendte metoder.
- Med hensyn til det første punkt finder Kommissionen, at der skal lægges særlig vægt på dette grundlag for alle virkelig effektive strategier, nemlig en risikoanalyse, uddannelse af personale og indbyrdes tilpasning af kontroludstyr og -procedurer. Med hensyn til det andet punkt finder Kommissionen, at behovet for planlægning, støtte (uddannelse, indsamling og behandling af oplysninger, analyse af netværket), organisation og evaluering af det operationelle samarbejde kan gå videre end til oprettelsen af en fælles grænsekontrollinstans ved at etablere **et operationelt organ på fællesskabsplan**. Dette organ skal gennemføre de strategiske retningslinjer, som Rådet har vedtaget, ved eventuelt at gøre brug af de "centre", der er oprettet i forbindelse med **pilotprojekter**, og hvis bidrag er godkendt af Rådet. Dette operationelle organ kan selvfølgelig kun blive rigtig effektivt, hvis det får de beføjelser og ressourcer - menneskelige, materielle og finansielle - der er nødvendige for at udføre den række af væsentlige opgaver af fælles interesse, det er blevet pålagt. I lyset heraf kan det operationelle organ inden for rammerne af de midler, budgetmyndigheden har afsat, gribe ind i forvaltningen af fællesskabsfinansieringen. Det kan derudover udgøre det første trin på vejen mod oprettelsen af et europæisk grænsekorps, som Kommissionen fortsat er overbevist om er nødvendigt for at støtte og supplere medlemsstaternes indsats i forbindelse med forvaltningen af deres ydre grænser.
- Udviklingen af et **fælles visuminformationssystem** udgør en operationel, teknologisk og finansiell udfordring for EU og medlemsstaterne i de kommende år. Det er som følge af Kommissionens feasibility-undersøgelse nødvendigt, at Rådet hurtigst muligt og senest inden udgangen af 2003 udstikker de nødvendige retningslinjer for både planlægningen af udviklingen af systemet, udarbejdelsen af retsgrundlaget, der skal gøre det muligt at etablere det, og afsættelsen af de budgetmæssige midler afhængig af, hvilke løsninger der vælges. Betydningen af, hvilke løsninger der vælges, må hverken undervurderes på

fællesskabsplan eller for så vidt angår virkningerne herfor for de nationale administrationer og budgetter.

- I den forbindelse er der behov for en sammenhængende strategi for **biometriske identifikatorer eller biometriske data** i EU; dette vil medføre harmoniserede løsninger for dokumenter for tredjelandsstatsborgere, unionsborgernes pas og informationssystemer (VIS og SIS II). Kommissionen vil på grundlag af den konsensus, der blev opnået på det uformelle ministermøde i Veria i marts, foreslå en række hensigtsmæssige instrumenter, begyndende med visa og opholdstilladelser for tredjelandsstatsborgere og senere unionsborgernes pas.
- Det er i vidt omfang medlemsstaterne, der har ansvaret for at gennemføre en fælles politik for **tilbagesendelse** af personer med ulovligt ophold. Det er dog muligt at sikre større effektivitet ved foruden eventuelt at vedtage et særligt finansielt instrument at styrke samarbejdet og fastsætte den normative ramme, der er nødvendig til dette formål. Der er sket visse fremskridt på disse to områder, men det er ønskeligt, at der sker mere omfattende fremskridt. Kommissionen opfordrer således Rådet til at undersøge muligheden for at tildele **det operationelle organ** for grænsekontrol, som vil blive oprettet, en række lignende opgaver med at tilrettelægge samarbejdet om tilbagesendelser. Med henblik på en konsolidering af de hidtidige punktuelle retlige tiltag bekræfter Kommissionen, at den har til hensigt inden udgangen af året at fremsætte et forslag om fastsættelse af fælles minimumsstandarder.
- I såvel konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla som Rådets konklusioner fra november 2002 og maj 2003 samt Kommissionens meddelelse fra december 2002 fastsættes de politiske rammer for **integreringen af indvandringsspørgsmålene i relationerne med tredjelande**. Der skal intet tilføjes, og det er vigtigt at gennemføre disse. Kommissionen minder om, at den i forbindelse med meddelelsen i december kom med to tilsagn. For det første vil den inden længe fremsætte et forslag til et samarbejdsprogram med henblik på specifikt at kunne bistå tredjelande, der er oprindelses- og transitlande, i deres bestræbelser for at sikre en bedre forvaltning af alle aspekter af migrationen og navnlig at stimulere tredjelande i forbindelse med deres forberedelse af gennemførelsen af tilbagetagelsesaftaler eller at støtte dem i forbindelse med gennemførelsen heraf. For det andet gav den i sin meddelelse fra december 2002 tilsagn om, at den vil sørge for, at der senest i 2004 tages hensyn til prioriteterne i forbindelse med forvaltningen af migrationsstrømmene, land for land og inden for rammerne af programmeringsdialogen i forbindelse med den igangværende revision af de landestrategidokumenterne og de regionale strategidokumenter.
- Bestræbelserne for at tilrettelægge en fælles **tilbagetagelsespolitik** skal fortsættes. Dette forudsætter, at de allerede forhandlede aftaler hurtigt indgås og gennemføres fuldstændigt. Med hensyn til de igangværende forhandlinger er det nødvendigt, at Kommissionen konstant får politisk støtte af medlemsstaterne, og at Rådet viser sig åbent over for muligheden for i en bredere sammenhæng at se nærmere på forventningerne i partnertredjelande i forbindelse med disse forhandlinger. Sluttelig henstiller Kommissionen, at der foretages en tilbundsående evaluering af de geografiske prioriteter, idet der navnlig skal tages hensyn til det pågældende tredjelandets betydning og dets relationer og samarbejde med Fællesskabet og medlemsstaterne, inden der iværksættes andre forhandlinger, navnlig inden for rammerne af gennemførelsen af Cotonou-aftalen.
- Den fælles politik til bekæmpelse af ulovlig indvandring, der blev opridset i Tammerfors, og som blev præciseret i Sevilla, vil kun have virkning, hvis den omfatter en række

foranstaltninger svarende til de forskellige aspekter af problemstillingen. Den skal tage udgangspunkt i:

- En styrkelse af kapaciteten til at indsamle, udveksle og behandle **oplysninger** vedrørende dette fænomen, navnlig en hurtig og fuldstændig gennemførelse af den statistiske handlingsplan, udviklingen af ICONet samt konsolideringen inden for fælles rammer og oprettelsen af netværk for de mange kontaktpersoner, der er udstationeret i tredjelande; herudover bør det fortsat overvejes, hvordan man inden for en overordnet ramme kan samle ikke blot disse forskellige instrumenter, men også Europol, det operationelle organ, som Kommissionen anbefaler oprettet, og endog det europæiske net om migrationsspørgsmål, der på nuværende tidspunkt er genstand for en feasibility-undersøgelse.
- Forsøget på at skabe større sammenhæng i indsatsen for at **bekæmpe menneskehandel**, hvilket Kommissionen vil bidrage til ved at tage de nødvendige initiativer på grundlag af Bruxelles-erklæringen, og **bekæmpelse af sort arbejde** ved at fastsætte en række mål inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi og indirekte ved hurtigt at vedtage et forslag til direktiv om indrejsetilladelse med henblik på beskæftigelse.
- For at den fælles indsats kan være effektiv, kræves det, at der fastsættes politiske rammer, og at der vedtages foranstaltninger, men også, at disse **gennemføres** fuldstændigt. Dette forudsætter større sammenhæng, hvilket kan opnås ved at slå de tre handlingsplaner, som undertiden viser sig at overlape hinanden, sammen. Der skal fastsættes en procedure for politisk opfølgning, idet Kommissionen har til hensigt fremover hvert år på årets sidste møde at udarbejde en rapport som denne; Rådet kan derefter drøfte rapporten og drage de konklusioner, der er nødvendige for at udstikke retningslinjerne for den fælles indsats. Det er op til medlemsstaterne at konkretisere de forpligtelser, de har indgået; for så vidt angår gennemførelse af fællesskabsinstrumenter påtager Kommissionen sig fuldt ud sit ansvar, eventuelt ved at benytte overtrædelsesprocedurerne; disse procedurer kan med fordel suppleres af en række evalueringsmekanismer.