



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.11.2001
KOM(2001) 672 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

OM EN FÆLLES POLITIK MOD ULOVLIG INDVANDRING

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

OM EN FÆLLES POLITIK MOD ULOVLIG INDVANDRING

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Resume.....	3
2.	Del I - Indledning.....	5
3.	Del II – Retningslinjer, Mål og Krav	7
3.1.	At forstå fænomenet	7
3.2.	Overholdelse af internationale forpligtelser og menneskerettigheder.....	7
3.3.	En indsats omfattende alle led i kæden	8
3.4.	Forebyggelse af ulovlig indvandring.....	9
3.5.	Håndhævelse af gældende regler.....	10
3.6.	Tilstrækkelige straffe for kriminelle aktiviteter	10
4.	Del III –Handlingsplan.....	12
4.2.	Udveksling og analyse af oplysninger.....	14
4.3.	Foranstaltninger ”før grænsen”	16
4.4.	Grænseforvaltning : På vej mod en europæisk grænsebevogtning	17
4.5.	Forbedring af samarbejde og koordinering på det operationelle plan.....	19
4.6.	Mere fremtrædende rolle for Europol.....	20
4.7.	Udlændingelovgivning og straffelovgivning	21
4.8.	Tilbagetagelses- og hjemsendelsespolitik.....	25
5.	Konklusion.....	26

1. RESUME

Her lige før Det Europæiske Råds møde i Laeken befinder vi os i en afgørende fase i gennemførelsen af både Amsterdam-traktaten og konklusionerne fra topmødet i Tammerfors. Kommissionen har allerede fremlagt størsteparten af forslagene angående asyl og lovlig indvandring, og for at vores politik på indvandrings- og asylområdet kan blive fuldstændig, er det nu nødvendigt at tage fat på den ulovlige indvandring. Det er baggrunden for denne meddelelse om en fælles politik mod ulovlig indvandring, som Kommissionen hermed oversender til Rådet og Europa-Parlamentet.

Kommissionen har indkredset seks områder, hvor der kan sættes ind med forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring:

- 1. Visumpolitikken**
- 2. Infrastrukturer til informationsudveksling, samarbejde og koordinering**
- 3. Grænseforvaltning**
- 4. Politisamarbejde**
- 5. Udlændingelovgivning og straffelovgivning**
- 6. Hjemsendelses- og tilbagetagelsespolitik**

På basis af de eksisterende bestemmelser og foranstaltninger på nationalt plan søger Kommissionen nu at opnå yderligere fremskridt med det formål at få skabt synergieffekter mellem de bestræbelser, der udfoldes på nationalt plan, ved at tilføje en europæisk dimension. Desuden vil Kommissionen gerne yde et bidrag til den aktuelle debat i Europa:

- Ud fra den grundtanke, at enhver indsats, der gøres for at modvirke illegale migrationsstrømme, bør foregå så tæt som muligt på de pågældende illegale migranter, bør EU fremme og støtte foranstaltninger i hjemlande og transitlande under hensyn til EU's politik på menneskerettighedsområdet. Denne indsats bør omfatte intensiv informationsudveksling, formidling af viden og finansiel støtte til berettigede kontrolbestræbelser.
- I betragtning af vigtigheden af at skærpe de nugældende fælles regler, navnlig i forbindelse med fælles standarder for udstedelse af visum og grænsekontrol, bør EU intensivere sin overvågningsindsats.
- Det administrative samarbejde bør styrkes, f.eks. med en udbygning af forbindelsesofficernettet eller øget brug af fælles grænsekontrolhold.
- Med henblik på at fremme samarbejde og koordinering mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder kunne der etableres en stående teknisk støttefunktion, der skulle bistå med at indsamle, analysere og formidle information, koordinere det administrative samarbejde og administrere fælles databaser om migration.

- Alle muligheder for at anvende moderne teknologi og telekommunikation bør udnyttes for at forbedre det operative samarbejde, f.eks. i forbindelse med systemet for hurtig varsling om potentielt illegale migrationsstrømme.
- Udvekslingen af oplysninger, bl.a. statistikker og analyser, bør fremmes på forskellig måde, bl.a. ved at forbedre kvaliteten af statistikkerne eller nedsætte et europæisk migrationsovervågningscenter.
- Princippet om tilstrækkelige og sammenlignelige sanktioner mod enhver, der medvirker til ulovlig indvandring, bør videreudbygges og harmoniseres. Dette omfatter bl.a. strenge straffe for kriminelle aktiviteter. En anden nøglefaktor er beslaglæggelse af økonomisk udbytte erhvervet med ulovlige midler.
- Sort arbejde blandt personer med illegalt ophold er et andet væsentligt problem, der kræver en yderligere indsats for at gøre det mindre attraktivt for såvel potentielle arbejdsgivere som potentielle illegale indvandrere.
- Politisamarbejdet må styrkes, og Europol må gives en mere fremtrædende rolle.
- Arbejdet med at udvikle en EU-politik for tilbagetagelse bør videreføres, og de igangværende forhandlinger med tredjelande må fortsætte, indtil de er afsluttet.

Desuden ønsker Kommissionen at få en debat i gang om en række nye og innovative ideer til, hvordan man kan tackle ulovlig indvandring:

- Yderligere udbygning af politikken for hjemsendelse med hovedvægten lagt på intern koordinering, f.eks. med indførelse af fælles standarder og fælles foranstaltninger. Kommissionen vil derfor i den nærmeste fremtid fremlægge en **grønbog om Fællesskabets hjemsendelsespolitik**.
- Skitsering af de første skridt i en proces, der skal munde ud i indførelse af en europæisk grænsebevogtning. De nærmere enkeltheder vil blive fastlagt i en **meddelelse om europæisk grænseforvaltning**, som Kommissionen inden længe vil fremlægge.
- Et europæisk visumidentifikationssystem, som EU bør overveje at indføre, og som ville åbne mulighed for udveksling af oplysninger om udstedte visa mellem medlemsstaterne. **Med henblik herpå vil Kommissionen foretage en gennemførlighedsundersøgelse angående et europæisk visumidentifikationssystem.**

2. DEL I - INDLEDNING

Forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring indgår som meget vigtige led i Den Europæiske Unions samlede fælles asyl- og indvandringspolitik¹. Ved Amsterdam-traktatens ikrafttræden fik EU nye kompetenceområder, med indføjelser af det nye afsnit IV i EF-traktaten. Mens EF-traktatens artikel 62 indeholder retsgrundlaget for bestemmelser om grænsekontrol og visumpolitik, henviser artikel 63, stk. 3, udtrykkeligt til foranstaltninger angående ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder repatriering af personer med ulovligt ophold. Eftersom ulovlig indvandring i de fleste tilfælde foregår med organiserede kriminelle net, der opererer på internationalt plan, som implicerede aktører, finder de relevante bestemmelser i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union angående politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (artikel 29, 30 og 31) også anvendelse.

Allerede i Rådets og Kommissionens handlingsplan fra Wien fra december 1998 for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres², blev det anført, at den høje prioritering af styringen af migrationsstrømmene indebar, at der hurtigt blev fremsat konkrete forslag om en mere effektiv bekæmpelse af ulovlig indvandring.

Desuden understregede Det Europæiske Råd i konklusionerne fra topmødet i Tammerfors i oktober 1999³ behovet for en mere effektiv styring af migrationsstrømme på alle stadier og nødvendigheden af at tackle ulovlig indvandring, hvor den begynder. Det Europæiske Råd opfordrede også til et tæt samarbejde mellem medlemsstaterne og bekræftede, at nye medlemsstater skal acceptere de relevante regler fuldt ud, også de regler, der er fastlagt inden for rammerne af Schengen-samarbejdet⁴. I Rådet trådte den fælles interesse i at bekæmpe ulovlig indvandring, behovet for samarbejde og viljen til at bekæmpe kriminelle net også tydeligt frem i den aftale, Rådet for nylig er nået frem til om et direktiv, der definerer, hvad der skal forstås ved hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold, og den ledsagende rammeafgørelse om stramning af straffelovgivningen med det formål at bekæmpe hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold samt direktivet om harmonisering af bøder til transportvirksomheder, der transporterer tredjelandstatsborgere uden de fornødne indrejsedokumenter til en medlemsstats område.

Kommissionen har opstillet det første sæt mål for bekæmpelsen af ulovlig indvandring inden for rammerne af resultattavlen vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med ”frihed, sikkerhed og retfærdighed” i EU⁵. Ud over forbedringer i forbindelse med udvekslingen af information og statistikker peges der på en styrkelse af kampen mod menneskehandel og økonomisk udnyttelse af migranter såvel som af samarbejdet med hjemlande og fastlæggelse af en sammenhængende fælles politik for tilbagetagelse og hjemsendelse.

¹ Se KOM (2000) 755 endelig, KOM (2000) 757 endelig.

² EFT C 19 af 23. januar 1999, s. 1.

³ Se punkt 22–25.

⁴ EFT L 239 af 22. september 2000, s. 1.

⁵ Se KOM (2000) 782 endelig, KOM (2000) 167 endelig.

I sin meddelelse om en indvandringspolitik i EU⁶, som blev vedtaget i november 2000, understregede Kommissionen behovet for en sammenhængende fælles migrationspolitik, der tilgodeser de skiftende økonomiske og demografiske behov i EU. For at man kan styre migrationsstrømmen effektivt og undgå enhver konkurrencefordrejning, bør indvandring foregå inden for klare lovgivningsrammer – **ulovlig indrejse eller ulovligt ophold må ikke føre til det ønskede varige ophold.** Der er et voksende behov ikke alene for højtuddannet arbejdskraft, men også for ufaglært arbejdskraft på det regulære arbejdsmarked. Personer, der opholder sig illegalt i et land, kan imidlertid ikke betragtes som en reserve, der kan bruges til at udligne mangel på arbejdskraft, selv om man må erkende, at muligheden for at kunne skaffe sig sort arbejde måske er den største tiltrækningsfaktor for potentielle indvandrere. Men at åbne eller genåbne lovlige kanaler for migration kan ikke være et middel mod ulovlig indvandring.

I juli 2001 vedtog Kommissionen endnu en meddelelse, hvori den skitserer sine forslag om en åben metode til koordinering af Fællesskabets indvandringspolitik som et supplement til lovgivningsrammerne⁷. Der bliver tale om opstilling af europæiske retningslinjer, som medlemsstaterne skal implementere på nationalt plan. I denne meddelelse har Kommissionen foreslået, at der i første omgang opstilles seks retningslinjer på de nøgleområder, der allerede blev defineret af Det Europæiske Råd i Tammerfors. Den tredje af de af Kommissionen foreslåede retningslinjer, der drejer sig om styring af migrationsstrømme, omhandler styrkelse af bekæmpelsen af ulovlig indvandring, menneskesmugling og menneskehandel.

Kommissionen overvejer at tackle problemerne omkring ulovlig indvandring med en helhedsstrategi, der udnytter de forskellige institutionelle muligheder, som traktaten giver, bedst muligt. Men de forskellige elementer, der er inde i billedet, såsom menneskesmugling og menneskehandel som beskrevet nedenfor under punkt 4.7, må hele tiden holdes for øje.

Under hensyn til de relevante europæiske retningslinjer for indvandring, der må implementeres på nationalt plan, drejer det sig nu om at få fastlagt i nærmere enkeltheder, hvad bekæmpelsen af ulovlig indvandring på EU-plan skal gå ud på. Der er mange områder, der har forbindelse til ulovlig indrejse og ulovligt ophold i EU. Formålet med denne meddelelse er at få sat den igangværende udvikling, der kun kan betragtes som de første skridt på vejen, og de initiativer, der fremover tages i EU, ind i sammenhængende rammer. Hensigten er at indkredse nøgleelementerne i en sådan politik (Del II) og skitsere, hvilke fremtidige foranstaltninger og former for samarbejde der kunne føre til en egentlig fælles og effektiv kamp mod ulovlig indvandring (Del III).
--

⁶ Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en indvandringspolitik for EU, KOM (2000) 757 endelig.

⁷ KOM (2001) 387 endelig.

3. DEL II – RETNINGSLINJER, MÅL OG KRAV

3.1. At forstå fænomenet

Ulovlig indvandring er et mangesidet begreb, både hvad angår de personer, der er tale om, og den måde, indrejse og ophold forløber på. Der er for det første de personer, der ulovligt rejser ind i en medlemsstat. Det kan ske enten ved at passere grænsen illegalt eller ved at passere en grænsepost på falske eller forfalskede dokumenter. Der er i disse tilfælde ofte tale om illegal indrejse på individuelt og isoleret grundlag. Men i stigende omfang organiseres den illegale indrejse af folk, der helt tilbage i hjemlandet og derefter i transitlandet og til sidst i indrejselandet leverer transport, husly, rejsedokumenter, information, overvågning eller anden hjælp. Disse menneskesmuglere tager sig dyrt betalt, og mange illegale indvandrere må betale størsteparten af eller alle deres opsparede midler. Hvis illegale indvandrere ikke er i stand til at betale prisen, bliver de ofte ofre for menneskehandlere, der udnytter dem for at få rejseomkostningerne ind igen.

Der findes også et stort antal illegale i EU, der er indrejst på gyldige visa eller opholdstilladelser, men er blevet boende efter deres udløb. Andre, der kommer fra et land, hvis borgere ikke er underlagt visumpligt for kortvarigt ophold, er simpelt hen rejst ind i landet på et gyldigt rejsedokument. Det ophold, der i første omgang var lovligt, bliver imidlertid ulovligt, når den pågældende får et arbejde som selvstændig eller som lønmodtager, som vedkommende ikke har ret til ifølge visumfritagelsen eller det udstedte visum. I mange tilfælde bliver folk med regulær opholds- og arbejdstilladelse simpelt hen boende i landet ud over den tilladte periode eller overtræder på anden måde opholdsreglerne.

Eftersom der er tale om udokumenteret ophold, er det i sagens natur ikke muligt at vurdere, hvordan de forskellige kategorier af ulovligt bosiddende personer mere præcist fordeler sig. Det ser dog ud til, at de hver især tegner sig for en betydelig del af hele den ulovlige indvandring, og at enhver indsats, der gøres i fremtiden, må tilgodese hver kategori. En effektiv indsats kræver imidlertid yderligere tilbunds gående analyser af fænomenet, således at man bedre kan afgøre, hvordan der bedst kan sættes ind over for de forskellige kategorier af illegale og de forskellige mønstre inden for ulovligt ophold.

Kommissionen går ind for, at der gøres mere for at analysere mønstrene i ulovligt ophold inden for EU, således at fremtidige foranstaltninger kan afpasses bedre efter de reelle problemer, der må løses for at forebygge og bekæmpe ulovlig indvandring effektivt. Med henblik herpå slår Kommissionen i Del III til lyd for, at man tilvejebringer de instrumenter og strukturer, der er nødvendige for at kunne foretage analyser omfattende hele EU.

3.2. Overholdelse af internationale forpligtelser og menneskerettigheder

Foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring må tilgodese de enkelte medlemsstaters ret til at afgøre, om de vil give eller nægte tredjelandstatsborgere indrejse i landet, og deres pligt til at beskytte dem, der virkelig har behov for international beskyttelse. Der er bl.a. tale om de forpligtelser til beskyttelse, der følger af den europæiske menneskerettighedskonvention, navnlig artikel 3, og Genève-konventionen om flygtninge, navnlig artikel 33 og 31. I sidstnævnte artikel

hedder det, at ”flygtninge, som kommer direkte fra et område, hvor deres liv eller frihed truedes i den i artikel 1 anførte betydning, og uden tilladelse indrejser til eller befinder sig indenfor de kontraherende staters område, skal ikke i disse stater kunne straffes for ulovlig indrejse eller ophold, forudsat at de uopholdeligt henvender sig til myndighederne og godtgør, at de har haft rimelig grund til deres ulovlige indrejse eller tilstedeværelse”.

En effektiv indsats mod ulovlig indvandring spiller en vigtig rolle, når det drejer sig om at sikre befolkningens accept af, at der gives ret til indrejse af humanitære grunde, ved at forebygge misbrug af asylreglerne. Men kampen mod den ulovlige indvandring må føres med omtanke og på en afbalanceret måde. Medlemsstaterne bør derfor undersøge mulighederne for at yde hurtig adgang til beskyttelse, således at flygtninge ikke behøver at ty til ulovlig indvandring eller menneskesmuglere. Der kunne bl.a. være tale om, at medlemsstaterne i højere grad udnyttede deres skønsmuligheder til at acceptere flere asylansøgninger fra udlandet eller behandle ansøgninger indgivet i den pågældendes hjemland og gøre det lettere for flygtninge at rejse til medlemsstaterne via genbosættelsesordninger. Dermed kunne man sikre en tilstrækkelig beskyttelse af flygtninge inden for rammerne af og i overensstemmelse med et system med effektive modforanstaltninger mod illegale migrantstrømme. Og uanset hvilke foranstaltninger der træffes for at bekæmpe den ulovlige indvandring, er det nødvendigt at tilgodese de særlige behov hos potentielt sårbare grupper som f.eks. mindreårige og kvinder.

Som nævnt i meddelelsen ”På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl” fra november 2000⁸, mener Kommissionen, at behandlingen af asylansøgninger indgivet i den pågældendes hjemregion og en lettere indrejse i medlemsstaterne gennem en genbosættelsesmekanisme er to måder, hvorpå flygtninge hurtigt kan gives adgang til beskyttelse uden at måtte ty til illegal indvandring og menneskesmugling. Med henblik herpå har Kommissionen igangsat to nye undersøgelser angående denne nye fremgangsmåde.

3.3. En indsats omfattende alle led i kæden

Bestræbelserne på at styre migrationsstrømmene kan ikke få deres fulde virkning, hvis foranstaltningerne ikke iværksættes allerede ved migrationskædens begyndelse – der er tale om at fremme fred, politisk stabilitet, menneskerettigheder, demokrati og bæredygtig økonomisk, social og miljømæssig udvikling i hjemlandene. I dette øjemed bør migrationsspørgsmål også inddrages i de eksisterende partnerskaber, der danner den generelle ramme om vore relationer med tredjelande.

Som næste skridt på vejen bør samarbejdet udbygges yderligere med transitlandene. Menneskesmuglere benytter forskellige transportmidler og forskellige ruter til deres illegale aktiviteter. Normalt findes der ingen direkte forbindelser fra de lande, hvorfra størsteparten af indvandringen kommer. Transit gennem tredjelande er derfor normen. Migranter, der rejser illegalt, udnytter huller i grænsekontrollen og andre

⁸ Punkt 2.3.2. i KOM (2000) 755 endelig.

mangler i kontrolforanstaltningerne. Nogle transitlande viser sig ikke så villige til at tage fat på de illegale migrationsstrømme, fordi de ikke ønsker at blive det endelige indvandringsland. Det er derfor nødvendigt at få en dialog i gang med transitlandene for at støtte dem i deres bestræbelser på at løse dette problem. Der kunne f.eks. være tale om at yde væsentlig støtte til etablering af identifikations- og modtagelsesfaciliteter for flygtninge i disse lande.

I en udvidelseskontekst vil ansøgerlandene være nødt til i deres nationale lovgivning og praksis at indføre de gældende EU-regler om bekæmpelse af ulovlig indvandring. Dette indebærer også fuld accept af Schengen-reglerne som anført i Schengen-protokollens artikel 8, og ansøgerlandene vil også skulle fremlægge detaljerede nationale handlingsplaner for implementering af Schengen-reglerne.

Det er vigtigt at erkende, at til trods for de kontrolforanstaltninger, der er indført, vil der fortsat kunne være illegale migrationsstrømme inden for EU's ydre grænser, når illegale migranter søger at nå frem til deres foretrukne medlemsstat via andre medlemsstater. Til trods for de foranstaltninger, der allerede er indført for at styre migrationsstrømmene og koordinere samarbejdet mellem medlemsstaterne, må illegale bevægelser fortsat overvåges og søges påvirket også i selve medlemsstaterne, med hovedvægten lagt på informationsudveksling og tættere samarbejde.

EU og EU's medlemsstater bør fortsætte med at deltage aktivt i andre internationale fora og indgå multilaterale aftaler på dette område. Yderligere internationalt samarbejde kunne også lette og fremme samarbejdet med tredjelande og andre bestræbelser på at bekæmpe ulovlig indvandring. I relation til foranstaltninger mod illegal indvandring, der gennemføres i tredjelande, vil i særdeleshed den ekspertise, der findes i internationale organisationer såsom UNHCR eller IOM, kunne være nyttig i mange henseender. For det første kunne disse organisationer bekræfte, at foranstaltningerne fuldt ud tilgodeser berettigede beskyttelseskrav. For det andet kunne der opnås synergieffekter ved at benytte eksisterende infrastrukturer i stedet for at skulle etablere nye. Og endelig kunne det føre til bedre gensidig forståelse mellem alle involverede.

For at man hele tiden kan holde øje med de potentielt illegale migrationsbevægelser, må der foregå en effektiv styring af migrationsstrømme på alle stadier. Ved udformningen af den fremtidige politik vil Kommissionen følge princippet om at tage fat på alle led i kæden for at kunne overvåge og påvirke potentielt illegale bevægelser fra hjemlande og hjemregioner via transitlande til modtagerlandene. Bekæmpelse af ulovlig indvandring kræver derfor også, at der tages hensyn til en række udenrigspolitiske aspekter.

3.4. Forebyggelse af ulovlig indvandring

Det er allerede blevet anerkendt på europæisk plan, navnlig i relation til menneskehandel, at der skal en tværfaglig fremgangsmåde omfattende såvel bekæmpelse som forebyggelse til for at tackle fænomenet på en effektiv og sammenhængende måde. En afbalanceret politik mod ulovlig indvandring indebærer også forebyggelse som et afgørende element i EU's strategi. Inden for ulovlig indvandring bør forebyggelsesdimensionen omfatte forskning i årsagerne til og opnåelse af bedre forståelse for fænomenet og afdækning af nye tendenser, iværksættelse af oplysningskampagner samt fremme af nye partnerskaber og

udbygning af bestående netværker. På dette område må man også være opmærksom på de yderste regioner i EU i betragtning af deres geografiske beliggenhed, som gør dem særlig udsatte for disse migrationsbevægelser.

Det europæiske forum for forebyggelse af organiseret kriminalitet, som Kommissionen lancerede i maj 2001, og som allerede arbejder med forebyggelse af menneskehandel, kunne fungere som katalysator for sådanne initiativer.

3.5. Håndhævelse af gældende regler

Der findes naturligvis allerede en lovgivning til bekæmpelse af ulovlig indvandring i alle EU-landene, ligesom der også findes regler om udstedelse af visa, grænsekontrol, indrejse og ophold samt menneskesmugling, menneskehandel, illegalt arbejde og transportvirksomheders ansvar. Der er opstillet en række fælles principper om disse spørgsmål i flere henstillinger inden for Maastricht-traktatens rammer⁹. Endnu vigtigere er det, at der inden for rammerne af Schengen-samarbejdet også er fastlagt et stort antal bindende regler.

Der er ingen mening i at indføre nye regler eller harmonisere regler på EU-plan, hvis de nugældende regler ikke håndhæves med tilstrækkelige ressourcer og ikke mindst tilstrækkelig beslutsomhed. En fælles indsats er dømt til at mislykkes, hvis medlemsstaternes myndigheder og praksis ikke følger de i fællesskab vedtagne regler, bl.a. angående visumudstedelse og kontrol ved de ydre grænser. Medlemsstaterne må derfor – hvad enten de optræder som modtagerlande eller transitlande – arbejde hen imod et ægte partnerskab baseret på gensidig tillid til hinandens lovhåndhævelse.

Skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver, at alle medlemsstater anvender alle de fælles regler korrekt. Det fælles sikkerhedssystem er ikke stærkere end dets svageste led. Det er derfor helt nødvendigt at prioritere håndhævelsen af gældende regler meget højt.

Kun hvis de nugældende regler og de fremtidige fælles foranstaltninger gennemføres i praksis og håndhæves effektivt, vil de retsprincipper for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der fastlagt i Amsterdam-traktaten, kunne fremstå som troværdige. Det er derfor nødvendigt at styrke overvågningen af håndhævelsen af de eksisterende fælles regler, bl.a. ved regelmæssigt at screene konsulater og grænseposter ved de ydre grænser.

3.6. Tilstrækkelige straffe for kriminelle aktiviteter

Illegale migrationsstrømme er ofte knyttet til kriminalitet, hvilket er et problem, der optager alle medlemsstaterne. Navnlig menneskehandel og menneskesmugling opfattes som værende totalt uacceptabelt. Der må derfor tilvejebringes effektive straffebestemmelser på området. På EU-plan bør potentielle kriminelle ikke kunne betragte nogen medlemsstat som værende relativt ”mere sikker” for deres ulovlige

⁹ Se f.eks. EFT C 5 af 10. januar 1996, s. 1, EFT C 5 af 10. januar 1996, s. 3, EFT C 304 af 14. oktober 1996, s. 1, og EFT L 342 af 31. december 1996, s. 5.

aktiviteter. Det ville styrke retfærdigheden i EU og sende klare signaler om, at medlemsstaterne har viljen til at fastsætte strenge sanktioner. I konklusionerne fra Tammerfors-mødet opfordrede Det Europæiske Råd derfor indtrængende (punkt 23) til, at der vedtages lovgivning med hårde straffe for alvorlige forbrydelser.

I september 2001 nåede Rådet (retlige og indre anliggender) til politisk enighed om en rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel¹⁰. Denne rammeafgørelse indeholder navnlig en fælles definition på menneskehandel, der vil kunne lette retshåndhævelsen og det strafferetlige samarbejde. Ud over bestemmelser om juridiske personers ansvar, sanktioner mod juridiske personer, jurisdiktion og retsforfølgning fastsætter rammeafgørelsen også fælles strafferammer på mindst otte års fængsel, hvis lovovertrædelsen er begået under en række nærmere definerede omstændigheder.

Efter den politiske aftale, der blev indgået i Rådet i maj 2001 om forslaget til en rammeafgørelse om menneskesmugling, må der nu også arbejdes videre på at få harmoniseret medlemsstaternes straffelovgivning og sikre, at de harmoniserede regler implementeres på nationalt plan snarest muligt. Der er desuden behov for fælles standarder for håndtering af ulovligt arbejde, transportvirksomheders ansvar og regler for ulovlig indrejse og ulovligt ophold.

Man må desuden ikke glemme, at økonomisk vinding er nøgleincitamentet for næsten alle de aktører, der medvirker til ulovlig indvandring. Straf alene virker derfor ikke effektivt nok. Omkostningerne ved ulovlig indvandring bør øges gennem en række foranstaltninger, der har økonomiske konsekvenser ikke alene for menneskehandlere og menneskesmuglere, men også for arbejdsgivere, der beskæftiger illegal arbejdskraft. Dette sæt foranstaltninger bør i første omgang omfatte indefrysning og konfiskation af aktiver opnået af menneskehandlere og menneskesmuglere. Desuden skulle man lade menneskehandlere, menneskesmuglere og arbejdsgivere, der beskæftiger illegal arbejdskraft, afholde de omkostninger, der er forbundet med hjemsendelse af illegale indvandrere. Endvidere bør de konkurrencefordele, som beskæftigelse af illegal arbejdskraft giver en arbejdsgiver, neutraliseres ved hjælp af økonomiske sanktioner.

I betragtning af, at internationale kriminelle organisationer i stigende omfang er impliceret i illegal indvandring og menneskehandel, bør Rådet med henblik på gennemførelse af handlingsplanen fra 1997 mod organiseret kriminalitet pege på de særligt relevante bestemmelser og i det fornødne omfang prioritere vedtagelsen eller gennemførelsen af dem. I en bredere sammenhæng er det nu FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, der blev undertegnet i Palermo den 12.-15. december 2000 og dens to protokoller om menneskehandel og menneskesmugling¹¹, der danner grundlaget for den globale erkendelse af problemet og en sammenlignelig måde at tackle det på. Det er derfor vigtigt at sikre en hurtig ratifikation af disse instrumenter samt en samordnet gennemførelse af bestemmelserne i dem på EU-plan.

¹⁰ KOM (2000) 854 endelig.

¹¹ FN-dok. A/55/383 af 2. november 2000 og KOM (2000) 760 endelig.

4. DEL III –HANDLINGSPLAN

4.1. Visumpolitik

I henhold til EF-traktatens artikel 61 hører visumpolitikken til de ledsageforanstaltninger, der er direkte knyttet til den frie bevægelighed hvad angår kontrol ved de ydre grænser. Samtidig med at den letter den frie bevægelighed, kan visumpolitikken også yde et vigtigt bidrag til forebyggelse af ulovlig indvandring. Men visumpolitikken alene kan dog ikke modvirke ulovlig indvandring i forbindelse med f.eks. tredjelandstatsborgere, der rejser lovligt ind, men bliver boende efter visummets udløb.

4.1.1. Visumlister

Vedtagelsen af Rådets forordning om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, er et yderligere skridt på vejen mod en harmonisering af visumpolitikken og et middel til at sikre mod ikke autoriserede personers indrejse til medlemsstaternes område¹².

4.1.2. Ensartet visum og sikkerhedsstandarder

Sikkerheds- og identifikationsproblemerne er blevet løst ved brugen af sikre dokumenter, der skulle åbne mulighed for en klar identifikation af den pågældende person. Desuden tager rejsedokumenterne sigte på at bevise, at indehaveren har visse rettigheder. I al den tid, hvor der har fandtes rejsedokumenter, har de af åbenlyse grunde været genstand for forfalskning og misbrug. Mange lande har derfor løbende forsøgt at øge sikkerheden omkring disse dokumenter. Et eksempel på et meget vellykket samarbejde inden for sikkerhedsdokumenter er udviklingen af EU/Schengen-visummærkat. Denne mærkat, der er baseret på Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa, er blevet et dokument af den højeste standard, der effektivt modvirker eftergørelse eller forsøg på forfalskning. Tredjelande bør også tilskyndes til og endog bistås med at øge deres bestræbelser på at gøre deres rejsedokumenter sikrere.

Forbedring af sikkerheden ved visa er en løbende proces. I den forbindelse må der findes nye innovative løsninger, der kan gøre brugen af disse dokumenter endnu mere sikker. Det kan bl.a. ske ved at skabe en klarere forbindelse mellem de pågældendes identitet og visummærkat. Dette aspekt blev tilgodeset i Kommissionens forslag til ændring af forordning 1683/95 af 9. oktober 2001¹³, der tager sigte på indsætning af et foto fremstillet efter høje sikkerhedsstandarder på den ensartede visummærkat. Dette er kun det første konkrete skridt på vejen mod et endnu højere sikkerhedsniveau ved brug af ny teknologi.

4.1.3. Etablering af fælles administrative strukturer

I konklusionerne fra Tammerfors-mødet (punkt 22) understreges det, at ”den fælles, aktive politik vedrørende visa og falske dokumenter bør videreudvikles, bl.a. i form

¹² EFT L 81 af 21. marts 2001, s. 1.

¹³ KOM (2001) 577 endelig.

af et tættere samarbejde mellem EU-konsulaterne i tredjelande og om nødvendigt ved oprettelse af fælles EU-visumudstedelseskontorer”.

Både formelt og uformelt foregår der allerede informationsudveksling om visumudstedelsespraksis og om udviklingen inden for dokumentforfalskning. Dette nyttige samarbejde bør fremmes og videreudvikles med gensidig bistand inden for uddannelse af personale. Det er også mange steder almindelig praksis, at en medlemsstat repræsenterer andre medlemsstater i lande, hvor de ikke selv har en repræsentation.

I denne sammenhæng er tanken om **fælles visumudstedelseskontorer** fra tid til anden blevet bragt frem, men desværre hidtil uden nogen konkrete resultater, på grund af praktiske og juridiske vanskeligheder samt problemer omkring omkostningsdeling.

Det forekommer dog ret indlysende, at en af de fordele, fælles visumudstedelseskontorer må ventes at give, vil være at nedbringe omkostningerne ved visumudstedelse. En sådan omkostningsdeling kunne give medlemsstaterne de finansielle muligheder, de har brug for, til at forbedre det tekniske udstyr til udstedelse af visa (afsløring af falske eller forfalskede dokumenter, adgang til onlinedatabaser med prøver på rejsedokumenter, sikker opbevaring af visummærkater osv.). Er man fælles om personalet, er man også fælles om erfaring og knowhow inden for risikovurdering i forbindelse med ulovlig indvandring eller personer, der kan ventes at ville blive for længe i landet. I et mellem- eller langsigtet perspektiv vil en anden, endnu væsentligere fordel ved fælles visumudstedelseskontorer være, at de fælles regler blev implementeret på en mere ensartet måde, og at man modvirkede visumshopping.

Man bør gå videre med etableringen af fælles visumudstedelseskontorer med et pilotprojekt på et egnet sted. For at løse de juridiske, finansielle og til en vis grad psykologiske problemer, der kan opstå, anbefaler Kommissionen en trinvis fremgangsmåde gående ud på, at man begynder med at benytte fælles bygninger og faciliteter, derefter fælles teknisk udstyr, og til sidst udveksler personale med det formål at få etableret et fælles personale.

4.1.4. *Udvikling af et europæisk visumidentifikationssystem*

Fælles administrative strukturer kunne i sig selv være et stort skridt på vejen mod harmonisering af medlemsstaternes visumpolitik og -praksis. En anden fremgangsmåde, der kunne virke som et supplement, kunne være at udnytte de muligheder, den moderne kommunikations- og edb-teknologi giver.

Selv visummærkater af høj sikkerhedsstandard kan ikke være fuldt effektive, hvis det pas, visummærkaten er indklæbet i, ikke er af samme standard. Sikre dokumenter er ikke til megen nytte, hvis indehaveren har gemt dem eller smidt dem væk for at skjule sin egen identitet, rejseruten eller visummets udløb. Desuden er det meget vanskeligt at identificere og kontrollere selv hæderlige rejsende med gyldigt visum, hvis de ikke bærer deres rejsedokumenter på sig.

I forbindelse med forebyggelse af terrorismetrusler har Rådet i konklusionerne fra mødet om retlige og indre anliggender den 20. september opfordret Kommissionen

til at fremsætte forslag om indførelse af et system til brug for informationsudveksling om udstedte visa. Gennem analyser og gennemførlighedsstudier kunne man undersøge, om et sådant fælles elektronisk onlinesystem kunne være et godt supplement til systemet med sikre dokumenter ved at indføre en dobbelt identifikationsproces på basis af sikre dokumenter og en database herom.

Et sådant system kunne omfatte oplysninger, der allerede indsamles eller kræves af visumansøgere i dag, bl.a. personoplysninger. Desuden kunne det omfatte et elektronisk foto. Rejsedokumenter kunne også scannes og lægges ind, hvilket ville give to betydelige fordele. For det første kunne senere manipulationer af rejsedokumentet let afsløres ved at sammenligne rejsedokumentet med billedet af det. For det andet kunne det lagrede billede af rejsedokumentet bruges til hurtigt at opnå nye rejsedokumenter, hvis en person skal rejse ud af landet, men søger at sløre sin identitet. Udviklingen af et sådant system skulle under alle omstændigheder ske på basis af en klar definition af behov og mål samt en grundig vurdering af eksisterende initiativer (bl.a. de muligheder, der allerede findes via SIS og VISION) og de ressourcer, det vil kræve. Ethvert sådant system kunne stemme overens med de nugældende regler om beskyttelse af personoplysninger.

Kommissionen foreslår, at man foretager en gennemførlighedsundersøgelse af et europæisk visumidentifikationssystem som et middel til at sikre, at tilladelser til indrejse til kortvarigt ophold gives efter reglerne, og at den pågældende rejser ud af landet efter visummets udløb. På et senere stadium kunne man overveje at undersøge mulighederne for at indføre et sådant system, i første omgang for bestemte hjemlande eller hjemregioner.
--

4.2. Udveksling og analyse af oplysninger

4.2.1. Statistikker

Der er almindelig enighed om, at den illegale indvandring har betydeligt omfang og ikke kan ignoreres på grund af de sociale, økonomiske og politiske implikationer, den har i modtagerlandene. Men det er i sagens natur ikke muligt at få et klart overblik over dette fænomens omfang i EU-landene. Omfanget af den ulovlige indvandring kan kun anslås på basis af de konkrete oplysninger, der foreligger i tilknytning til fænomenet, bl.a. om tilfælde, hvor en person er nægtet indrejse, hvor illegale indvandrere er pågrebet ved grænsen eller i landet, hvor asylansøgninger er blevet afvist, hvor der er ansøgt om national legalisering, eller hvor en person er hjemsendt under ledsagelse eller tvangshjemsendt.

På mødet i maj 2001 besluttede Rådet, at der hvert år skal offentliggøres en rapport med en statistisk oversigt og analyse, således at man kan diskutere tendenserne i asyl- og migrationsstrømmene og den relevante politiske udvikling i EU. Den skulle indeholde et afsnit, hvori data angående ulovlig indvandring analyseres.

Kommissionen vil fremlægge en handlingsplan til gennemførelse af Rådets beslutning og andre foranstaltninger med det formål at forbedre indsamlingen af data om asyl og migration som fastlagt i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene fra april 2001¹⁴.

4.2.2. Informationsindsamling og analyse

Tørre tal er imidlertid ikke nok til at forstå fænomenet og til at danne grundlag for beslutninger til operative formål. Det kræver nærmere, dybtgående analyser af fænomenets årsager, indrejsemetoderne og konsekvenserne for vore samfund. Medlemsstaterne har indsamlet omfattende oplysninger og høstet mange erfaringer på området, men fænomenets europæiske dimension er endnu ikke blevet tilstrækkeligt afdækket. Selv om der i årenes løb er etableret formelle og uformelle netværker, hvorigennem der foregår informationsudveksling, er der behov for en bedre udveksling af viden og information på europæisk plan for at sætte EU i stand til at udvikle hensigtsmæssige fælles politikker.

For at få etableret en løbende informationsudveksling mellem medlemsstaterne er der oprettet et center for informationsudveksling, CIREFI¹⁵. Næsten hver måned udveksler eksperter fra medlemsstaterne oplysninger, navnlig om aktuelle tendenser i illegale migrationsstrømme. Men denne form for samarbejde kunne styrkes, hvilket vil kræve et mere intensivt netværkssamarbejde mellem medlemsstaternes operationelle tjenester, navnlig på analyseområdet.

Kommissionen er ved at undersøge mulighederne for at oprette et europæisk migrationsovervågningscenter og gennemføre komparative analyser af både lovlige og ulovlige migrationsstrømme. Desuden understreger Kommissionen nødvendigheden af at videreudvikle egnede strukturer på EU-plan med henblik på at fremme en mere samordnet indsats i medlemsstaternes retshåndhævende organer.

4.2.3. Udbygning af systemet for hurtig varslings

Med en rådsresolution fra maj 1999 er der blevet indført et system for hurtig varslings med videregivelse af oplysninger om ulovlig indvandring og sluseretværker. Formålet var at få indført en ensartet, permanent ramme for medlemsstaternes omgående videregivelse af oplysninger om ulovlig indvandring. Dette system befinder sig imidlertid stadig på begyndelsesstadiet. De største problemer er, at det ikke bruges nok, at oplysningerne ikke kanaliseres videre i de berørte tjenester i medlemsstaterne, samt en dårlig teknisk infrastruktur. Som det første skridt kunne man udbygge de fælles retningslinjer for, i hvilke tilfælde systemet skal bruges. Men den største hindring ser ud til at ligge i den administrative og tekniske infrastruktur. De operationelle tjenester må have mulighed for at give og modtage oplysninger så let som muligt, døgnet rundt alle ugens dage. Netop derfor bør systemet udvikles som en webbaseret, sikker intranetsite. Men om det lykkes, vil naturligvis i høj grad afhænge af, om de operationelle tjenester let kan få adgang til systemet.

¹⁴ SEK (2001) 602 af 9. april 2001.

¹⁵ Centre d'information, de réflexion et d'échange à l'égard des frontières extérieures et de l'immigration, EFT C 274 af 19. september 1996, s. 50.

Kommissionen vil fremsætte forslag til, hvordan et sådant avanceret system for hurtig varslings kunne indføres og administreres.

4.3. Foranstaltninger ”før grænsen”

4.3.1. Rådgivning og støtte fra forbindelsesofficerer

De første skridt er taget til at udbygge systemet med forbindelsesofficerer i transit- og hjemlande og koordinere disse bestræbelser medlemsstaterne imellem¹⁶. På linje med de konklusioner, som Rådet vedtog i november 2000 og maj 2001, er forbindelsesofficernet i medlemsstaterne nu ved at blive udbygget, f.eks. i forbindelse med samarbejdet i Vestbalkan-området.

I fremtiden bør EU fortsætte med at opbygge et netværk af forbindelsesofficerer i indvandringsmyndigheder og flyselskaber ved at fremme et tættere samarbejde. Der bør være sikkerhed for løbende informationsudveksling mellem forbindelsesofficerer i indvandringsmyndigheder og flyselskaber såvel som med politi-forbindelsesofficerer og andre efterretningsfolk i medlemsstaterne. Fælles uddannelse bør gennemføres regelmæssigt på basis af forud fastlagte opgaver. Gensidig bistand mellem forbindelsesofficerer bør støttes.

Der er behov for en effektiv koordinering hvad angår opgaver, uddannelse og udstationering af forbindelsesofficerer. Desuden forekommer en ad hoc-koordinering i målområdet at være nyttig, bl.a. for at etablere kontakter med andre aktører på det operationelle plan.

4.3.2. Finansiell støtte til foranstaltninger i tredjelande

Når man følger princippet om at tage fat på alle led i kæden, er det meget vigtigt at støtte målrettede foranstaltninger i hjem- og transitlande. Nogle af disse former for bistand var allerede nævnt i konklusionerne fra topmødet i Tammerfors, bl.a. ud fra ønsket om at hjælpe disse lande med at blive i stand til bedre at bekæmpe menneskehandel og opfylde deres tilbagetagelsesforpligtelser (se punkt 4.8). I den sammenhæng kunne man finansiere målrettede migrations- og asylprojekter på følgende områder:

- støtte til asylansøgerinfrastrukturer
- udvikling af offentlige registreringsstrukturer
- oplysningskampagner
- forbedring af dokumenters sikkerhed
- udstationering af forbindelsesofficerer

¹⁶ Inden for rammerne af Schengen-samarbejdet er systemet allerede indført i relation til dokumentrådgivere og ydre grænser, jf. SCH/Comex (98) 59 rev = EFT L 239 af 22. september 2000, s. 308, og SCH/Comex (99) 7 Rev 2 = EFT L 239 af 22. september 2000, s. 411.

- ekspertmøder, uddannelse og seminarer

Under hensyn til de særlige forhold i transitlandene kunne man derudover finansiere:

- støtte til hjemsendelse af illegale indvandrere
- forbedring af grænsekontrollens administration og udstyr

På grundlag af de erfaringer, der er gjort med gennemførelsen af de handlingsplaner, der er udarbejdet af den højtstående arbejdsgruppe om indvandring og asyl og vedtaget af Rådet, og som supplement til den nationale indsats, der gøres inden for rammerne af de europæiske retningslinjer for indvandring, vil Kommissionen fremsætte forslag om et nyt program på området. Dette program kunne supplere andre eksisterende regionale programmer, som omfatter andet end indvandring, men hvori indvandringsspørgsmål også indgår som et prioriteret område. Under alle omstændigheder bør der lægges særlig vægt på at sikre den overordnede sammenhæng i vore eksterne foranstaltninger.

4.3.3. *Oplysningskampagner*

I konklusionerne fra mødet i Tammerfors, punkt 22, nævnte Det Europæiske Råd oplysningskampagner i hjemlandene som et andet middel, hvorpå man kan påvirke irregulær indvandring. Ordet ”oplysningskampagne” skal her forstås bredt. Man kunne overveje initiativer, der tager sigte på at gøre den brede offentlighed mere opmærksom på de problemer og risici, der er forbundet med ulovlig migration, samt koncentrerede initiativer målrettet mod særlige grupper som f.eks. arbejdsløse, kvinder eller studerende. Ved disse initiativer kunne man benytte forskellige midler til at få budskabet frem, bl.a. seminarer, rundbordsdrøftelser, dagspressen samt radio og tv.

Oplysningskampagnerne må tilrettelægges på en sådan måde, at de skræddersys til det pågældende hjemland eller hele regionen. Den kulturelle dimension spiller en meget vigtig rolle i sådanne kampagner. Oplysningskampagnerne må derfor tilrettelægges meget omhyggeligt og på en måde, så at det sikres, at de får den ønskede virkning i målregionen og på målgrupperne.

Kommissionen vil videreudvikle oplysningskampagnekonceptet under fuld hensyn til den regionale og kulturelle identitet som et effektivt og målrettet instrument i hjemlandene.

4.4. **Grænseforvaltning : På vej mod en europæisk grænsebevogtning**

En grænsekontrol ved de ydre grænser af høj standard kan yde et vigtigt bidrag til at forebygge ulovlig indvandring. Det må også pointeres, at grænseforvaltning ikke blot drejer sig om indvandringsaspektet, men også tjener andre formål – toldformål, trafiksikkerhed, sikring mod indførsel af farligt gods eller illegale varer, identifikation af personer, der er eftersøgt eller krævet udleveret, på begæring af en domstol osv.

En sammenhængende strategi må rumme alle disse elementer. Der er allerede blevet tilkendegivet stærk politisk støtte til indførelsen af en **europæisk grænsebevogtning** som et centralt element i denne strategi, og sonderende undersøgelser finansieret over ODYSSEUS-programmet er i gang. Men de første skridt hertil kan tages på kort sigt og udgøre kernen i en sådan samlet strategi.

4.4.1. *Fælles program og undervisning*

Som allerede understreget, foregår grænsekontrollen efter ensartede principper baseret på en fælles standard. Disse elementer må imidlertid videreudvikles. Et vigtigt middel til at forbedre samarbejdet kunne være at fastlægge et harmoniseret uddannelsesprogram for grænsevagter under hensyn til de særlige nationale uddannelsesstraditioner.

Et andet middel til at styrke samarbejdet mellem grænsekontrolmyndigheder vil være at harmonisere uddannelsen af grænsevagter. De første forsøg herpå er i gang med den planlagte politiskole (**CEPOL**). I denne sammenhæng fremhæves dog, at der må sondres skarpt mellem indvandringsspørgsmål og henholdsvis grænsekontrolspørgsmål og politisamarbejde. Grænsekontrolspørgsmål må henhøre under en specialiseret tjeneste med særlig knowhow. En professionel forvaltning af grænsebevogtningen kræver en målrettet uddannelse. Man må desuden ikke glemme, at lovgivningsrammerne er forskellige.

Det bør derfor overvejes, om disse særlige behov ikke bedre kunne opfyldes ved at oprette et uafhængigt og målrettet instrument baseret på et netværk af bestående nationale uddannelsesstrukturer, som kan yde de målrettede tjenester, der er brug for, såsom programudformning, seminarer, workshops osv. Dette kunne derefter blive til første fase i en **europæiske grænsevagtsskole**. En sådan skole kunne også tilbyde uddannelse af grænsevagter fra transitlande, der på den ene eller den anden måde samarbejder med EU.

4.4.2. *Fælles grænsekontrol- og grænsebevogtningshold*

Artikel 7 og artikel 47 i konventionen til gennemførelse af Schengen-aftalen omhandler et tættere samarbejde om grænsekontrol. Et sådant samarbejde kan tage form af udveksling af forbindelsesofficerer. På grundlag af bilaterale aftaler foregår der allerede udstationering af forbindelsesofficerer. Disse forbindelsesofficerer kan udstationeres hos grænsekontrolmyndighederne ved de ydre grænser. De udfører ikke nogen opgaver, der henhører under disse staters suverænitæt, men yder rådgivning og bistand til de kompetente grænsekontrolmyndigheder. Det bør undersøges, hvordan denne type udveksling kunne forbedres og videreudvikles, ikke alene inden for rammerne af et bilateralt samarbejde mellem medlemsstater, men også som led i et sammenhængende EU-tiltag. Den tekniske samarbejdsstøttefunktion, der omtales under punkt 4.5., kunne tjene dette formål.

Kommissionen har til hensigt at uddybe disse forslag i en meddelelse om europæisk grænseforvaltning, som den snart vil udsende. Et centralt punkt i denne helhedsstrategi vil være at få udviklet et operationelt koncept, der – på mellemlang sigt – kan føre til en europæisk grænsebevogtning.

4.5. Forbedring af samarbejde og koordinering på det operationelle plan

Gennem en intensivning af de fælles bestræbelser kunne medlemsstaternes indsats tilpasses og samordnes bedre på mange områder :

- koordinering af udstationeringen af forbindelsesofficerer og eksperter (se punkt 4.3.1.)
- koordinering af det arbejde, der udføres af forbindelsesofficerer og eksperter samt andre aktører i målområdet (se punkt 4.3.1.)
- netværkssamarbejde og sammenkobling mellem medlemsstaternes operationelle tjenester (se punkt 4.4.2.).

Der er allerede taget mange værdifulde initiativer, og de er enten blevet taget af enkelte medlemsstater eller inden for rammerne af Rådet, og meget ofte med EU-finansiering via ODYSSEUS-programmet. Tiden er imidlertid nu inde til at gå bort fra disse spredte tiltag og sikre sammenhæng og overensstemmelse.

Kommissionen har taget behørigt hensyn til dette behov for et tættere samarbejde, da den udarbejdede sit forslag¹⁷ til afløseren for ODYSSEUS-programmet, som snart udløber. Man burde også overveje at etablere en **stående støttefunktion for teknisk samarbejde**, der kunne bidrage til iværksættelse, kanalisering og koordinering af konkrete foranstaltninger.

I denne meddelelse peges der på andre områder, hvor man kunne forbedre koordineringen og samarbejdet ved at indføre nye instrumenter eller strukturer, bl.a. med hensyn til indsamling, analyse og formidling af oplysninger og viden (se punkt 4.2.), forvaltning af eksisterende eller fremtidige elektroniske systemer (se punkt 4.1.4. og 4.2.3.) eller uddannelse (se punkt 4.4.1.). Hvis Rådet følger disse forslag vil Kommissionen for at skabe bedre sammenhæng mellem de forskellige tiltag anbefale, at man tager et skridt ad gangen og bygger på de igangværende overvejelser angående eksternalisering, der på mellemlang sigt kunne føre til **oprettelse af en fælles teknisk støttefunktion. Denne støttefunktion** kunne varetage de tre hovedopgaver, der består i indsamling og formidling af oplysninger (det europæiske migrationsovervågningscenter, systemet for hurtig varsling) koordinering af det administrative samarbejde (uddannelse, europæisk grænsevagtskole, koordinering og planlægning af det operationelle samarbejde) og systemforvaltning (SIS, Eurodac, det europæiske visumidentifikationssystem), som led i den overordnede migrationsstyring.

Som afløser for ODYSSEUS-programmet foreslår Kommissionen et nyt flerårigt program, ARGO, der tager sigte på at støtte det administrative samarbejde, der er nødvendigt for at sikre en korrekt gennemførelse af de politikker og instrumenter, der indføres på grundlag af EF-traktatens artikel 62 og 63. I den forbindelse skal der tages hensyn til mange af de ovennævnte mål. Rådet opfordres derfor til at vedtage retsgrundlaget herfor snarest muligt.

¹⁷ Forslag til rådsafgørelse om vedtagelse af et handlingsprogram for administrativt samarbejde på områderne ydre grænser, visum, asyl og indvandring (ARGO), KOM (2001) 567 endelig.

Desuden bør det overvejes at skabe egnede strukturer på EU-plan, der kan sikre samordningen og effektiviteten i de operationelle opgaver, der følger af det tættere samarbejde. Det er vigtigt at sikre sammenhængen på grundlag af en fællesvurdering af behovet og de disponible ressourcer både på nationalt og på EU-plan, ligesom man også må undgå dobbeltarbejde og overlapning.

4.6. Mere fremtrædende rolle for Europol

Afsløring og optrævling af kriminelle netværker spiller en meget vigtig rolle i kampen mod ulovlig indvandring. Her kan politisamarbejde yde et væsentligt bidrag, og man kunne overveje at lade Europol spille en mere fremtrædende rolle.

Ligesom på andre områder er formålet med Europolis arbejde inden for ulovlig indvandring at yde støtte til medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forebygge, efterforske og analysere de pågældende kriminelle handlinger. Europol bidrager med strategiske produkter, der omfatter ikke alene deskriptive, men også prædiktive elementer. De åbner mulighed for en bedre risikovurdering. Europol yder operationel støtte i form af efterretninger og analysearbejde. Det yder også støtte til fælles undersøgelser og aktioner. De fælles aktioner, der allerede er gennemført, har resulteret i opfølgende undersøgelser og til observation, anholdelse og domfældelse af mange mistænkte.

EU's operative politichef-taskforce har opfordret Europol til at tilrettelægge ekspertmøder, udarbejde risikovurderinger og –analyser af menneskesmugling og menneskehandel og rapportere til taskforcen. Taskforcen har opfordret medlemsstaterne til at stille de ønskede oplysninger til rådighed for Europol. Europol blev også opfordret til at udarbejde et strategipapir om ulovlig indvandring og menneskehandel.

For at styrke Europolis rolle bør Europol have udvidet sine operative beføjelser til at kunne samarbejde med nationale myndigheder inden for menneskehandel eller menneskesmugling, hvilket også EU's operative politichef-taskforce slog til lyd for i marts 2001.

Med henblik herpå bør bestemmelserne i artikel 30 i traktaten om Den Europæiske Union udnyttes fuldt ud, og Europol bør på en retligt binde måde gives mulighed for:

- yderligere at lette og støtte tilrettelæggelsen, koordineringen og gennemførelsen af konkrete undersøgelser foretaget af medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder fælles undersøgelsesholds operationelle aktiviteter, hvori Europol-repræsentanter kan inddrages som støttefunktion
- at anmode medlemsstaternes kompetente myndigheder om at iværksætte undersøgelser i konkrete sager og udvikle specifik ekspertise, der kan stilles til rådighed for medlemsstaterne for at bistå dem i deres undersøgelser i sager angående menneskehandel eller menneskesmugling
- at medvirke ved indsamling og udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder angående mistænkelige finansielle transaktioner i forbindelse med menneskehandel og menneskesmugling. Europolis styrelse

opfordres til at overveje at indgå aftaler med transitlande til fremme af operationel udveksling af oplysninger.

4.7. Udlændingelovgivning og straffelovgivning

En ”klassisk” måde at bekæmpe ulovlig indvandring på består i at lovgive på udlændingeområdet, bl.a. med bestemmelser om sanktioner mod transportører eller foranstaltninger mod beskæftigelse af illegal arbejdskraft. Alle bestemmelserne inden for udlændingelovgivningen er i grunden et lovkompleks, der har en præventiv effekt både indadtil og udadtil, hvis de ellers håndhæves effektivt.

For at finde en sammenhængende måde at bekæmpe menneskehandel og menneskesmugling på er det også nødvendigt at gøre konkret brug af mange af de retlige og praktiske instrumenter, som EU gradvis er ved at opbygge på nært beslægtede områder, bl.a. inden for politi- og domstolssamarbejde. De forbindelsesdommere, der findes, det europæiske retlige netværk og især Eurojus bør være mere aktive og fokusere mere på disse typer lovovertrædelser. Den konvention om gensidig retshjælp, der blev vedtaget den 29. maj 2000, samt den seneste udvikling i forbindelse med konventionens protokol om forbedring af den gensidige bistand i straffesager, navnlig inden for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og hvidvaskning af sorte penge, vil være et vigtigt middel, når det drejer sig om at nå frem til et mere effektivt retligt samarbejde i kampen mod menneskesmugling og menneskehandel. Der må opfordres til en hurtig ratifikation af konventionen og senere af protokollen til den.

4.7.1. Menneskesmugling

- Sondring mellem menneskesmugling og menneskehandel

Udtrykkene ”menneskesmugling” og ”menneskehandel” bruges ofte som synonyme, selv om der på grund af forskellene mellem dem burde skelnes skarpt. Det vil også være nyttigt ud fra et retshåndhævelsessynspunkt. Terminologien og definitionerne er blevet afklaret i FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og de to protokoller til den, der drejer sig om menneskesmugling og menneskehandel, som blev undertegnet i Palermo den 12.-15. december 2001¹⁸.

¹⁸ I artikel 3 i protokollen om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen hedder det, at der ved ”menneskesmugling” forstås ”det at skaffe en person ulovlig indrejse i en stat, hvori den pågældende ikke har statsborgerskab eller permanent opholdstilladelse, med det formål direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel”.

I artikel 3 i protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel defineres ”menneskehandel” som ”det at rekruttere, transportere eller overføre en person, holde en person skjult eller modtage en person ved brug af magt eller trusler om magtanvendelse eller anden form for tvang, bortførelse, bedrageri eller misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, med det formål at udnytte vedkommende”.

Disse definitioner slår fast, at menneskesmugling drejer sig om at bistå med ulovlig passage af en grænse og ulovlig indrejse. Menneskesmugling har derfor altid et grænseoverskridende element. Dette er ikke nødvendigvis tilfældet med menneskehandel, hvor nøgleelementet er udnyttelse af den pågældende person. Ved menneskehandel er formålet at udnytte en person, i princippet uafhængigt af, hvordan vedkommende kommer frem til det sted, hvor udnyttelsen foregår. Der kan i tilfælde, hvor en grænse skal passeres, være tale om lovlig såvel som ulovlig indrejse i bestemmelseslandet. Ulovlig indvandring kan naturligvis også implicere menneskehandel, men er et langt mere omfattende begreb og drejer sig helt generelt om ulovlig indrejse og ulovligt ophold. I en bredere forstand er illegale indvandrere derfor ikke nødvendigvis ofre for menneskehandlere.

- Foranstaltninger til bekæmpelse af menneskesmugling

Hvad angår menneskesmugling, fastsættes det i Schengen-gennemførelseskonventionens artikel 27, at “de kontraherende parter forpligter sig til at indføre passende sanktioner over for alle, der i berigelsesøjemed hjælper eller søger at hjælpe en udlænding med at indrejse i eller opholde sig på en kontraherende parts område i strid med denne parts lovgivning om indrejse og ophold”.

Rådet er for nylig nået til politisk enighed om et direktiv, der definerer hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold, samt en ledsagende rammeafgørelse om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold¹⁹.

På grundlag af resultaterne må der tages stilling til, om der fortsat er behov for en yderligere harmonisering af reglerne om menneskesmugling. Det må som et mindstemål kræves, at der findes et bindende grundlag for retsforfølgning af personer, der yder hjælp til ulovlig indrejse eller disses anstiftere og medskyldige. Dette bør ikke alene omfatte fælles definitioner og grundlæggende krav om strafferammer, men også nye minimumssanktioner for de omhandlede kriminelle handlinger.

4.7.2. Menneskehandel

Som nævnt under punkt 3.6, er Rådet nået til politisk enighed om en rammeafgørelse om de materielle strafferetlige aspekter ved menneskehandel. Med hensyn til lovgivningsforanstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel er det også vigtigt at understrege, at det er ofrene, der må stå i centrum. Den rammeafgørelse om ofres stilling i straffesager, der blev vedtaget den 15. marts 2001, har særlig relevans i den forbindelse. Den indeholder bestemmelser om sikring af f.eks. ofres ret til information og beskyttelse under straffesagen. Det er dog også vigtigt at afklare ofrenes stilling i relation til deres opholdsret, når de er rede til at samarbejde i undersøgelser mod menneskehandlere. Dermed opnår man et grundlag for en mere velorganiseret bistand og beskyttelse, der direkte er afpasset efter ofrenes

¹⁹ Teksterne er endnu (i begyndelsen af november 2001) ikke blevet formelt vedtaget efter de krævede procedurer. De bygger på et initiativ med henblik på et direktiv om definition af hjælp til ulovlig indrejse og rejse samt ulovligt ophold og en rammeafgørelse om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse heraf, EFT C 253, af 4. september 2000, s. 6.

individuelle situation og behov, samtidig med at man tilgodeser de retshåndhævende myndigheders og domstolenes behov for at kunne sætte effektivt ind mod menneskehandlere.

Efter den endelige vedtagelse og evaluering af rammeafgårelsen om bekæmpelse af menneskehandel bør man vurdere behovet for en yderligere harmonisering af mindsteregler om, hvad der udgør kriminelle handlinger, og om straffe herfor, under behørig hensyntagen til subsidiaritetsprincippet. Kommissionen vil desuden fremlægge lovgivningsforslag om tilladelse til kortvarigt ophold til ofre for menneskehandel, der er rede til at samarbejde i undersøgelser og retsforfølgning af menneskehandlere.

4.7.3. *Illegal beskæftigelse*

Et stort antal illegale migranter er rejst lovligt ind i modtagerlandet, men blevet boende efter opholdstilladelsens udløb, fordi de har kunnet fortsætte med at arbejde. Siden Rådets henstilling af 27. september 1996 om bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere²⁰ har Rådet ikke beskæftiget sig med det følsomme emne, som spørgsmålet om illegal beskæftigelse af tredjelandsborgere er²¹. Kommissionen vedtog i 1998 en meddelelse om ulovlig beskæftigelse, der også omhandler ulovlig beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i landet²². Formålet med denne meddelelse var at få en debat i gang i medlemsstaterne og blandt arbejdsmarkedets parter om, hvordan man bedst kunne bekæmpe sort arbejde.

Det forekommer indlysende, at for at nå frem til en sammenhængende løsning på problemerne omkring ulovlig indvandring, må spørgsmålet om ulovlig beskæftigelse af illegale indvandrere igen sættes på den politiske dagsorden. Det er navnlig arbejdsgivere, der er årsagen til efterspørgslen efter sort arbejdskraft. Sanktioner mod illegal beskæftigelse bør derfor harmoniseres, så at man eliminerer alle konkurrencefordele, hvilket er et grundprincip i EU-retten. Der er bl.a. tale om harmonisering af regler om minimumsstraffe. Desuden bør de økonomiske gevinster også reduceres som beskrevet nedenfor.

Kommissionen vil overveje, om der bør fremsættes forslag til direktiv om beskæftigelse af illegale indvandrere fra tredjelande med hovedvægten lagt på de særlige krav, der må være opfyldt for at løse disse problemer.

4.7.4. *Ulovlig indvandring og økonomisk gevinst*

Den rammeafgårelse, der er vedtaget om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af kriminelt udbytte, udgør

²⁰ EFT C 304 af 14. oktober 1996, s. 1.

²¹ Der kan dog henvises til Rådets afgørelse af 19. januar 2001 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2001 og beskæftigelsesretningslinjerne for 2001, EFT L 22 af 24. januar 2001, s. 18-23, der omhandler bekæmpelse af sort arbejde i almindelighed.

²² KOM (1998) 219 endelig.

et vigtigt middel til forebyggelse og bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel.

Det overordnede princip må være, at konfiskation af alt udbytte af kriminelle handlinger i relation til ulovlig indvandring må opprioriteres. Hvis det ikke allerede er sket, må man derfor vedtage og effektivt håndhæve bestemmelser om konfiskation. De skulle omfatte regler om, hvordan juridiske personer, der er impliceret i sådanne aktiviteter, kan drages til ansvar. For juridiske personer kunne straffene f.eks. bestå i udelukkelse fra at modtage offentlige ydelser eller forbud mod at udøve erhvervsmæssig virksomhed. Desuden bør menneskehandlere, menneskesmuglere eller ansvarlige juridiske personer afholde alle de omkostninger, der er forbundet med hjemsendelse af de illegale indvandrere, herunder omkostninger til social bistand og andre offentlige udgifter under opholdet.

Det er de arbejdsgivere, som beskæftiger sort arbejdskraft, der skaber behovet for illegal migration. Ulovlig indvandring ville ikke være så attraktivt, hvis det var vanskeligt at få arbejde og tjene penge. Denne årsagssammenhæng gør det berettiget at iværksætte effektive foranstaltninger på dette område, der har tungtvejende økonomiske konsekvenser. Sådanne foranstaltninger kunne også være med til at forhindre unfair konkurrence.

Subsidiært kunne man også lade de arbejdsgivere, der beskæftiger illegal arbejdskraft, afholde alle omkostningerne ved hjemsendelse af deres illegale arbejdstagere, herunder alle omkostninger ved deres ophold frem til hjemsendelsen, der i dag normalt dækkes af social bistand eller med andre offentlige midler. Finansielle sanktioner mod arbejdsgivere, der beskæftiger illegal arbejdskraft, kunne gøre det mindre attraktivt for dem at beskæftige illegale. Disse finansielle sanktioner kunne fastsættes i forhold til, hvad arbejdsgiveren har sparet ved at beskæftige illegal arbejdskraft. De midler, der kommer ind fra disse sanktioner, kunne anvendes til frivillige repatrieringsprogrammer og være med til at give hjemvendte migranter bedre perspektiver i deres hjemland. Sådanne finansielle foranstaltninger vil i betydelig grad kunne mindske incitamentet til at hjælpe med til illegal indvandring. Medlemsstaterne bør sikre, at sådanne aktiviteter ikke kan betale sig.

På EU-plan anbefaler Kommissionen, at man går mere aktivt ind i beslaglæggelse af økonomisk udbytte med det formål at få udviklet retlige rammer og fælles regler. Som det første konkrete skridt på vejen bør man vedtage et sæt bindende minimumssanktioner og et katalog over fakultative sanktioner i relation til transportmidler og hjemsendelsesrelaterede omkostninger på grundlag af et forslag fra Kommissionen.
--

4.7.5. *Transportørers ansvar*

I dag har transportvirksomheder ansvaret for hjemsendelse af de udlændinge, der nægtes indrejse i henhold til artikel 26 i Schengen-gennemførelseskonventionen af 14. juni 1985. Transportvirksomhederne skal desuden træffe alle fornødne foranstaltninger for at sikre, at udlændinge er i besiddelse af gyldige rejsedokumenter. Rådet vedtog i juni 2001 et direktiv om supplering af bestemmelserne i artikel 26, der indeholder valgmuligheder for sanktioner over for transportvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser.

Inden for rammerne af intensive drøftelser mellem alle berørte bør man dog overveje en fremtidig øget harmonisering af reglerne om transportøransvar. Med henblik herpå vil der blive arrangeret trepartsdrøftelser mellem medlemsstaterne, transportbranchen og Kommissionen.

Disse drøftelser kan hjælpe med til at finde en balance mellem det ansvar, transportvirksomhederne nødvendigvis må bære, og hensyntagen til de vanskeligheder, de har med at gennemføre kontrollen. Inden for rammerne heraf bør der tages hensyn til de forskellige træk, der gør sig gældende for passagertrafik og godstrafik. Desuden bør der ydes støtte i forbindelse med uddannelse og teknisk rådgivning til trafikflyselskaber, således at de kan leve op til deres ansvar.

4.8. Tilbagetagelses- og hjemsendelsespolitik

En EU-politik for hjemsendelse bør være baseret på tre hovedelementer: fælles principper, fælles standarder og fælles foranstaltninger. Blandt de vigtigste fælles principper kan nævnes, at frivillig hjemsendelse skal foretrækkes frem for tvungen hjemsendelse, og at de folkeretlige forpligtelser til tilbagetagelse af egne statsborgere må styrkes. Disse principper bør danne grundlag for opstilling af fælles standarder vedrørende udsendelse, tilbageholdelse og udvisning. Et andet spørgsmål, der bør overvejes nærmere, er konsekvenserne af ulovlig indrejse og ulovligt ophold for den enkelte illegale indvandrer, herunder mulighederne for at gennemføre udrejsekontrol.

Det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne bør foregå inden for rammerne af fælles foranstaltninger og regler. Det bemærkes f.eks., at et europæisk visumidentifikationssystem som beskrevet ovenfor kunne yde et betydeligt bidrag til at få identificeret personer, der opholder sig illegalt i landet, og fremskaffe rejsedokumenter til hjemsendelsesformål. Ud fra de erfaringer, men opnår med gennemførelsen af den europæiske flygtningefond, kunne man også overveje, om der bør indføres et særligt finansielt instrument til brug ved hjemsendelser for at tilskynde medlemsstaterne til at intensivere deres bestræbelser.

Der er også behov for et tættere samarbejde om transit- og tilbagetagelsesspørgsmål. Konceptet med tilbagetagelsesaftaler, som Det Europæiske Råd anbefalede i konklusionerne fra Tammerfors-mødet (punkt 27), bør udbygges. Før enhver forhandling om tilbagetagelsesaftaler bør der imidlertid også tages hensyn til den politiske situation og menneskerettighedssituationen i hjem- eller transitlandet. Når de første EU-aftaler om tilbagetagelse er blevet indgået og implementeret, vil det være nødvendigt at evaluere og vurdere deres virkninger. Desuden bør der i EU's fremtidige associerings- og samarbejdsaftaler også indføres tilbagetagelsesklausuler. Der kunne i det fornødne omfang blive tale om at yde målrettet teknisk bistand, eventuelt med EU-støtte. EU bør også udnytte sin politiske vægt over for tredjelande, der har vist sig ret uvillige til at opfylde deres tilbagetagelsesforpligtelser. Endvidere bør medlemsstaterne overveje også at regulere tilbagetagelsesprocedurerne mellem hinanden. Endelig må der peges på transitspørgsmål, der er snævert knyttet til tilbagetagelse. Der bør indføres regler om hjemsendte illegale indvandreres transit på EU-plan samt i det fornødne omfang i aftaler med tredjelande.

Hjemsendelsespolitikken er også en integrerende og meget vigtig del af bekæmpelsen af ulovlig indvandring. Da denne politik har selvstændig betydning, vil Kommissionen beskæftige sig mere indgående med den i en særskilt grøn bog om EU's hjemsendelsespolitik. På basis af en bred debat om de spørgsmål, der er belyst i nærværende meddelelse, vil Kommissionen bl.a. fremsætte forslag til et rådsdirektiv eller til minimumsstandarder for hjemsendelsesprocedurer.

5. KONKLUSION

I Tammerfors besluttede Det Europæiske Råd, at EU skulle udvikle fælles politikker om asyl og indvandring under samtidig hensyntagen til nødvendigheden af en sammenhængende kontrol ved de ydre grænser for at standse den ulovlige indvandring og bekæmpe dem, der organiserer den. Grænsekontrollen må i særdeleshed leve op til de krav, der stilles til en effektiv kamp mod kriminelle netværker, en troværdig indsats mod terrorisme og tilvejebringelse af gensidig tillid mellem de medlemsstater, der har opgivet grænsekontrollen ved deres interne grænser. En effektiv forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel er derfor en afgørende forudsætning for en vellykket gennemførelse af det ambitiøse program, der er opstillet efter disse konklusioner og i henhold til traktaten. Det har også afgørende betydning for tilvejebringelse af den nødvendige tillid og opbakning i befolkningen for den hårdt tiltrængte fælles asylpolitik, som skal være baseret på de højeste humane standarder, såvel som en ægte indvandringspolitik i tråd med Europas traditioner for gæstfrihed og solidaritet, under hensyntagen til de nye dimensioner, migrationsfænomenet har fået på verdensplan, og behovet for at sikre, at lovlige indvandrere integreres ordentligt i vore samfund.

Civilsamfundet må også inddrages mere i bestræbelserne på at forebygge og bekæmpe ulovlig indvandring. Relevante aktører som politiske partier, fagforeninger, repræsentanter fra erhvervslivet såvel som relevante ikke-statslige organisationer må høres for at nå frem til et bredt accepteret sæt foranstaltninger. Denne integrerende metode bør anvendes på nationalt og på EU-plan inden for rammerne af den åbne koordineringsmetode, der foreslås for den fælles indvandringspolitik.

Rådet opfordres til at godkende handlingsplanen, så vidt muligt inden årets udgang for at sikre en hurtig udvikling, og pege på, hvilke af de potentielle foranstaltninger det finder bør prioriteres højest. Kommissionen vil for sit vedkommende tage hensyn til hovedelementerne i denne fremgangsmåde ved opstillingen af det første sæt retningslinjer, som Rådet vil få foreslået i begyndelsen af 2002 med det formål at få iværksat en åben koordineringspolitik på indvandringsområdet.