



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 15.11.2001
KOM(2001) 672 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

OM EN GEMENSAM POLITIK OM OLAGLIG INVANDRING

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

OM EN GEMENSAM POLITIK OM OLAGLIG INVANDRING

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	SAMMANFATTNING	3
2.	DEL I: INLEDNING	5
3.	Del II – Riktlinjer, Mål och Krav	6
3.1.	Att förstå fenomenet	6
3.2.	Iakttagande av internationella skyldigheter och mänskliga rättigheter	7
3.3.	En kedja av aktörer	8
3.4.	Förebyggande av olaglig invandring	9
3.5.	Tillämpning av befintliga bestämmelser	9
3.6.	Lämpliga påföljder för brottslig verksamhet	10
4.	Del III – Handlingsplan	11
4.1.	Viseringspolitik	11
4.2.	Informationsutbyte och analys	14
4.3.	Åtgärder före gränserna	15
4.4.	Gränskontroll: Mot skapande av en europeisk gränskontrollsfunktion	17
4.5.	Förbättrat samarbete och förbättrad samordning på operativ nivå	18
4.6.	Europols mer framträdande roll	19
4.7.	Utlänningslag och straffrätt	20
4.8.	Politik för återtagande och återvändande	24
5.	Slutsats	25

1. SAMMANFATTNING

Nu när tiden för Europeiska rådets möte i Laeken närmar sig har vi nått en kritisk tidpunkt vad gäller både genomförandet av Amsterdamfördraget och slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors. Kommissionen har lagt fram de flesta förslagen om asyl och laglig invandring och nu är det också nödvändigt att lägga fram förslag om den olagliga invandringen eftersom det är den länk som saknas i en övergripande gemensam invandrings- och asylpolitik. Härmed översänder kommissionen detta meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring till rådet och Europaparlamentet.

Kommissionen har fastställt sex områden inom vilka åtgärder kan vidtas för att förebygga och bekämpa olaglig invandring.

1. Viseringspolitiken

2. Infrastruktur för informationsutbyte, samarbete och samordning

3. Gränshantering

4. Polisiärt samarbete

5. Utlänningslag och straffrätt

6. Politik för återtagande och återsändande

Utifrån befintliga instrument och åtgärder på nationell nivå strävar kommissionen efter att nå längre i syfte att skapa synergieffekter i de nationella åtgärderna genom att lägga till en europeisk dimension. Dessutom vill kommissionen gärna berika de pågående diskussionerna på unionsnivå:

- Med tanke på att alla åtgärder mot olagliga migrationsströmmar skall ske så nära de berörda olagliga invandrarna som möjligt, bör EU främja och stödja åtgärder i ursprungs- och transitländer, med beaktande av EU:s politik om mänskliga rättigheter. Dessa åtgärder bör omfatta ett intensivt informationsutbyte, överföring av kunskaper och ekonomiskt stöd för berättigade kontroller.
- Med respekt för vikten av att genomföra befintliga gemensamma bestämmelser, särskilt vad gäller gemensamma normer för utfärdande av visering och gränskontroller, bör EU stärka sina kontrollåtgärder.
- Det administrativa samarbetet bör intensifieras, och nätverket av sambandspersoner utvecklas vidare eller idén om gemensamma team för gränskontroll främjas.
- För att öka samarbetet och samordningen mellan medlemsstaternas rättsvårdande myndigheter skulle en permanent stödenheten kunna upprättas för att hjälpa till med insamling av information, analys och spridning, för att samordna det administrativa samarbetet och sköta gemensamma databaser för migrationshantering.
- Alla möjligheter inom den moderna tekniken och telekommunikationen skall användas för att förbättra det praktiska samarbetet, till exempel inom det tidiga varningssystemet om olagliga migrationsströmmar.

- Informationsutbyte, även statistik och analyser, bör föras framåt genom olika åtgärder som förbättrad kvalitet på statistik eller inrättandet av ett europeiskt observationscentrum för migration.
- Begreppet adekvata och jämförbara påföljder mot personer som underlättar olaglig invandring bör uppgraderas och harmoniseras ytterligare. Detta omfattar bland annat stränga påföljder för brottslig verksamhet. Beslag av ekonomiska vinster som har erhållits olagligt är också en nyckelfaktor.
- Olagligt arbete bland olagligt bosatta är också en viktig fråga, som kräver ytterligare åtgärder för att minska attraktionen för arbetsgivare och lockelsen för eventuella olagliga invandrare.
- Det polisiära samarbetet måste stärkas genom att Europol får en kvalificerad uppgift.
- En gemenskapspolitik för återtagande bör utformas och de pågående förhandlingarna med tredje länder bör avslutas i vederbörlig ordning.

Dessutom har kommissionen för avsikt att inleda diskussioner om ett antal nya och innovativa begrepp för att tackla den olagliga invandringen.

- Återtagandepolitiken måste byggas upp ytterligare med fokus på den interna samordningen såsom skapandet av gemensamma normer och att gemensamma åtgärder vidtas. Kommissionen kommer därför att lägga fram **en grönbok om gemenskapens återvändandepolitik** inom en snar framtid.
- Inför skapandet av en europeisk gränskontrollsfunktion kommer de första stegen att skissas för att underlätta processen. Kommissionen kommer inom en snar framtid att förtydliga detta i ett **meddelande om europeisk gränskontroll**.
- EU bör överväga att inrätta ett europeiskt identifieringssystem för visering som tillåter informationsutbyte om utfärdade viseringer bland medlemsstaterna. **I detta syfte kommer kommissionen att genomföra en genomförbarhetsstudie om ett europeiskt identifieringssystem för visering.**

2. DEL I: INLEDNING

Att förebygga och bekämpa olaglig invandring är viktiga delar av Europeiska unionens gemensamma asyl- och invandringspolitik.¹ I och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft har nya befogenheter skapats när den nya avdelningen IV införlivades med EG-fördraget. Medan artikel 62 i EG-fördraget är den rättsliga grunden för bestämmelser om gränskontroll och viseringspolitik, hänvisar artikel 63.3 i EG-fördraget uttryckligen till åtgärder som avser olaglig invandring och olaglig bosättning, även återsändande av olagliga invandrare. Eftersom underlättande av olaglig invandring i de flesta fall sker inom organiserade kriminella nätverk som agerar internationellt, täcks fenomenet också av relevanta bestämmelser i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen om polisiärt och rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor (artiklarna 29–31).

I rådets och kommissionens handlingsplan från Wien för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa från december 1998² nämns att i linje med prioriteringen i att kontrollera migrationsströmmar, behöver praktiska förslag för att bekämpa den olagliga invandringen tas fram snabbt.

Dessutom betonade Europeiska rådet i sina slutsatser från mötet i Tammerfors i oktober 1999³ att migrationsströmmarna måste hanteras effektivare i alla skeden och att den olagliga invandringen skall hanteras vid källan. Vidare uppmanade Europeiska rådet till större samarbete mellan medlemsstaterna och bekräftade att nya medlemsstater fullt ut måste godta det relevanta regelverket, även de normer som fastställts inom Schengensamarbetet.⁴ Inom rådet belystes återigen det gemensamma intresset i kampen mot olaglig invandring, behovet av samarbete och den fasta beslutsamheten i att bekämpa nätverk, genom överenskommelsen nyligen om direktivet om fastställande av hjälp till olaglig inresa, rörlighet och vistelse med det åtföljande rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse, samt direktivet om harmonisering av bötesstraffen för de transportörer som till medlemsstaternas territorium befordrar medborgare i tredje land som saknar de resehandlingar som krävs för inresa. Kommissionen har fastställt ett första serie av mål för att utöka kampen mot olaglig invandring i sin resultattavla för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen.⁵ Förutom förbättringar i utbytet av information och statistik nämns förstärkning av kampen mot människohandel och den ekonomiska exploateringen av migranter, liksom samarbete med ursprungsländer och inrättandet av en enhetlig gemensam politik för återtagande och återsändande.

I sitt meddelande om en invandringspolitik för gemenskapen,⁶ som antogs i november 2000, betonade kommissionen behovet av en övergripande gemensam migrationspolitik, som beaktar de föränderliga ekonomiska och demografiska

¹ KOM(2000) 755 slutlig. KOM(2000) 757 slutlig.

² EGT 19, 23.1.1999, s. 1.

³ Se punkterna 22–25.

⁴ Jfr. EGT L 239, 22.9.2000, s. 1.

⁵ KOM(2000) 782 slutlig. KOM(2000) 167 slutlig.

⁶ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en invandringspolitik för gemenskapen, KOM (2000) 757 slutlig.

behoven inom Europeiska unionen. Invandringen skall ske inom en tydlig rättslig ram för att migrationsströmmarna skall hanteras effektivt och för att undvika snedvridning av konkurrensen: **Olaglig inresa eller bosättning skall inte leda till en önskad stabil bosättning.** Det finns ett ökande behov inte bara av kvalificerad arbetskraft utan också av mindre kvalificerad arbetskraft på den lagliga arbetsmarknaden. Olagliga invandrare kan inte betraktas som en resurs för att möta arbetskraftsbehov, men man måste erkänna att möjligheten att ha tillgång till svart arbete kan ses som den viktigaste "lockelsen" för eventuella migranter. Emellertid kan inte öppnandet eller återöppnandet av lagliga kanaler för migration ses som en patentrösning av problemet med olaglig invandring.

I juli 2001 antog kommissionen ett meddelande om en öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik som ett komplement till den rättsliga ramen.⁷ Detta kommer att omfatta att riktlinjer fastställs på unionsnivå som medlemsstaterna skall genomföra på nationell nivå. I detta meddelande föreslår kommissionen att sex riktlinjer skall utarbetas initialt inom de nyckelområden som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Tammerfors. Den tredje riktlinje kommissionen lagt fram för hanteringen av migrationsströmmar gäller en förstärkning av kampen mot olaglig invandring, människosmuggling och människohandel.

Kommissionen överväger att bemöta den olagliga invandringen genom en övergripande strategi som tar tillvara de olika institutionella möjligheter som finns i fördragen. Emellertid bör de olika aspekter som finns, som människosmuggling och människohandel (se punkt 4.7) hela tiden hållas i minnet.

Med beaktande av relevanta europeiska riktlinjer om invandring, som skall genomföras på nationell nivå, måste det nu definieras i detalj vad kampen mot den olagliga invandring skall omfatta på unionsnivå. Många områden kan sägas stå i förbindelse med olagliga rörelser av personer mot unionen och olaglig bosättning inom den. Syftet med det här meddelandet är att föra samman utvecklingen på senaste tiden, som bara kan betraktas som de första stegen, och möjliga kommande initiativ på unionsnivå, i en sammanhängande ram. Nyckelinslagen i politiken skall fastställas (del II) och på ett strukturerat sätt skall det visas vilka framtida åtgärder och samarbetsformer som kan leda till att en effektiv kamp mot den olagliga invandringen kan utformas (del III).

3. DEL II – RIKTLINJER, MÅL OCH KRAV

3.1. Att förstå fenomenet

Den olagliga invandringen är mångfacetterad vad gäller antalet människor och mönstren för deras olagliga inresa och bosättning. För det första finns det personer som olagligen tar sig in på en medlemsstats territorium. Detta kan ske antingen genom att de tar sig över gränsen olagligt eller att de passerar gränsen med falska eller förfälskade handlingar. Ofta sker dessa olagliga inresor individuellt och oberoende. Dock organiseras sådana olagliga inresor i allt högre grad av människosmugglare, som erbjuder transport, tillfälligt skydd, resehandlingar, upplysningar, övervakning eller annan stöd som börjar i ursprungsländerna, fortsätter i transitländerna och slutar i bestämmelselandet. Priset för smuggling är mycket högt,

⁷ KOM(2001) 387 slutlig.

vilket innebär att många olagliga invandrare måste betala med nästan alla eller alla sina besparingar. I fall då olagliga invandrare inte kan betala för sig, blir de ofta offer för smugglarna, som exploaterar dem för att få tillbaka kostnaderna för resan.

Det finns också ett stort antal olagliga invandrare i Europeiska unionen som har kommit in med en giltig visering eller ett giltigt uppehållstillstånd men "stannat kvar" efter det att tillstånden har löpt ut. Andra åker in i landet med giltiga resehandlingar med ett medborgarskap som gör att de är undantagna från kravet på visering för korta vistelser. Denna lagliga bosättning blir dock olaglig om personen i fråga börjar utföra egenverksamhet eller avlönat arbete som inte tillåts genom undantaget från viseringskravet eller den visering personen har. I många fall stannar personer som har ett giltigt uppehålls- och arbetstillstånd kvar längre än den period tillståndet gäller för eller överträder bestämmelserna om bosättning på andra sätt.

Eftersom det är fråga om odokumenterad bosättning kan man inte få fram de exakta proportionerna mellan olika slag av olagliga invandrare. Det tycks dock klart att varje kategori återspeglar en betydande del av den olagliga invandringen och att alla framtida åtgärder måste inriktas på varje kategori på ett lämpligt sätt. För att det skall vara effektivt måste man emellertid analysera fenomenet djupgående för att på ett bättre sätt kunna besluta om lämpliga instrument för olika kategorier av personer som vistas olagligt inom unionen och mönster för deras bosättning.

Kommissionen föreslår ytterligare ansträngningar för att analysera mönstren för den olagliga bosättningen i Europeiska unionen för att anpassa kommande åtgärder mer mot de verkliga problem som måste bemötas för att förebygga och bekämpa olaglig invandring på ett effektivt sätt. För att uppnå detta syfte förespråkar kommissionen i del III att lämpliga instrument och strukturer upprättas så att analyser som omfattar hela unionen är möjliga.

3.2. Iakttagande av internationella skyldigheter och mänskliga rättigheter

Alla åtgärder som gäller kampen mot den olagliga invandringen måste balanseras mot medlemsstaternas rättighet att besluta om de skall bevilja eller vägra inresa till och bosättning i landets territorium för tredjelandsmedborgare och skyldigheten att skydda personer som verkligen behöver internationellt skydd. Detta gäller framförallt skyldigheter om skydd som följer av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt artikel 3 i den, och Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, särskilt artiklarna 33 och 31. I artikel 31 anges följande: "Fördragsslutande stat skall icke för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa flykting, som anlänt direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara på sätt i artikel 1 avses och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll".

Effektiva åtgärder mot olaglig invandring är en ytterst viktig del i allmänhetens accepterande av inresa och bosättning på humanitära grunder genom att man hindrar att asylsystemet missbrukas. Inte desto mindre måste kampen mot olaglig invandring föras på ett känsligt och balanserat sätt. Medlemsstaterna bör därför utforska möjligheterna att erbjuda snabbt tillträde till skydd så att flyktingar inte behöver använda sig av olaglig invandring eller vända sig till människosmugglare. Detta

skulle kunna innebära att man i högre utsträckning använder sig av medlemsstaternas fria bedömning i att tillåta att fler asylansökningar görs från utlandet eller att en ansökan om skydd behandlas i ursprungsregionen och att man underlättar flyktingars ankomst till medlemsstaternas territorium genom ett system för återflyttning. Sådana tillvägagångssätt skulle kunna säkerställa tillräckligt skydd för flyktingar vilket omfattas av och är förenligt med ett system av effektiva motåtgärder mot olagliga migrationsströmmar. Slutligen måste de speciella behoven för särskilt utsatta grupper som underåriga och kvinnor respekteras, oavsett vilka åtgärder som beslutas.

Som nämns i meddelandet om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för de som beviljas asyl från november 2000⁸ anser kommissionen att prövning av asylansökningar i ursprungsregionen och ett underlättande av flyktingars ankomst till medlemsstaternas territorium genom ett system för återflyttning kan vara en möjlighet att ge snabbt tillträde till skydd utan att flyktingar dras till olaglig invandring eller grupper som sysslar med människosmuggling. I detta syfte har kommissionen beställt två undersökningar om denna metod.

3.3. En kedja av aktörer

Insatser för migrationshanteringen kan inte få full effekt om åtgärderna inte genomförs i början av migrationskedjan, dvs. genom att man främjar fred, politisk stabilitet, mänskliga rättigheter, demokratiska principer samt en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i ursprungsländerna. I detta syfte bör migrationsfrågorna integreras i de befintliga partnerskapen, som är den allmänna ramen för våra förbindelser med tredje länder.

Som nästa steg bör samarbete utvecklas ytterligare med transitländer. Människosmugglare använder olika transportmetoder och olika rutter för sin olagliga verksamhet. Normalt finns inte några direkta förbindelser från de viktigaste ursprungsländerna. Alltså är transit genom tredje land regel. Olagliga invandrare utnyttjar luckor i gränskontroller och andra brister i kontrollåtgärderna. Vissa transitländer visar visst motstånd mot att ta itu med olagliga migrationsströmmar på allvar eftersom de inte vill bli ett bestämmelseland. Det är därför nödvändigt att inleda en dialog med transitländer för att stödja dem i deras strävan att lösa detta problem. Exempelvis kan man stödja dem när det gäller att etablera en kapacitet för fastställande av flyktingstatus och mottagningskapacitet i dessa länder.

I samband med utvidgningen måste kandidatländerna införliva EU:s befintliga regelverk om kampen mot olaglig invandring i sin lagstiftning och praxis. Detta innebär också att man helt godtar Schengenregelverket enligt vad som anges i artikel 8 i Schengenprotokollet. Kandidatländerna skall också lägga fram detaljerade nationella handlingsplaner för införlivandet av Schengenregelverket.

Det är viktigt att erkänna att trots de kontrollåtgärder som finns kan de olagliga migrationsströmmarna komma att fortsätta inom EU:s yttre gränser, då olagliga invandrare försöker att ta sig till den medlemsstat de föredrar genom att ta sig

⁸ Punkt 2.3.2 i KOM (2000) 755 slutlig.

igenom andra medlemsstater. Även om åtgärder redan har vidtagits för att hantera den olagliga invandringen och samarbetet mellan medlemsstaterna måste de olagliga strömmarna även fortsättningsvis kontrolleras och påverkas även inom medlemsstaterna och informationsutbyte och förstärkt samarbete betonas.

EU och dess medlemsstater bör fortsätta att delta aktivt i andra internationella forum och ingå multilaterala överenskommelser i frågan. Ytterligare internationellt samarbete skulle också kunna underlätta och främja samarbetet med tredje land och andra insatser för att bekämpa den olagliga invandringen. Framförallt skulle åtgärder mot olaglig invandring i tredje länder kunna underlättas åtskilligt av medverkan från experter från internationella organisationer som FN:s flyktingkommissariat eller Internationella organisationen för migration (IOM) på många sätt. För det första kan sådana organisationer bekräfta att åtgärderna fullt ut överensstämmer med berättigade behov av skydd. För det andra kan man uppnå synergieffekter genom att använda befintlig infrastruktur istället för att inrätta ny. Slutligen kan ett sådant engagemang leda till en bättre ömsesidig förståelse mellan olika aktörer.

En effektiv hantering av migrationsströmmar måste till i alla skeden för att spåra olagliga rörelser. För den framtida politiken kommer kommissionen att använda tillvägagångssättet en kedja av aktörer för att kontrollera och påverka olagliga rörelser från ursprungsländer och -regioner via transitländer till bestämmelseländer. Därför kräver kampen mot olaglig invandring också att ett antal aspekter inom den externa politiken engageras.

3.4. Förebyggande av olaglig invandring

När det gäller människohandel specifikt har man redan erkänt på unionsnivå att det endast är genom ett övergripande tillvägagångssätt, som täcker både bekämpning och förebyggande, som man kan tackla fenomenet på ett effektivt och sammanhållet sätt. Utformningen av en balanserad politik för den olagliga invandringen måste också omfatta förebyggandet som ett nyckelelement i unionens strategi. Det förebyggande arbetet när det gäller den olagliga invandringen måste omfatta forskning om dess orsaker, en förbättrad förståelse av fenomenet och uppspårandet av nya trender, igångsättande av informationskampanjer samt främjande av nya partnerskap och utveckling av befintliga nätverk. Man måste också uppmärksamma unionens yttersta randområden, som är särskilt utsatta för dessa migrationsrörelser.

Det EU-forum för förebyggande av organiserad brottslighet som startades av kommissionen i maj 2001 och redan har uppmärksammat förebyggandet av människohandel skulle kunna vara en katalysator för främjandet av sådana initiativ.

3.5. Tillämpning av befintliga bestämmelser

Naturligtvis finns redan en rättslig ram för kampen mot den olagliga invandringen i alla medlemsstater liksom bestämmelser om utfärdande av viseringar, gränskontroller, olaglig inresa och vistelse, människosmuggling, människohandel, olagligt arbete och transportörers ansvar. Vissa gemensamma principer i dessa frågor

har fastställts i åtskilliga rekommendationer enligt Maastrichtfördraget.⁹ Dessutom har, vilket är mycket viktigare, ett stort antal bindande bestämmelser inrättats inom ramen för Schengen.

Det är inte meningsfullt att införa nya bestämmelser eller harmonisera bestämmelser på EU-nivå om de nuvarande bestämmelserna inte tillämpas med tillräckliga resurser eller, viktigast av allt, med tillräcklig vilja. Gemensamma insatser är dömda att misslyckas om medlemsstaternas myndigheter och praxis inte följer de bestämmelser som antagits gemensamt, dvs. när det gäller utfärdande av visering och kontroll av yttre gränser. Antingen de är transitländer eller bestämmelseländer måste medlemsstaterna därför arbeta mot ett äkta partnerskap som grundas på ömsesidigt förtroende för varandras rättstillämpning.

Skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa kräver att alla medlemsstaterna tillämpar gemensamma bestämmelser på ett effektivt sätt. Det gemensamma säkerhetssystemet är inte starkare än sin svagaste länk. Följaktligen är det ytterst viktigt att de befintliga bestämmelserna tillämpas på ett korrekt sätt.

Endast ett praktiskt införande och en effektiv tillämpning av de befintliga bestämmelserna och kommande gemensamma åtgärder kommer att säkerställa trovärdigheten för rättsprinciperna i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa enligt Amsterdamfördraget. Därför bör kontrollen av tillämpningen av befintliga bestämmelser, till exempel genom regelbundna gemensamma kontroller av konsulära representationer och yttre gränser, förstärkas.

3.6. Lämpliga påföljder för brottslig verksamhet

Brottslig verksamhet som ofta kopplas till olagliga migrationsströmmar, är ett stort bekymmer i alla medlemsstater. Särskilt människohandel och människosmuggling ses som helt oacceptabelt. Lämpliga straffrättsliga bestämmelser måste därför införas. På unionsnivå skall ingen medlemsstat kunna anses vara "säkrare" än andra för brottslig verksamhet. Detta skulle stärka rättvisan inom unionen och ge en tydlig signal att medlemsstaterna är villiga att besluta om stränga påföljder. I slutsatserna från Tammerfors, punkt 23, yrkar Europeiska rådet på att lagstiftning skall antas om stränga påföljder för allvarliga brott.

I september 2001 nåddes en politisk överenskommelse i rådet (rättsliga och inrikes frågor) om ett rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel.¹⁰ Framförallt ges i rambeslutet en gemensam definition av människohandel, vilket kommer att underlätta brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete. Förutom artiklar om juridiska personers ansvar, påföljder för juridiska personer, behörighet och åtal, ges genom rambeslutet också en gemensam nivå för påföljder på minst åtta års fängelse om brotten begåtts under särskildt angivna omständigheter.

Efter den politiska överenskommelsen i rådet i maj 2001 om förslaget till ett rambeslut om smuggling av migranter måste arbetet kompletteras för att harmonisera

⁹ Jfr. t.ex. EGT C 5, 10.1.1996, s. 1. EGT C 5, 10.1.1996, s. 3. EGT C 304, 14.10.1996, s. 1. EGT L 342, 31.12.1996, s. 5.

¹⁰ KOM(2000) 854 slutlig.

medlemsstaternas strafflagstiftning och säkerställa att införlivandet på nationell nivå sker så snart som möjligt. Vidare är gemensamma normer viktiga för att hantera olagligt arbete, transportörers ansvar och bestämmelser om olaglig inresa och vistelse.

Vi måste också komma ihåg att ekonomiska fördelar är huvudmotivet för nästan alla aktörer som främjar olaglig invandring. Straffrättsliga påföljder enbart är inte tillräckligt för att vidta effektiva åtgärder. Kostnaden för den olagliga invandringen måste öka genom ett antal åtgärder som får ekonomisk effekt på människohandlare och människosmugglare, men också på dem som anställer olagliga invandrare. Åtgärdspaketet måste först innehålla ett spärrande och förverkande av tillgångar som har vunnits av människohandlare och människosmugglare. Skyldigheten att återbetala alla utgifter för olagliga invandrades återsändande bör överföras till människohandlare, människosmugglare och till dem som anställer olaglig arbetskraft. Dessutom kan de konkurrensmässiga fördelar som de som anställer olagliga arbetstagare får upphävas av ekonomiska påföljder.

Med tanke på de internationella brottsliga organisationernas ökande inblandning i olaglig invandring och människohandel bör rådet, vid genomförandet av 1997 års handlingsplan om organiserad brottslighet, fastställa åtgärder som är särskilt relevanta och, där så behövs, prioritera antagande eller genomförande av dem. I ett större sammanhang utgör nu FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet från Palermo den 12–15 december 2000 och dess två tilläggsprotokoll om kamp mot handel med människor, särskilt kvinnor och barn, samt smuggling av migranter¹¹ grunden för ett globalt erkännande av problemet och ett jämförbart sätt att tackla det. Det är därför ytterst viktigt att se till att dessa instrument ratificeras snabbt och att deras bestämmelser införlivas på ett samordnat sätt inom unionen.

4. DEL III –HANDLINGSPLAN

4.1. Viseringspolitik

Enligt artikel 61 i EG-fördraget är viseringspolitiken en direkt relaterad stödåtgärd till den fria rörligheten för personer avseende kontroller vid yttre gränser. Samtidigt som den underlättar personers fria rörlighet kan viseringspolitiken också på ett betydande sätt bidra till att förebygga olaglig invandring. Viseringspolitiken kan dock inte ensam vara ett vapen mot olaglig invandring som förekommer bland tredjelandsmedborgare som kommer in i landet lagligt, men "stannar kvar" sedan tillstånden löpt ut.

4.1.1. Förteckning över visering

Genom antagandet av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav finns möjligheter för att

¹¹ Jfr FN:s dokument A/55/383 av den 2 november 2000 och KOM (2000) 760 slutlig.

ytterligare utveckla en harmoniserad viseringspolitik och instrument för att hindra att personer utan tillstånd reser in i medlemsstaternas territorium.¹²

4.1.2. *Enhetlig visering och säkerhetsnormer*

Säkerhets- och identifieringsfrågor har täckts genom användning av säkra handlingar, som skall göra det möjligt att klart identifiera den person som berörs. Dessutom syftar resehandlingar till att bevisa att innehavaren har vissa rättigheter. Lika länge som resehandlingar har funnits, lika länge har de varit föremål för förfälskningar och missbruk. Länder har försökt att successivt höja säkerhetsnormerna för dessa handlingar. Ett exempel på ett mycket lyckat samarbete om säkra handlingar är utformningen av EU/Schengen-viseringsmärket. Detta grundas på rådets förordning (EG) nr 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och har blivit en handling av högsta kvalitet, som är effektiv mot efterbildningar eller försök till förfälskning. Tredje länder bör också uppmuntras och stödjas i sitt arbete att öka ansträngningarna att göra sina resehandlingar säkrare.

Att förbättra säkerheten i viseringen är en fortlöpande process. I detta sammanhang måste nya och innovativa lösningar utvecklas, som kan leda till ytterligare förbättringar i säkerheten i användningen av handlingarna. En aspekt är den tydliga kopplingen av personens identitet till viseringsmärket. Detta har beaktats genom kommissionens förslag till rådets förordning av den 9 oktober 2001 om ändring av förordning 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar¹³ som syftar till integrering av ett fotografi som uppfyller höga säkerhetskrav i den enhetliga utformningen av visumhandlingar. Detta är det första konkreta steget mot att integrera ytterligare höga säkerhetskrav, som skall utformas med användning av ny teknik.

4.1.3. *Skapande av gemensamma administrativa strukturer*

I slutsatserna från Tammerfors (punkt 22) betonas följande: "En gemensam, aktiv politik angående viseringar och falska dokument bör vidare utvecklas och då omfatta ett närmare samarbete mellan EU:s konsulat i tredje land och vid behov inrättande av viseringskontor som är gemensamma för EU."

Informationsutbyte om praxis för utfärdande av viseringar och trender i dokumentförfälskning sker redan både formellt och informellt. Detta fruktsamma samarbete bör stimuleras ytterligare och förstärkas genom ömsesidigt stöd till utbildning av personal. Det är också vanligt på flera orter att man representerar andra medlemsstater i länder där en viss medlemsstat inte har en egen representation.

Tanken på **gemensamma viseringsposter** har väckts vid olika tillfällen, men har tyvärr inte fått några konkreta resultat hittills på grund av praktiska och rättsliga svårigheter och svårigheter i att dela upp kostnaderna.

Det tycks vara tämligen uppenbart att en av de förväntade fördelarna med gemensamma viseringsposter skulle vara att minska kostnaderna för utfärdande av viseringar. En sådan kostnadsuppdelning skulle kunna ge de ekonomiska möjligheter

¹² EGT L 81, 21.3.2001, s. 1.

¹³ KOM(2001) 577 slutlig.

som medlemsstaterna behöver för att förbättra den tekniska utrustningen som används för att utfärda viseringar (spårande av efterbildade eller förfälskade dokument, tillgång till databaser on-line med prov på resehandlingar, säkrade lagringsvillkor för tomma viseringsmärken osv.).

Dessutom skulle det faktum att man delar på personal också innebära att man får tillgång till erfarenhet och kunskaper om riskbedömning i fråga om olaglig invandring eller personer som kan komma att stanna kvar för länge i landet.

På medellång eller lång sikt skulle en mer påtaglig positiv effekt av gemensamma viseringsposter innebära ett mer enhetligt genomförande av de gemensamma bestämmelserna och minska möjligheterna att missbruka viseringssystemet (s.k. visa shopping).

Inrättandet av gemensamma viseringsposter bör inledas med ett pilotprojekt på en lämplig plats. För att klara av de rättsliga, ekonomiska och i viss utsträckning psykologiska svårigheter som kan uppstå rekommenderar kommissionen att man arbetar steg-för-steg: först bygger man upp gemensamma byggnader och lokaler, därefter delar man på teknisk utrustning och slutligen utbyter man personal för att inrätta gemensamma team.

4.1.4. *Utformning av ett europeiskt identifieringssystem för visering*

Skapandet av gemensamma administrativa strukturer skulle i sig kunna vara ett viktigt framsteg i harmoniseringen av medlemsstaternas politik och praxis vad gäller viseringar. Emellertid skulle man kunna tänka sig ett alternativt och kompletterande tillvägagångssätt med användande av modern kommunikations- och datateknik.

Det är nämligen så att inte ens ett viseringsmärke av hög kvalitet kan få full effekt om inte det pass det sitter i är av jämförbar standard. Säkra handlingar är inte till någon nytta om innehavaren har gömt dem eller kastat bort dem för att dölja sin identitet, resväg eller när viseringen löper ut. Dessutom är det väldigt svårt att identifiera och kontrollera också resenärer som är i god tro med en giltig visering, om de inte har sina resehandlingar med sig.

I slutsatserna från rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 20 september i samband med förebyggandet av terroristhot uppmanas kommissionen att lägga fram förslag som syftar till upprättande av ett nätverk för utbyte av information om utfärdade viseringar. Reflektioner och genomförbarhetsstudier som skall igångsättas skulle kunna undersöka hur ett sådant gemensamt elektroniskt system on-line kan komplettera begreppet säkerhetshandlingar för att skapa en dubbel identifieringsprocess som grundas på säkra handlingar och en motsvarande databas.

Ett sådant system kan innehålla information som redan idag samlas in eller krävs från den asylsökande, som personuppgifter. Vidare kan ett elektroniskt foto tas och lagras. Resehandlingar skall också skannas och lagras, vilket ger två viktiga fördelar. För det första kan man lätt upptäcka om resehandlingen har ändrats genom att jämföra dess utseende med bilden. För det andra kan den lagrade bilden av resehandlingen användas för att få fram en ny resehandling snabbt, när en person måste lämna landet men försöker dölja sin identitet. Hursomhelst bör utformningen av ett sådant system bygga på en klar definition av behov och mål samt en grundlig utvärdering av befintliga initiativ (även de möjligheter som finns redan via SIS och

Vision) och vilka resurser som krävs. Systemet bör byggas upp i enlighet med de befintliga bestämmelserna om skydd av personuppgifter.

Kommissionen föreslår att genomförbarheten av ett europeiskt identifieringssystem för visering skall undersökas för att ta fram ett lämpligt instrument som säkerställer att tillstånd till inresa och vistelse kan ges för korttidsvistelse och återvändande när viseringen löpt ut. I ett senare skede kan man tänka sig att prova möjligheten att inrätta ett sådant system, i en första fas, för vissa ursprungsländer eller -regioner.

4.2. Informationsutbyte och analys

4.2.1. Statistik

Det anses allmänt att den olagliga invandringen är betydande och inte kan negligeras på grund av dess sociala, ekonomiska och politiska effekter i bestämmelseländerna. Det är dock omöjligt att få en klar bild av hur stort fenomenet olaglig invandring är i Europeiska unionens medlemsstater. En uppskattning av hur stor den olagliga invandringen är kan endast fås fram genom befintliga hårddata som är kopplade till fall av vägrad inresa, gripande av olagliga invandrare vid gränsen eller i landet, avvisade ansökningar om internationellt skydd, ansökningar om nationella legaliseringsförfaranden och beledsagade eller påtvingade återvändanden.

I maj 2001 beslutade rådet att införa en årlig rapport med en statistisk översyn och analys för att diskutera trender i asyl- och migrationsströmmar och i sammanhanget relevant politikutveckling inom Europeiska unionen. Den skall innehålla en avdelning med analys av olaglig invandring.

Kommissionen kommer att lägga fram en handlingsplan för att genomföra rådets beslut och andra åtgärder som är nödvändiga för att förbättra datainsamlingen om asyl och migration i enlighet med kommissionens arbetsdokument från april 2001.¹⁴

4.2.2. Informationsutbyte, underrättelseverksamhet och analys

Bara sifferuppgifter räcker dock inte för att förstå fenomenet och förbereda beslut i operativt syfte. En djupgående analys av orsaker, metoder för inresor och konsekvenserna för vårt samhälle krävs. Medlemsstaterna har samlat in en omfattande information och skaffat sig expertkunskaper på området, men den europeiska dimensionen av fenomenet har inte undersökts tillräckligt än. Även om formella och informella nätverk för informationsutbyte har utvecklats under åren i detta syfte krävs ytterligare förbättringar inom utbyte av underrättelseuppgifter och information på unionsnivå för att gemenskapen skall kunna ta fram en advekat politik.

För att uppehålla ett permanent informationsutbyte mellan medlemsstaterna har ett centrum för informationsutbyte (Cirefi) inrättats.¹⁵ Nästan varje månad utbyter

¹⁴ SEK (2001) 602, 9.4.2001.

¹⁵ Centrum för information, diskussion och utbyte i frågor som rör passage av gränser och invandring (Cirefi), se EGT C 274, 19.9.1996, s. 50.

experter från medlemsstaterna information, särskilt vad gäller pågående trender i olagliga migrationsströmmar. Denna typ av samarbete skulle dock kunna förstärkas, vilket kräver ett intensivare nätverkssamarbete mellan medlemsstaternas operativa tjänster, särskilt vad gäller analys.

Kommissionen granskar för närvarande skapandet av ett europeiskt observationscentrum för migration som skall kontrollera både lagliga och olagliga migrationsströmmar och utföra jämförande analyser. Vidare understryker kommissionen nödvändigheten att ytterligare utveckla lämpliga strukturer på EG-nivå för att göra mer samordnade insatser från medlemsstaternas rättsvårdande myndigheter möjliga.

4.2.3. *Utformning av ett tidigt varningssystem*

Genom en rådsresolution från maj 1999 har ett tidigt varningssystem för överförande av uppgifter om olaglig invandring och nätverk av människosmugglare införts. Syftet var att inrätta en standardiserad, permanent ram för kommunikation som gjorde det möjligt för en medlemsstat att rapportera fall av olaglig migration genast. Detta system är än så länge rudimentärt. De största problemen är att det inte används i tillräcklig utsträckning, att det finns brister i informationsspridningen inom medlemsstaternas berörda tjänstegrenar och att den tekniska infrastrukturen är dålig. Som ett första steg skulle man kunna utforma ytterligare gemensamma riktlinjer för när systemet skall användas. Dock tycks den administrativa och tekniska infrastrukturen vara det största hindret. Operativa tjänstegrenar måste få kunna leverera och få tag i information så tidigt som möjligt, dygnet runt alla veckodagar. Därför måste varningssystemet göras som en webbaserad säkrad intranätplats. Givetvis beror möjligheten att detta lyckas i stor utsträckning på de operativa tjänstegrenarnas möjlighet att få tillträde till systemet utan svårigheter.

Kommissionen kommer att lägga fram ett förslag om hur ett sådant varningssystem kan införas och administreras.

4.3. **Åtgärder före gränserna**

4.3.1. *Råd och stöd från sambandspersoner*

De första stegen har tagits för att utveckla begreppet sambandspersoner i transit- och ursprungsländer och samordna dessa ansträngningar mellan medlemsstaterna.¹⁶ I linje med de slutsatser som godkänts av rådet i november 2000 och maj 2001 intensifieras nätverksarbetet bland sambandspersoner i medlemsstaterna, till exempel i samarbetet inom västra Balkan.

I framtiden bör EU fortsätta att bygga upp nätverket mellan sambandspersoner inom invandringsområdet och flygsektorn genom att främja ett önskvärt närmare samarbete. Ett permanent informationsutbyte mellan sambandspersoner inom

¹⁶ Inom Schengenramen har dessa begrepp redan behandlats när det gäller dokumentrådgivare och de yttre gränserna, se SCH/Comex (98) 59 rev = EGT L 239, 22.9.2000, s. 308 och SCH/Comex (99) 7 Rev 2 = EGT L 239, 22.9.2000, s. 411.

invandringsområdet och flygsektorn samt mellan sambandspersoner inom polisen och annan underrättelseverksamhet i medlemsstaterna bör garanteras. En gemensam utbildning bör genomföras regelbundet utifrån i förväg fastställda uppgifter och uppdrag. Ömsesidigt stöd till sambandspersoner bör ges.

Den bör finnas en effektiv samordning i fråga om uppgifter, utbildning och placering av sambandspersoner. Dessutom tycks samordning i målområdet från fall till fall vara en god idé, till exempel för att upprätta kontakter med andra aktörer på fältet.

4.3.2. *Ekonomiskt stöd till åtgärder i tredje land*

Även om man använder tillvägagångssättet en kedja av aktörer är det ytterst viktigt att stödja riktade åtgärder i ursprungs- och transitländer. En del av dessa stödåtgärder identifierades redan i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors, framförallt för att hjälpa dessa länder att stärka sin kapacitet att bekämpa människohandel och klara av sina skyldigheter till återsändande (se 4.8). Inom denna ram skulle riktade projekt om migration och asyl kunna finansieras inom följande områden:

- Stöd till infrastruktur för asylsökande.
- Utformning av strukturer för offentlig registrering.
- Informations kampanjer för att öka medvetenheten.
- Förbättrad dokumentssäkerhet.
- Utplacering av sambandspersoner.
- Expertmöten, utbildning och seminarier.

Med tanke på situationen i transitländerna skulle följande ytterligare delar kunna finansieras:

- Stöd till återvändande för olagliga invandrare.
- Förbättrad gränskontrollsledning och utrustning vid gränskontroller.

Utifrån de erfarenheter man har skaffat sig genom införandet av handlingsplaner som har utarbetats av högnivågruppen för asyl och migration och antagits av rådet, och som ett komplement till nationella åtgärder som genomförs inom ramen för de europeiska riktlinjerna om invandring, kommer kommissionen att föreslå ett nytt program i det syftet. Detta program kan kompletta andra befintliga regionala program, vars räckvidd är mycket större, men där ändå migrationsfrågorna är prioriterade. I varje fall skall särskild uppmärksamhet ägnas åt att de yttre åtgärderna är sammanhållna.

4.3.3. Informationskampanjer

I punkt 22 i slutsatserna från Tammerfors nämner Europeiska rådet att informationskampanjer i ursprungsländer som ett annat instrument för att påverka den lagliga invandringen.

Begreppet informationskampanjer skall tolkas i vid bemärkelse. Initiativ som är ägnade att öka medvetenheten hos allmänheten om problem och risker i samband med olaglig migration kan övervägas, liksom koncentrerade initiativ som riktas till vissa grupper som arbetslösa, kvinnor eller studenter. Initiativens budskap skulle kunna föras fram genom seminarier, rundabordskonferenser, press, radio och TV.

När informationskampanjerna utformas krävs en skräddarsydd lösning för varje ursprungsland och kanske till och med region. Den kulturella dimensionen är ett grundläggande inslag i sådana kampanjer. Utarbetandet av informationskampanjerna måste därför ske noggrant, så att kampanjen får önskad effekt på målregionen och målgruppen.

Kommissionen kommer att ytterligare utveckla begreppet informationskampanjer med hänsyn till regionala och kulturella skillnader för att skapa ett effektivt och fokuserat instrument i ursprungsländerna.

4.4. Gränskontroll: Mot skapande av en europeisk gränskontrollsfunktion

Att kontrollerna vid de yttre gränserna är av hög standard är ytterst viktigt för att förebygga olaglig invandring. Det bör också betonas att gränskontrollen inte bara inriktas på invandringen utan också på tull, trafiksäkerhet, förebyggande av att farliga och olagliga varor förs in, identifiering av personer som är efterlysta eller begärts utlämnade av en behörig rättslig instans osv.

Alla dessa delar skall sammanföras i en enhetlig strategi. Upprättandet av en **europeisk gränskontrollsfunktion** som navet i en sådan strategi har redan fått starkt politiskt stöd och undersökningar, som finansieras av Odysseus-programmet, pågår. Alltså kan de första stegen tas på kort sikt, vilket kommer att bli kärnan i strategin.

4.4.1. Gemensam utbildningsplan och fortbildning

Som redan betonats genomförs gränskontrollerna i enlighet med enhetliga principer som grundas på en gemensam standard. Emellertid måste dessa inslag utvecklas ytterligare. En nyckelfaktor för att förstärka kvaliteten i samarbetet skulle kunna vara att man utarbetar en harmoniserad utbildningsplan för tjänstemän vid gränskontrollen i vilken man tar hänsyn till skillnaderna i ländernas utbildningstraditioner.

En annan åtgärd i för att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna är att harmonisera fortbildningen av tjänstemän vid gränskontrollerna. De första försöken görs inom den planerade **europeiska polisakademin**. Det bör dock finnas en klar uppdelning mellan frågor som rör invandring, gränskontroll och polissamarbete. Frågor som rör gränskontroll skall skötas av en specialiserad tjänstegren, eftersom det kräver särskilda kunskaper. En professionell gränskontrollsledning kräver en tydligt fokuserad utbildning och fortbildning. Dessutom påminner vi om att den rättsliga ramen skiljer sig för de olika frågorna.

Man bör därför överväga om dessa speciella behov inte bättre skulle kunna matchas genom att man inrättar ett oberoende och specifikt instrument som grundas på ett nätverk av befintliga utbildningsinstanser och som erbjuder anpassade och riktade tjänster som programutformning, seminarier, workshops osv. Detta skulle i sin tur kunna vara början till en skola för **en europeisk gränskontrollsfunktion**. Vid en sådan skola skulle man också kunna erbjuda utbildning till personal från transitländer som samarbetar med unionen.

4.4.2. Gränskontroll och gränsövervakning genom gemensamma lag

I artiklarna 7 och 47 i Schengenkonventionen uppmanas till närmare samarbete vad gäller gränskontroller. Ett sådant samarbete kan ske genom ett utbyte av sambandspersoner. Utifrån bilaterala överenskommelser sker redan ömsesidig utstationering av sambandspersoner. Dessa sambandspersoner kan placeras vid verkställande gränskontrollmyndigheter vid de yttre gränserna. De utför inte uppgifter som omfattas av medlemsstaterna suveränitet men ger råd och stödjer de behöriga gränskontrollmyndigheterna. Det bör undersökas hur detta utbyte kan förbättras och ytterligare utvecklas inte bara genom bilateralt samarbete mellan medlemsstaterna, utan också genom en enhetlig gemenskapsstrategi. Den tekniska stödmekanism för samarbete som nämns i punkt 4.5 kan användas i detta syfte.

Kommissionen har för avsikt att redogöra ytterligare för dessa förslag i ett meddelande om europeisk gränsledning som skall lämnas in inom en snar framtid. Ett viktigt inslag i denna övergripande strategi kommer att vara en utformning av ett operativt begrepp som – på medellång sikt – skall leda till en europeisk gränskontrollsfunktion.

4.5. Förbättrat samarbete och förbättrad samordning på operativ nivå

Som ett resultat av intensifierade gemensamma ansträngningar kan medlemsstaternas åtgärder anpassas och samordnas bättre i många sammanhang:

- Samordning av utplacering av sambandspersoner och experter (se punkt 4.3.1).
- Samordning av åtgärder bland sambandspersoner och experter samt andra aktörer i målområdet (se 4.3.1).
- Nätverksarbete och sammankoppling av medlemsstaternas operativa tjänstegrenar (se 4.4.2).

Fram till nu har många värdefulla initiativ tagits antingen av olika medlemsstater eller inom rådet, mycket ofta med gemenskapsfinansiering genom Odysseus-programmet. Icke desto mindre har tillfället kommit att lämna denna lappverksstrategi och se till att åtgärderna präglas av enhetlighet och konsekvens.

Kommissionen har beaktat detta behov av ökat samarbete när den utarbetade sitt förslag till efterföljaren till programmet Odysseus som nu har nått sitt slut.¹⁷ Man

¹⁷ Jfr. förslaget till rådets beslut om antagande av ett handlingsprogram för administrativt samarbete när det gäller yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argo), KOM (2001) 567 slutlig.

måste också överväga möjligheten att inrätta en **permanent teknisk stödmekanism för samarbete**, som skulle kunna bidra till att inleda, kanalisera och samordna konkreta åtgärder.

Andra områden där förbättringar i samordning och samarbete skulle kunna innebära att nya instrument och strukturer skapas för till exempel insamling, analys och spridning av underrättelser och information (se 4.2), administration av befintliga eller framtida elektroniska system (se 4.1.4 och 4.2.3) eller fortbildning (4.4.1) räknas också upp i det här meddelandet. För att undvika en vildvuxen blomstring kommer kommissionen, om rådet följer dessa förslag, att rekommendera ett stegvist, stigande tillvägagångssätt som bygger på den pågående reflektionen om externalisering, som på medellång sikt kunna leda till att **en enda teknisk stödbyrå inrättas. Denna skulle kunna** utföra de tre viktigaste funktionerna när det gäller insamling och spridning av uppgifter (europeiskt observationscentrum för migration, tidigt varningssystem), samordning av det administrativa samarbetet (fortbildning, skola för europeiska gränskontrollsfunktionen, samordning och planering av operativt samarbete) och systemhantering (SIS, Eurodac, europeiskt identifieringssystem för visering) när det gäller migrationshanteringen i allmänhet.

Som efterföljare till Odysseus-programmet föreslår kommissionen ett nytt flerårigt program, Argo, som syftar till att stödja det administrativa samarbete som behövs för ett korrekt genomförande av den politik och de instrument som grundas på artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget. Många av ovannämnda mål kommer att beaktas inom denna ram. Rådet uppmanas därför att anta dess rättsliga grund så fort som möjligt.

Dessutom bör man överväga om lämpliga strukturer skall skapas på gemenskapsnivå för att säkerställa att operativa uppgifter som kommer av det förstärkta samarbetet utförs samordnat och effektivt. Detta bör göras på ett sammanhållet sätt som grundas på en gemensam bedömning av befintliga behov och tillgängliga resurser både på nationell nivå och unionsnivå, och på ett sådant sätt att fördubblingar och överlappningar undviks.

4.6. Europols mer framträdande roll

Att spåra upp och avveckla kriminella nätverk är högt prioriterade uppgifter i kampen mot den olagliga invandringen. Dessa åtgärder gynnas genom polissamarbete, och där skulle Europol kunna få en mer framträdande roll.

Syftet med Europols arbete i kampen mot den olagliga invandringen är, som inom andra områden, att ge stöd till medlemsstaterna när de förebygger, utreder och analyserar de aktuella brotten. Europol har strategiska produkter, som inte bara omfattar beskrivande utan också förutsäggande inslag. Dessa ger utrymme för en avpassad hot- och riskbedömning. Europol ger operativt stöd genom underrättelsebulletiner och arbetsregister för analysändamål. Byrån stöder också gemensamma utredningar och operationer. En del gemensamma operationer har redan genomförts och har lett till att uppföljande utredningar har inletts samt till att flera misstänkta personer har observerats och dömts.

EU:s operativa specialgrupp med polischefer har uppmanat Europol att ordna expertmöten, utarbeta hotbedömningar och arbetsregister för analysändamål om smuggling av migranter och människohandel samt rapportera tillbaka till

specialgruppen. I detta syfte uppmanade specialgruppen medlemsstaterna att lämna den begärda informationen till Europol. Europol uppmanades också att ta fram ett utkast till strategidokument om olaglig invandring och människohandel.

För att förstärka dess roll bör man ge Europol större operativa befogenheter så att byrån kan arbeta tillsammans med de nationella myndigheterna kring människohandel och människosmuggling; en slutsats som också drogs av EU:s operativa specialgrupp med polischefer i mars 2001.

Därför skall artikel 30 i Fördraget om Europeiska unionen användas fullt ut och Europol skall få möjlighet att på ett rättsligt bindande sätt:

- ytterligare underlätta och stödja förberedelser, samordning och utförande av särskilda undersökande åtgärder som görs av medlemsstaternas behöriga myndigheter, även operativa insatser från gemensamma utredningslag, i vilka representanter från Europol ingår som stöd,
- begära att medlemsstaternas behöriga myndigheter utför utredningar i särskilda fall och utveckla särskild expertkunskap som kan ställas till medlemsstaternas förfogande för att hjälpa dem vid undersökningar av fall av människohandel eller människosmuggling,
- vara behjälplig vid kollationering och utbyte av information mellan de rättsvårdande myndigheterna vid rapporter om misstänkta ekonomiska transaktioner som gäller människohandel och människosmuggling. Europols styrelse uppmanas att överväga överenskommelser med transitländer för att gynna operativt informationsutbyte.

4.7. Utlänningslag och straffrätt

En "traditionell" metod för att bekämpa olaglig invandring är att anta bestämmelser i utlänningslagstiftningen, såsom påföljder mot transportörer eller åtgärder mot olagligt arbete. Sammanfattningsvis innehåller alla bestämmelser i utlänningslagstiftningen ett antal åtgärder som har både en intern och en extern förebyggande effekt om de tillämpas på ett riktigt sätt.

Många rättsliga och praktiska instrument som EU gradvis bygger upp i närbesläktade frågor, som polissamarbete och rättsligt samarbete, måste också få ett konkret uttryck för att man skall kunna finna en övergripande strategi för kampen mot människosmugglare och människohandlare. Sambandsdomare, när sådana finns, det europeiska rättsliga nätverket, och särskilt Eurojust, bör förbättra sin verksamhet och inrikta sig på denna typ av brott. Dessutom kommer antagandet av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater av den 29 maj 2000, och utvecklingen nyligen om dess protokoll om förbättrad ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, särskilt när det gäller kampen mot organiserad brottslighet, penningtvätt av vinning av brott och ekonomisk brottslighet, att vara viktiga instrument för att öka effektiviteten i det rättsliga samarbetet i kampen mot människosmuggling och människohandel. Det är nödvändigt att konventionen och senare dess protokoll ratificeras snabbt.

4.7.1. Människosmuggling

- Skillnaden mellan människosmuggling och människohandel

Uttrycken används ofta synonymt, trots att en tydlig skillnad skall dras dem emellan eftersom det finns betydande skillnader. Detta är också lämpligt ur rättsvårdande synvinkel. Ett förtydligande när det gäller terminologi och definitioner gjordes inom ramen för FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet från Palermo den 12–15 december 2000 och dess två tilläggsprotokoll om kamp mot handel med människor, särskilt kvinnor och barn, samt smuggling av migranter, som undertecknades i Palermo den 12–15 december 2001.¹⁸

Dessa definitioner visar tydligt att människosmuggling är kopplad till att en person olovligt passerar en gräns och till olaglig inresa. Människosmugglingen har alltså alltid ett gränsöverskridande inslag. Detta gäller inte nödvändigtvis för människohandel, där nyckelinslaget är inslaget av exploatering. Människohandel omfattar syftet att exploatera en person, vilket i princip är fristående från frågan om hur offret kom till den plats där exploateringen sker. Detta kan innefatta både laglig och olaglig inresa i bestämmelselandet när personen i fråga passerar en gräns. Olaglig invandring kan också täcka en del av människohandeln, men är onekligen vidare och gäller mer allmänt olaglig inresa och vistelse. Olagliga invandrare i vidare bemärkelse är alltså inte med nödvändighet offer för människohandlare.

- Åtgärder mot människosmuggling

Vad gäller frågan om smuggling av migranter anges i artikel 27 i Schengenkonventionen att "De avtalsslutande parterna förbinder sig att införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper, eller försöker hjälpa, utlänningar att resa in till eller vistas på någon parts territorium i strid mot den berörda partens lagstiftning rörande utlänningars inresa och vistelse."

I rådet uppnåddes nyligen politisk överenskommelse om ett direktiv som definierar underlättande av olaglig inresa, förflyttning och vistelse och ett åtföljande rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse.¹⁹

¹⁸ I artikel 3 i protokollet om smuggling av migranter land-, sjö- eller luftvägen anges att med "smuggling av migranter" avses att man skaffar sig, direkt eller indirekt, en ekonomisk eller annan materiell fördel genom att en person reser in i en stat där personen i fråga inte är medborgare eller fast bosatt (*ej officiell översättning*).

I artikel 3 i protokollet om att förhindra, hämma och straffa människohandel definieras "människohandel" som rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot eller våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, villfarelse, maktmissbruk eller missbruk av beroendeställning eller genom lämnande eller mottagande av betalning eller fördelar för att uppnå samtycke från en person som utövar kontroll över en annan person, i exploateringssyfte (*ej officiell översättning*).

¹⁹ Det formella antagandet har inte skett ännu på grund av förfarandekrav (läget i början av november 2001). Texterna grundas på ett direktiv om underlättande av olaglig inresa, förflyttning och vistelse och ett rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse, EGT C 253, 4.9.2000, s. 6.

Utifrån denna överenskommelse måste det bedömas om det finns ett fortsatt behov att ytterligare harmonisera bestämmelserna rörande människosmuggling. Minimumresultatet bör vara att det finns en bindande ram för åtal av människosmugglare eller personer som anstiftar smuggling och deras medbrottslingar. Detta bör omfatta inte bara gemensamma definitioner och grundläggande krav för maximistraff utan också nya minimistraff för berörda brott.

4.7.2. *Människohandel*

Som påpekats i punkt 3.6 har rådet nått en politisk överenskommelse om ett rambeslut om de viktigaste kriminella aspekterna i samband med människohandel. Dessutom är det viktigt att i samband med lagstiftande åtgärder mot människohandel understryka att offren måste stå i centrum. Av särskilt intresse är det rambeslut om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden som antogs den 15 mars 2001. I det anges åtgärder för att säkerställa till exempel offrets rätt till information och skydd i samband med det straffrättsliga förfarandet. Det är emellertid också viktigt att klargöra ställningen för offer för människohandel vad gäller deras rätt till bosättning när de är villiga att samarbeta inom utredningar om de personer som har exploaterat dem. Å ena sidan skulle ett sådant förtydligande kunna ge en plattform för mer strukturerat stöd och skydd som fokuseras direkt på offrens egen situation och behov och, å andra sidan, på behovet för de rättsvårdande myndigheterna och domstolsväsendet att bedriva effektiva utredningar om människohandlare.

Sedan rambeslutet om åtgärder för att bekämpa människohandel slutligen har antagits och en utvärdering av genomförandet har gjorts bör behovet att ytterligare närma minimibestämmelserna om de grundläggande inslagen i brottsliga handlingar och påföljder inom området bedömas med beaktande av subsidiaritetsprincipen. Dessutom kommer kommissionen att lägga fram ett lagförslag om korttidsuppehållstillstånd för offer för människohandel som är beredda att samarbeta i utredningar och straffrättsliga förfaranden mot dem som har exploaterat dem.

4.7.3. *Olagligt arbete*

Ett betydande antal olagliga migranter har tagit sig in i bestämmelselandet lagligt, men stannat kvar efter det tidsfristen för deras vistelse har gått ut på grund av möjligheten att fortsätta arbeta. Sedan rådets rekommendation av den 27 september 1996 om kampen mot olaglig anställning av tredjelandsmedborgare²⁰ har den känsliga frågan om användningen av olagligt arbete bland tredjelandsmedborgare inte behandlats inom rådet.²¹ Kommissionen antog ett meddelande om odeklarerat arbete 1998, i vilket man också behandlar olagligt arbete bland olagligt bosatta tredjelandsmedborgare.²² Avsikten med det meddelandet var att inleda en debatt i medlemsstaterna och bland arbetsmarknadens parter om det bästa sättet att bekämpa olagligt arbete.

20 EGT C 304, 14.10.1996, s. 1.

21 Jämför dock rådets beslut av den 19 januari 2001 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001, EGT L 22, 24.1.2001, s. 18–23 om kampen mot svart arbete i allmänhet.

22 KOM(2000) 219 slutlig.

Det tycks klart att för att man skall kunna ta itu med problemet olaglig invandring på ett övergripande sätt, måste frågan om olagligt arbete bland olagligt bosatta personer också åter tas upp. Efterfrågan på olagliga arbetare kommer framförallt från deras arbetsgivare. Påföljder mot olagligt arbete bör harmoniseras för att alla konkurrensmässiga fördelar skall försvinna, vilket är en grundläggande princip i gemenskapslagstiftningen. Detta omfattar minimipåföljder. Dessutom måste de ekonomiska vinsterna minskas, enligt beskrivningen nedan.

Kommissionen kommer ytterligare att undersöka möjligheten att lägga fram ett förslag till direktiv om anställning av olagligt bosatta tredjelandsmedborgare, vilket skall inriktas på de särskilda krav som krävs för att tackla denna fråga.

4.7.4. *Olaglig invandring och ekonomiska fördelar*

Antagandet av rådets rambeslut om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott är ett viktigt instrument för att förebygga och förhindra smuggling av migranter och människohandel. Som en allmän princip bör förverkande av alla ekonomiska vinster från brott i samband med olaglig invandring prioriteras. Därför måste bestämmelser om förverkande fastställas och genomföras korrekt om så redan inte är fallet. Detta bör omfatta bestämmelser om ansvaret för juridiska personer som är inblandade i sådan verksamhet. Påföljder för juridiska personer kan vara till exempel att de inte får rätt till allmänna förmåner eller att de inte längre får utöva kommersiell verksamhet. Dessutom skall människohandlare, människosmugglare eller ansvariga juridiska personer avkrävas alla kostnader som rör återsändande, även kostnader för socialt skydd och andra offentliga utgifter under vistelsen.

Arbetsgivare som anställer olagliga arbetare skapar efterfrågan på en olaglig arbetskraftsmigration. Lockelsen i att invandra olagligt skulle kunna påverkas när det är svårt att finna jobb och tjäna pengar. Detta orsaksförhållande berättigar att man vidtar effektiva åtgärder med omfattande ekonomiska konsekvenser. Sådana åtgärder skulle också bidra till att illojal konkurrens undviks.

Mer underordnat skulle också arbetsgivare för olagliga arbetare krävas fullt ut för kostnaderna för att sända tillbaka deras olagliga arbetare, även alla kostnader för deras vistelse fram till återsändandet, vilka idag normalt sett täcks av det sociala skyddet eller andra offentliga medel. Ekonomiska påföljder för arbetsgivare för olagliga arbetare skulle kunna införas för att minska den ekonomiska attraktionen i olagligt arbete. Dessa ekonomiska påföljder kan uppskattas utifrån de beräknade besparingar som görs från det olagliga arbetet. Resurserna från de ekonomiska påföljderna kan användas till program för frivilligt återvändande, och därmed skapa framtidsutsikter för återvändande migranter i deras ursprungsland. Dessa ekonomiska åtgärder skulle dramatiskt minska intresset för att främja den olagliga invandringen. Medlemsstaterna bör se till att denna verksamhet inte betalar sig.

På unionsnivå rekommenderar kommissionen att man intensivare behandlar frågan om beslag av ekonomiska fördelar för att utforma en rättslig ram och gemensamma bestämmelser. Som ett första, mer konkret, steg bör ett antal bindande påföljder och en förteckning över fakultativa påföljder rörande transportmedel och kostnader för återtagande skall antas utifrån ett förslag från kommissionen.

4.7.5. *Transportörers ansvar*

Redan idag är transportörerna ansvariga för att återsända utlänningar som inte beviljas inresa i enlighet med artikel 26 i Schengenkonventionen av den 14 juni 1985. Dessutom skall transportörer vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att en utlänning har giltiga resehandlingar. I juni 2001 antog rådet ett direktiv om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 vilket innehåller tre valmöjligheter för påföljder för transportörer som inte uppfyller sina skyldigheter.

Emellertid måste också en reflektion ske om framtida, mer harmoniserade bestämmelser om transportörers ansvar genom en djupgående diskussionen mellan alla berörda parter. I detta syfte kommer samtal att hållas mellan medlemsstaterna, transportindustrin och kommissionen.

Dessa samtal skulle kunna hjälpa till att finna en balans för att säkerställa det nödvändiga ansvaret för transportörer genom att man erkänner deras svårigheter att utöva kontroll. Inom ramen för dessa samtal bör man beakta skillnaderna mellan passagerartrafik och varutransporter. Dessutom bör kommersiella transportörer stödjas genom fortbildningsinsatser och teknisk rådgivning för att de skall kunna utföra sina skyldigheter på ett korrekt sätt.

4.8. **Politik för återtagande och återvändande**

En gemenskapspolitik om återtagande och återvändande bör grundas på tre element; gemensamma principer, gemensamma normer och gemensamma åtgärder. Viktiga gemensamma principer är till exempel att prioritera frivilligt återvändande framför påtvingat och en förstärkning av skyldigheten enligt internationell rätt att återta landets egna medborgare. Utifrån sådana principer, kan gemensamma normer om återsändande, frihetsberövande och avlägsnande utarbetas. En annan fråga som bör behandlas är konsekvenserna av olaglig invandring och vistelse gällande varje olagligt bosatt person, även möjligheterna till utresekontroller.

Gemensamma åtgärder och bestämmelser behövs för att ta itu med det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna. Till exempel bör det noteras att ett europeiskt viseringsidentifikationssystem, som det beskrivs ovan, på ett betydande sätt skulle kunna underlätta processen att identifiera olagligt bosatta personer och utfärdandet av resehandlingar för återvändande. Utifrån de erfarenheter man har skaffat sig vid genomförandet av Europeiska flyktingfonden kan man också bedöma om ett särskilt ekonomiskt instrument behövs för återvändande för att skapa ett incitament för medlemsstaterna att stärka sina åtgärder.

Närmare samarbete behövs också om frågorna om transit och återtagande. Återtagandeavtalen som stöddes i punkt 27 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors måste utvecklas. Emellertid måste man innan man förhandlar om återtagandeavtal beakta den politiska situationen och situationen vad gäller de mänskliga rättigheterna i ursprungs- eller transitlandet. När gemenskapens första återtagandeavtal har ingåtts och genomförts bör effekterna av dem utvärderas och bedömas. Vidare bör klausuler om återtagande införas i alla framtida associerings- och samarbetsavtal som gemenskapen ingår. Riktat tekniskt stöd, om så behövs stött av gemenskapsfinansiering, kan erbjudas när så är lämpligt. EU bör också använda sin politiska betydelse för att uppmuntra tredje länder, som visar ett visst motstånd

mot att uppfylla sina återtagandeskyldigheter. Dessutom bör medlemsstaterna överväga att reglera återtagandeförfarandena sinsemellan. Transitfrågan är kopplad till återtagandet. På unionsnivå bör bestämmelser om transit för återvändande personer inrättas, också med tredje länder där så är lämpligt.

Återvändandepolitiken är också en integrerad och viktig del i kampen mot den olagliga invandringen. På grund av dess oberoende betydelse, kommer den att bli föremål för en mer detaljerad redogörelse i en särskild grönbok om gemenskapens återvändandepolitik. Den breda diskussionen om de frågor som nämns i detta meddelande kommer att vara grunden till exempel för kommissionens utarbetande av ett utkast till ett rådets direktiv eller till miniminormer för återvändandeförfaranden.

5. SLUTSATS

Vid sitt möte i Tammerfors begärde Europeiska rådet att unionen skulle utarbeta en gemensam asyl- och invandringspolitik, med beaktande av behovet av en konsekvent gränskontroll för att stoppa den olagliga invandringen och bekämpa dem som organiserar den. Gränskontroller måste framförallt svara mot utmaningarna i en effektiv kamp mot kriminella nätverk, trovärdiga åtgärder mot terroristrisker och skapa ömsesidigt förtroende mellan de medlemsstater som har avskaffat gränskontroller vid sina inre gränser. Effektiva åtgärder mot att förebygga och bekämpa olaglig invandring och människohandel är därför nyckelfaktorer för att det ambitiösa program som inrättats genom dessa slutsatser och fördraget skall lyckas. Det är också ytterst viktigt för att bygga upp det förtroende och stöd från allmänheten som är nödvändigt för den ytterst önskvärda gemensamma asylpolitiken som grundas på högt ställda humanitära normer, liksom en äkta invandringspolitik, i linje med Europas tradition av gästfrihet och solidaritet, med beaktande av de nya dimensionerna i migrationsfenomenet världen över och säkerställandet av att lagliga migranter integreras i vårt samhälle.

Det civila samhället måste också införlivas intensivt i ansträngningarna att förebygga och bekämpa den olagliga invandringen. Berörda aktörer som politiska partier, fackföreningar, representanter från näringslivet och ekonomin, liksom icke-statliga organisationer måste höras för att åtgärder med bred acceptans skall kunna utarbetas. Denna integrerande metod bör gälla både på nationell nivå och på unionsnivå inom ramen för den öppna samordningsmetod som har föreslagits för den gemensamma invandringspolitiken.

Rådet uppmanas att stödja handlingsplanen, om möjligt för utgången av detta år, för att säkerställa en snabb utveckling, och ange vilka av de möjliga åtgärderna som skall prioriteras. Å sin sida kommer kommissionen att beakta de viktigaste inslagen i denna metod genom att utarbeta de först riktlinjerna som skall läggas fram för rådet i början av 2002 för att starta en öppen samordningspolitik inom invandringsområdet.