KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.7.2006
KOM(2006) 402 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om den politiske prioritering i bekæmpelsen af ulovlig indvandring af statsborgere fra tredjelande

{SEK(2006) 964}
{SEK(2006) 965}
{SEK(2006) 1010}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om den politiske prioritering i bekæmpelsen af ulovlig indvandring af statsborgere fra tredjelande

1. Indledning

1. Denne meddelelse indgår som en integrerende del af EU's strukturelle helhedsstrategi for en effektiv migrationsstyring og supplerer de seneste politiske initiativer på dette område, såsom politikplanen for lovlig migration[1], meddelelsen om migration og udvikling[2] og meddelelsen om en fælles dagsorden for integration[3].

2. Det har været et centralt element i EU's fælles migrationspolitik lige fra begyndelsen, at der specielt skulle sættes ind mod den ulovlige indvandring af statsborgere fra tredjelande. Kommissionen anførte således i sin meddelelse fra 2001 om "en fælles politik mod ulovlig indvandring", at den overvejede at *´tackle problemerne omkring ulovlig indvandring med en helhedsstrategi´,* som er rettet mod migrationsprocessens forskellige stadier. Rådets tre handlingsplaner fra 2002 om ulovlig indvandring, ydre grænser og tilbagesendelse omfattede en lang række tiltag. Kommissionens meddelelse fra 2003 indeholdt en vurdering af de fremskridt, der var gjort i forbindelse med disse handlingsplaner, og fastslog, at der skulle foretages en årlig opgørelse. En sådan blev gennemført ved rapporten i 2004. En tilsvarende rapport er vedlagt som bilag til denne meddelelse og omfatter de fremskridt, der blev gjort i 2005. Et andet bilag indeholder statistiske oplysninger om migrationsstrømmene til EU-25.

3. Udtrykket 'ulovlig indvandring' anvendes til at beskrive en række forskellige fænomener. Det omfatter statsborgere fra tredjelande, som rejser ulovligt ind i en medlemsstats område over land, med skib og med fly, herunder gennem transitområder i lufthavne. Dette sker ofte ved anvendelse af falske eller forfalskede dokumenter eller med hjælp fra organiserede kriminelle smuglernet og menneskehandlere. Desuden rejser et stort antal personer lovligt ind på et gyldigt visum eller uden at have visumpligt, men opholder sig længere end tilladt eller ændrer formålet med deres ophold uden myndighedernes godkendelse; endelig er der de asylansøgere, som får afslag på deres ansøgning, men som ikke forlader landet efter det endelige afslag.

4. Haag-programmet fastlægger dagsordenen for en øget bekæmpelse af alle disse former for ulovlig indvandring på en række politiske områder: grænsesikkerhed, ulovlig beskæftigelse, tilbagesendelse og samarbejde med tredjelande. Der er nu gået fem år, siden den første meddelelse om ulovlig indvandring blev fremlagt, og seks måneder, siden Kommissionen fremsatte politikplanen for lovlig migration, og tiden er derfor inde til at tage dette vigtige spørgsmål op til revision på baggrund af det stadig stigende migrationspres ved EU's ydre grænser. Denne meddelelse fastlægger derfor

[1] KOM(2005) 669 af 21. december 2005.
[2] KOM(2005) 390 af 1. september 2005.
[3] KOM(2005) 389 af 1. september 2005.

den nye politiske prioritering og indeholder forslag til en række praktiske og handlingsorienterede foranstaltninger.

2. EU-strategiens elementer

5. Tredjelandsstatsborgeres ulovlige indrejse, transit og ophold underminerer den fælles indvandringspolitiks troværdighed, når der er tale om personer, der ikke har behov for international beskyttelse. Uden en forstærket indsats fra EU's side vil den krise, der allerede kan spores, blive både mere omfattende og mere dybtgående.

6. EU's helhedsstrategi for bekæmpelse af ulovlig indvandring bygger på en række grundprincipper, der tager sigte på at forene behovet for solidaritet inden for EU, de grundlæggende rettigheder, tredjelandenes forventninger og den offentlige mening i medlemsstaterne.

7. **Medlemsstaternes solidaritet, gensidige tillid og fælles ansvar** er en absolut forudsætning på et område uden indre grænser, der, når det gælder presset fra ulovlig indvandring, lægger en særlig stor byrde på de medlemsstater, som kontrollerer en ydre grænse.

8. **De grundlæggende rettigheder** skal beskyttes og underbygges. Ulovlige migranter skal tilbydes en human og værdig behandling, især fordi de ofte er ofre for menneskehandel og udnyttes af arbejdsgivere. Ethvert lovgivningsmæssigt initiativ på dette område bør derfor bedømmes ud fra dets indvirkning på de grundlæggende rettigheder. En eventuel begrænsning skal være i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder og med den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og dermed være i overensstemmelse med lovgivningen i et demokratisk samfund og nødvendig.

9. **Blandede migrationsstrømme**, hvor der er utallige årsager til privatpersoners forsøg på at komme ind i EU, herunder behov for international beskyttelse, stiller medlemsstaterne over for talrige udfordringer. En effektiv politik for bekæmpelse af ulovlig indvandring skal derfor tage hensyn til en række forskellige problemer og samtidig sikre, at de internationale menneskerettighedsforpligtelser overholdes fuldt ud, herunder **retten til at søge om asyl**.

10. Et væsentligt led i EU's migrationsstyring er **partnerskab med tredjelande** med det formål at sikre overensstemmelse mellem de interne og de eksterne tiltag. Ud over samarbejde med det umiddelbare formål at begrænse eller forhindre ulovlig indvandring, omfatter det også foranstaltninger, der skal hjælpe oprindelseslandene med at fjerne de ulovlige migrationsstrømmes grundlæggende årsager og push-faktorer. Ulovlig indvandring er et kompliceret fænomen, der skal behandles i alle aspekter.

11. En konsekvent politik, der skal forhindre og begrænse ulovlig indvandring, vil kunne give **klare og gennemsigtige EU-regler for lovlig migration** større troværdighed, som anført i Kommissionens politikplan[4]. Omvendt kan sådanne regler i sig selv reducere den ulovlige indvandring ved at åbne perspektiver for dem, der ellers ville

[4] Jf. fodnote 1.

migrere ulovligt. Generelt kan arbejdskraftmigration bidrage både til at tackle virkningerne af de demografiske forandringer i EU og til at opfylde arbejdsmarkedets behov.

12. Det er vigtigt ikke at skabe falske forhåbninger eller urimelige forventninger i offentligheden. Der er så mange og komplicerede årsager til, at tredjelandes statsborgere søger at immigrere ulovligt, at det er urealistisk at tro, at ulovlige immigrationsstrømme kan bringes fuldstændig til ophør. **Den offentlige mening**, som har en tendens til at forbinde visse samfundsproblemer med ulovlig indvandring, bør også tages i betragtning. EU og medlemsstaterne skal fremme en fornuftig debat på grundlag af objektive oplysninger for at udrydde racisme og fremmedhad og vedtage og gennemføre effektive EU-regler på dette område.

3. Politisk prioritering

13. Der er behov for en vidtfavnende fremgangsmåde, som er rettet mod alle migrationsprocessens stadier, i betragtning af den store udfordring og det komplicerede fænomen, der er tale om. I denne meddelelse behandles derfor ni forskellige prioriterede områder, og for hvert område gennemgås de forhold, der gør sig gældende for øjeblikket, og den nærmere baggrund. På dette grundlag redegøres der for mulighederne for indgreb af forskellig art.

a. Samarbejde med tredjelande

14. Dialogen og samarbejdet om migration mellem EU og oprindelses- og transitlandene er af væsentlig betydning og vil blive yderligere styrket. Der er udviklet et sådant samarbejde med nabolandene mod øst og syd og landene på Balkan, men der er behov for at knytte nærmere forbindelser med andre vigtige lande, såsom Libyen, for at sikre tilsagn om et effektivt samarbejde. Ulovlig indvandring er også i stigende grad på dagsordenen, når det gælder forbindelserne med Latinamerika og en række lande i Asien.

15. På grund af den senere tids vedvarende ulovlige indvandring i Middelhavsområdet understregede Det Europæiske Råd den 15. og 16. december 2005 behovet for en **samlet migrationsstrategi baseret på konkrete aktioner og besluttede at tildele op til 3 % af de relevante finansielle instrumenter** til øget finansiel bistand i områder, der er berørt af migration. Der er gennemført kort- og mellemfristede foranstaltninger, såsom fælles afpatruljering, overvågning og stærkere beredskab, som tager sigte på at forhindre tab af menneskeliv til søs. Desuden er der vedtaget et instrument på 25 mio. EUR for opbygning af migrationskapacitet i AVS-landene, som hovedsagelig er målrettet teknisk bistand til en bedre migrationsstyring. **Øget samarbejde og dialog** om en lang række migrationsspørgsmål med afrikanske lande syd for Sahara og nabolande i hele Middelhavsområdet er en del af dagsordenen på længere sigt. Blandt de relevante fora skal nævnes (a) den politiske dialog efter Cotonou-aftalen mellem EU og AVS-landene, særlig aftalens artikel 13, b) den politiske dialog med EU's partnere i Middelhavsområdet, (c) dialog med og mellem (sub)regionale organisationer, herunder Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater (ECOWAS) og Den Afrikanske Union (AU) og (d) særlige regionale ad hoc-initiativer, såsom Rabat-konferencen.

16. I forbindelse med politikken og programmerne for udviklingssamarbejde vil EU fortsat **tackle den ulovlige indvandrings push-faktorer**, såsom fattigdom, arbejdsløshed, konflikter, miljøødelæggelser, dårlig statsledelse, manglende uddannelsesmuligheder, manglende adgang til sundhedsvæsen osv. Migrationsaspekterne vil fortsat blive integreret i EU's strategier for bistand til udviklingslande i nært samarbejde med de pågældende lande. Når det er relevant, vil EU, efter gensidig aftale, bistå udviklingslandene med at forbedre deres muligheder for at styre migrationsstrømmene og bekæmpe menneskehandel.

17. Desuden vil Kommissionen som bebudet i politikplanen for lovlig migration tage skridt til at **udvide informationskilderne** i oprindelseslandene, når det gælder mulighederne og betingelserne for lovlig indvandring i EU. Med henblik herpå er det fastsat i politikplanen, at Kommissionen skal begynde at oprette en EU-indvandringsportal i 2006. Denne portal skal omfatte oplysninger om både mulighederne for lovlig migration og faren ved og konsekvenserne af ulovlig indvandring i EU. Desuden vil man se på mulighederne for at oprette informationskontorer, f.eks. i udvalgte afrikanske lande, og for at gennemføre oplysningskampagner.

b. Sikre grænser – Integreret forvaltning af de ydre grænser

18. EU's grænsekodeks, herunder den praktiske vejledning for grænsevagter, der skal udstedes i september 2006, men som ikke er bindende, forordningen om lokal grænsetrafik og forordningen om oprettelse af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (FRONTEX) udgør tilsammen et retligt og praktisk grundlag for at forstærke grænsekontrollen.

19. Den kommende fond for de ydre grænser vil yderligere øge solidariteten mellem medlemsstaterne ved at påtage sig en rimelig andel af ansvaret med hensyn til den finansielle byrde, som forvaltningen af EU's ydre grænser medfører.

20. Med henblik på at gøre den fælles grænsekontrol mere effektiv vil FRONTEX lette det tekniske samarbejde og indgå de nødvendige aftaler med tredjelande, især nabo- og kandidatlandene.

21. Der bør udarbejdes en **fælles aftale om integreret grænsekontrol**, som skal dække hele spektret at grænsekontrolaktiviteter i EU. Den skal blandt andet omfatte fastlæggelse af den bedste praksis for en integreret grænseforvaltningsmodel. Med henblik herpå har Kommissionen stillet forslag til en forordning om indførelse af en ordning for hurtig bistand til en medlemsstat, der står over for et særligt pres ved den ydre grænse[5]. I 2007 vil den også foretage en vurdering af FRONTEX, der skal omfatte en revision af dets nuværende opgaver, herunder en vurdering af om dets kompetenceområde bør udvides. Der er desuden planer om en tilsynsordning som supplement til de gældende Schengen-evalueringsordninger, herunder uanmeldte kontrolbesøg.

22. Biometrisk teknologi vil få betydelig indvirkning på grænsekontrolsystemerne. Denne

[5] KOM(2006) 401 af 19. juli 2006.

teknologis muligheder bør udnyttes til at gøre grænsekontrollen mere effektiv, samtidig med at der tages hensyn til etiske problemer og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

23. Med henblik herpå bør bekæmpelsen af ulovlig indvandring omfatte en **integreret teknologisk metode – e-grænser**. Forhåndsinformation om passagerer anvendes til kontrolformål i forbindelse med efterretningsstyret grænseforvaltning[6]. Direktiv 2004/82/EF giver en række transportvirksomheder pligt til at sende oplysninger i deres passagerers pas til de myndigheder, som gennemfører personkontrol ved den ydre grænse. Når direktivet er fuldt gennemført i september 2006, bør dette system udvides til andre transportvirksomheder og forbedres yderligere med henblik på udarbejdelse af trusselanalyser og risikovurderinger. Dette indebærer en mere omfattende og målrettet anvendelse af de pågældende oplysninger. Samtidig med at EU's generelle interesse i at bekæmpe ulovlig indvandring tilgodeses, skal databeskyttelsesforpligtelserne overholdes fuldt ud

24. **Der bør også anvendes teknologi i forbindelse med ind- og udrejse**. De gældende EU-regler sikrer ikke automatiseret registrering af statsborgere fra tredjelande ved indrejse i eller udrejse fra EU's område[7]. Medlemsstaterne er forpligtede til systematisk at stemple tredjelandsstatsborgeres rejsedokumenter både ved indrejse og ved udrejse, hvilket grænsevagterne gør manuelt, når en statsborger fra et tredjeland krydser grænsen. Det kan derfor kun påvises ved sammenligning af indrejse- og udrejsestemplet, om en person har opholdt sig i landet længere end tilladt.

25. Visuminformationssystemet (VIS) vil give grænsekontrolmyndighederne mulighed for at kontrollere en visumansøgnings forløb og at efterprøve, om den person, der fremlægger et visum ved grænsen, er den samme, som det er udstedt til. VIS fører dog ingen opgørelse over tredjelandsstatsborgeres forskellige indrejsetidspunkter og kontrollerer heller ikke, om de pågældende personer er rejst ud ved udløbet af deres opholdsret. VIS vedrører heller ikke statsborgere fra tredjelande, som ikke skal have et visum for at rejse ind i EU. Anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) vil bidrage til at opretholde et højt sikkerhedsniveau i et område uden indre grænsekontrol. Alarmberedskabet i forbindelse med statsborgere fra tredjelande, vedrører kun personer, der skal nægtes indrejse i Schengen-området, hvilket er et meget begrænset antal i forhold til dem, der skal registreres af et indrejse-/udrejsesystem.

26. For at afhjælpe ovennævnte begrænsninger i VIS og SIS II vil **etableringen af et generelt og automatiseret indrejse-/udrejsesystem** som supplement til de eksisterende databaser gøre det lettere at kontrollere immigrations- og opholdsstatus for tredjelandsstatsborgere, som rejser ind i og ud af EU-området. Herved forbedres medlemsstaternes muligheder for at efterprøve, om en statsborger fra et tredjeland har opholdt sig i den pågældende medlemsstat længere end tilladt, eller har gjort dette tidligere. Et sådant system kan også anvendes til registrering af arbejdstagere fra tredjelande for at lette forvaltningen af den lovlige migration, især når det gælder

---

[6] Ved efterretningsstyret grænseforvaltning forstås en proces bestående af indsamling og undersøgelse af oplysninger til trusselanalyser og risikovurderinger med henblik på at fastlægge bestemte risikokriterier. Herved vil grænsekontrolmyndighederne kunne filtrere de passagerer fra, der falder ind under en af disse kategorier, og foretage yderligere kontrol af dem.

[7] Jf. også KOM(2005) 597 af 24. november 2005.

ordninger for sæsonarbejdere, som omhandlet i politikplanen for lovlig migration fra 2005.

27. I betragtning af et sådant systems betydelige virkninger, store finansielle følger og teknologiske kompleksitet vil Kommissionen først **gennemføre en omfattende undersøgelse**, der vil blive indledt i 2006, for at vurdere, om et sådant system er gennemførligt og rimeligt, og hvilke retsvirkninger det vil få, især med hensyn til overholdelse af databeskyttelsesreglerne.

c. Bekæmpelse af menneskehandel

28. EU's handlingsplan for bedste praksis, standarder og procedurer for bekæmpelse af menneskehandel, som Rådet vedtog den 1. december 2005 på grundlag af Kommissionens meddelelse[8], fastlægger dagsordenen på dette område på mellemlang sigt. Handlingsplanen omfatter en lang række spørgsmål, såsom foranstaltninger til at forbedre forståelsen af fænomenet og dets dimensioner, at forhindre menneskehandel og at reducere efterspørgslen, en mere effektiv efterforskning og retsforfølgning, beskyttelse af og støtte til ofrene, sikker tilbagesendelse og reintegrering samt en række spørgsmål vedrørende bekæmpelse af menneskehandel i tredjelande. Det er udtrykkeligt fastsat i handlingsplanen, at der bør fastlægges forebyggelsesstrategier, der specielt tager sigte på sårbare grupper, som kvinder og børn.

29. EU vil – især ved hjælp af EU's udviklingspolitik, hvis hovedformål er bekæmpelse af fattigdom, og ved hjælp af gennemførelsen af udviklingsmålsætningerne i 'millenniumerklæringen' – fortsat finansiere foranstaltninger rettet mod faktorer, der gør folk sårbare over for menneskehandel, f.eks. fattigdom, diskrimination og manglende adgang til grunduddannelse eller højere uddannelser. I denne forbindelse skal det understreges, at de store beløb, der skal betales til menneskesmuglerne, ofte er et nettotab for de pågældende personer.

30. **Kommissionens nuværende prioriterede områder i forbindelse med gennemførelsen** af denne handlingsplan er udvikling af de nødvendige samordnings- og samarbejdsordninger på EU-plan, fremme af den bedste praksis inden for identifikation af og støtte til ofre, etablering af netværk, som inddrager både internationale og private organisationer, samt udarbejdelse af retningslinjer for dataindsamling.

d. Sikre rejse- og identitetsdokumenter

31. Dokumentsikkerhed vedrører grænsekontrollen, men er også en vigtig faktor i forbindelse med foranstaltningerne efter indrejse. Biometriske identifikatorer forbedrer sikkerheden omkring visa og opholdstilladelser, hvilket yderligere letter lovlige rejsendes muligheder for at krydse grænserne. Ud over at rejse- og id-dokumenterne skal gøres sikre, er det også vigtigt, at de ikke kan erhverves gennem vildledning, f.eks. ved brug af falske dokumenter eller ved identitetsmisbrug. Der bør udarbejdes **fælles retningslinjer** for minimumstandarder for sikkerheden, især med hensyn til udstedelsesprocedurerne.

32. Kommissionen samarbejder også aktivt med tredjelande, især nabolandene og landene

[8] KOM(2005) 514 af 18. oktober 2005.

på Vestbalkan, for at hjælpe dem med at gøre deres rejsedokumenter mere sikre ved hjælp af biometri.

e. Legaliseringsspørgsmålet

33. Den gældende fællesskabsret, herunder Schengen-reglerne, indeholder ingen bestemmelser om legalisering, dvs. en skønsmæssig beslutning om at give lovligt ophold i et område; sådanne beslutninger beror for øjeblikket på medlemsstaternes skøn. Da nogle medlemsstater finder det vanskeligt at tolerere, at et betydeligt antal indvandrere fra tredjelande i længere tid opholder sig ulovligt på deres område, har de i de senere år gennemført legaliseringsprogrammer i vid udstrækning. Disse nationale foranstaltninger har vakt bekymring og interesse i andre medlemsstater. Desuden har de konsekvenser for andre medlemsstater som følge af afskaffelsen af den indre grænsekontrol i Schengen-området. Endvidere giver direktiv 2003/109/EF statsborgere fra tredjelande mulighed for at tage ophold i en anden medlemsstat efter fem års lovligt ophold i den første medlemsstat.

34. Som følge af den senere tids begivenheder, herunder legalisering, har Kommissionen, som Rådet har opfordret den til, foreslået, at der indføres et fælles informationssystem for nationale foranstaltninger inden for migration og asyl, der kan få virkninger for andre medlemsstater eller for EU som helhed. Dette system forventes at træde i kraft i 2007.

35. For at afhjælpe manglen på sikkert bevismateriale og ajourførte oplysninger **vil der også i 2007 blive iværksat en undersøgelse** af medlemsstaternes gældende praksis med hensyn til legaliseringsforanstaltninger og disse foranstaltningers virkninger. Denne undersøgelse skal danne grundlag for de fremtidige drøftelser af blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for fælles retsregler om legalisering på EU-plan.

f. Tackling af en vigtig pull-faktor: ulovlig beskæftigelse

36. Et hovedprincip i EU's behandling af problemet vedrørende ulovlig indvandring er, at incitamenterne i bestemmelseslandene (pull-faktorerne) skal fjernes. Pull-faktorer er nemlig forbundet med, at migranterne i deres forsøg på at opnå en bedre tilværelse fortsat rejser til EU, så længe levevilkårene er bedre her end i deres hjemlande. Medlemsstaterne skaber dog også pull-faktorer ved at tolerere ulovlig beskæftigelse af statsborgere fra tredjelande. Muligheden for at finde arbejde, når man ulovligt opholder sig i EU[9], er en betydelig pull-faktor, da risikoen for at blive afsløret af de kompetente myndigheder for øjeblikket er meget ringe for både arbejdsgiveren og den ansatte. Ulovlig beskæftigelse, især i små og mellemstore virksomheder og i forbindelse med sæsonarbejde, underminerer også i alvorlig grad de lovlige migrationskanalers troværdighed og udhuler medlemsstaternes skatteindtægter. Det kan også medføre alvorlig udnyttelse eller ligefrem slaverilignende vilkår, der ikke kan tolereres i EU. Sådanne vilkår er ikke begrænset til tilfælde, hvor der er tale om organiseret kriminalitet. Arbejdstagere, der arbejder ulovligt, kan ikke være omfattet af socialsikringsordninger, og det medfører ulige konkurrencevilkår for

[9] I denne meddelelse anses en sådan ulovlig beskæftigelse for at omfatte enhver form for lønnet økonomisk aktivitet, der udøves af en statsborger fra et tredjeland, som ulovligt opholder sig i EU (dvs. alle statsborgere fra tredjelande, som ikke har en gyldig opholdstilladelse eller bopæl).

arbejdsgiverne. Når arbejdspladserne flyttes fra det regulerede arbejdsmarked til den sorte økonomi, kan det også skabe vrede over, at disse arbejdspladser besættes af statsborgere fra tredjelande, som opholder sig ulovligt i EU. En begrænsning af denne form for beskæftigelse kan bidrage til at mindske de uacceptable former for udnyttelse, at øge skatteindtægterne og at svække fremmedhadet.

37. Den europæiske beskæftigelsesstrategi og retningslinjerne for beskæftigelse skal fremme lovlig beskæftigelse. Initiativer, såsom modernisering af socialsikringssystemet, nedskæring af arbejdskraftomkostningerne, bortset fra lønninger, og nedbringelse af skattebyrden for lavtlønnede/lavtuddannede arbejdstagere, vil sandsynligvis kunne bidrage til at gøre ulovligt arbejde og ansættelse af illegale indvandrere mindre attraktivt.

38. Desuden bør der specielt sættes ind mod beskæftigelse af statsborgere fra tredjelande eller personer, som opholder sig ulovligt i EU. Samtidig bør man være opmærksom på, hvordan EU's arbejdsmarkeder fungerer i almindelighed. I denne forbindelse skal der især påpeges tre udbredte fænomener, nemlig ansættelse inden for bygge- og anlægsvirksomhed, catering og tekstilindustrien, hyppigt gennem organiserede kriminelle net, salg af produkter, som i mange tilfælde er varemærkeforfalskede, og husligt arbejde i private hjem, hvor der ofte forekommer ekstreme former for udnyttelse. Som opfølgning af Rådets henstilling af 1995 om harmonisering af midlerne til bekæmpelse af ulovlig indvandring og ulovlig beskæftigelse og om forbedring af de hertil beregnede kontrolmidler[10] har nogle medlemsstater truffet en række foranstaltninger, herunder en forpligtelse for arbejdsgiverne til at kontrollere tredjelandsstatsborgeres immigrationsstatus, før de tilbyder dem beskæftigelse, gennem henvendelse til de myndigheder, der udsteder opholds- og arbejdstilladelser. Der er også indført sanktioner over for arbejdsgiverne, som strækker sig fra udelukkelse fra offentlige indkøbsaftaler til begrænsning af deres fremtidige ansættelser (sorte lister), strafferetlige sanktioner og en forpligtelse til at afholde tilbagesendelsesomkostningerne. **Det bør prioriteres højt, at medlemsstater, der hidtil ikke har reageret, træffer tilsvarende foranstaltninger, og at samtlige medlemsstater gennemfører foranstaltningerne effektivt**. Medlemsstaterne bør også iværksætte effektive sanktioner for overtrædelse af lovgivningen om især sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, hvilket ofte forekommer i forbindelse med ulovlig beskæftigelse.

39. Samtidig vil Kommissionen i 2006 iværksætte en **evaluering af virkningerne og de eventuelle mangler** i forbindelse med 'smuglerpakken', der består af direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA, som definerer hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold og styrker de strafferetlige rammer for at bekæmpe hjælp af denne art. Denne evaluering vil omfatte en undersøgelse af virkningerne af Domstolens dom i sag C-176/03. Selv om disse foranstaltninger pr. definition var langt bredere, var der tale om de første EU-instrumenter, som var rettet mod hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold. Kommissionen vil indlede drøftelser med medlemsstaterne og de berørte parter, især arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger, om arbejdsgivernes ansvar i forbindelse med ansættelse af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt i EU. Kommissionen vil derefter vurdere, om der på EU-plan er behov for yderligere foranstaltninger til harmonisering

[10] EFT C 005, s. 1, af 10. januar 1996.

af sanktionerne over for virksomheder, som beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

40. Politikken for bekæmpelse af ulovligt arbejde bør støttes af **bedre information** om både det arbejde, der udføres af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig ulovligt i EU, og medlemsstaternes tiltag for at begrænse denne form for beskæftigelse. Dette bør omfatte oplysninger, der skal indsamles direkte hos de illegale arbejdstagere i samarbejde med ngo'er.

41. Der blev i politikplanen for lovlig migration[11] bebudet EU-regler om økonomisk migration. Der skal indbygges **foranstaltninger**, som skal **mindske risikoen for misbrug**. Politikplanen omhandlede et forslag til et generelt rammedirektiv i 2007, der skal sikre fælles regler for de rettigheder, der tilkommer lovligt beskæftigede tredjelandsstatsborgere, herunder foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse. Der skal blandt andet være tale om indførelse af en fælles arbejds- og opholdstilladelse, som skal indeholde biometriske identifikatorer, så der skabes en pålidelig relation mellem dokumentet og dets indehaver. Desuden kan arbejdsgiverne gøres økonomisk ansvarlige i overensstemmelse med det princip, der er fastlagt i direktivet om en særlig indrejseprocedure for tredjelandsstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning (2005/71/EF).

g. Tilbagesendelsespolitik

42. Tilbagesendelse - under forudsætning af at de grundlæggende rettigheder overholdes fuldt ud - er stadig en hjørnesten i EU's migrationspolitik. En effektiv tilbagesendelsespolitik er af væsentlig betydning for at sikre offentlighedens tilslutning til f.eks. lovlig indvandring og asyl.

43. **Indgåelse af tilbagetagelsesaftaler** vil også fortsat være et højt prioriteret spørgsmål. De igangværende forhandlinger bør afsluttes, og der vil blive vedtaget nye forhandlingsmandater, først med landene på Vestbalkan og snarest muligt med udvalgte nabolande.

44. Forslaget til et direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold behandles for øjeblikket i Europa-Parlamentet og Rådet. Det omfatter fælles regler for tilbagesendelse, brug af tvangsforanstaltninger, midlertidigt ophold og genindrejse.

45. Med den kommende tilbagesendelsesfond vil EU få mulighed for at støtte og fremme medlemsstaternes bestræbelser på at forbedre tilbagesendelsesforvaltningen ud fra alle aspekter, herunder et bedre samarbejde, hvilket vil øge deres solidaritet yderligere.

46. **Tilrettelæggelse af samlet tilbagesendelse med fly** støttes af følgende tre elementer: Rådets beslutning 2004/573/EF danner retsgrundlag for sådanne flyvninger, de forberedende foranstaltninger til tilbagesendelse og den fremtidige tilbagesendelsesfond regulerer de økonomiske aspekter, og det webbaserede ICONet sikrer den nødvendige informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Disse elementer udgør det nuværende samarbejdsgrundlag. FRONTEX vil yde den nødvendige bistand med hensyn til tilrettelæggelse og samordning af medlemsstaternes

[11] KOM(2005) 669 af 21. december 2005.

fælles tilbagesendelsesaktioner. Desuden styrker Rådets direktiv 2003/110/EF samarbejdet mellem medlemsstaterne i forbindelse med transitflyvninger. Kommissionen vil overveje **yderligere forslag** på grundlag af Rådets konklusioner fra 2003, som opfordrer medlemsstaterne til at lette kortvarig transit over land eller til søs.

47. Manglende dokumentation er fortsat en hindring for en effektiv tilbagesendelse af illegale indvandrere, især fordi EU's rejsedokument stadig ikke accepteres af et stort antal tredjelande. EU's gældende rejsedokument bygger på Rådets henstilling af 1994, og Rådet vedtog i juni 2004 konklusioner med hensyn til en revision af det. FRONTEX skal fastlægge den bedste praksis med hensyn til erhvervelse af rejsedokumenter og tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere.

48. Der bør også fastlægges **fælles standarder for uddannelse af personer**, som er ansvarlige for tilbagesendelse, f.eks. ved udarbejdelse af en fælles uddannelsesmanual og EU-dækkende standardiserede og specialiserede seminarer.

h. Bedre informationsudveksling med de eksisterende midler

49. Det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne kan kun blive effektivt, hvis de hurtigt og let kan udveksle tekniske og strategiske oplysninger.

50. ICONet er nu sat i drift og forventes at blive mere effektivt, når Europol og Frontex får adgang dertil i løbet af 2006. I fremtiden vil ICONet kunne fungere som et tidligt varslingssystem, som middel til samordning af tilbagesendelser og som en platform for informationsudveksling mellem indvandringsforbindelsesofficerer (ILO'er).

51. Medlemsstaternes ILO'er giver væsentlige oplysninger fra oprindelseslandene om ulovlig indvandring. For at udnytte disse oplysninger bedre **bør man lette og forstærke samarbejdet mellem ILO'er**. På grund af det nuværende pres fra ulovlig indvandring bør disse ILO-net især etableres i de berørte afrikanske lande og landene på Vestbalkan.

52. Europol tilbyder som led i sine opgaver medlemsstaterne praktisk og strategisk støtte til at forhindre menneskesmugling. Det **praktiske samarbejde** og kommunikationen mellem medlemsstaterne og Europol bør dog forbedres og styrkes. Der bør derfor etableres et struktureret samarbejde mellem de nationale indvandringsmyndigheder, grænsevagterne, politiet og andre retshåndhævende myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel, og dette bør også omfatte udveksling af efterretningsoplysninger og en fælles analyse deraf. Medlemsstaterne bør også gøre mere brug af fælles efterforskningshold for at optrævle smuglernet i overensstemmelse med den relevante rammeafgørelse 2002/465/RIA og med Europols medvirken.

i. Transportvirksomhedernes ansvar

53. Med hensyn til transportvirksomhedernes forpligtelser til at forhindre ulovlig indvandring er artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, direktiv 2001/51/EF om transportvirksomhedernes ansvar og direktiv 2004/82/EF om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer af

særlig stor betydning. Der vil blive foretaget en **vurdering af disse foranstaltningers virkninger** med henblik på at rette op på eventuelle mangler. Det forum, der blev oprettet i 2001, og som er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, transportsektoren og humanitære organisationer, bør undersøge mulighederne for samarbejde mellem indvandringsmyndighederne og transportvirksomhederne og fastlægge den bedste praksis i løbet af 2007.

4. Konklusion

54. Haag-programmet bekræfter, at gennemførelsen af allerede vedtagne foranstaltninger er en integrerende del af den måde, hvorpå EU fortsat tackler ulovlig indvandring. Uformel informationsudveksling mellem medlemsstaterne og Kommissionens kontrol med, at medlemsstaterne opfylder de eksisterende retsregler, er af væsentlig betydning for, at foranstaltningerne kan opnå de tilsigtede virkninger.

55. På baggrund af den vidtfavnende fremgangsmåde, der er beskrevet ovenfor, bør EU fremme en fælles tilgang baseret på gensidig tillid og udveksling af oplysninger og ekspertise med henblik på at intensivere samarbejdet og udbygge den fælles politik. De foreslåede foranstaltninger bygger på et forsvarligt grundlag og vil bidrage til at nå Haag-programmets mål, nemlig at give EU større mulighed for at regulere migrationsstrømmene. Kommissionen vil et år efter vedtagelsen af denne meddelelse aflægge beretning for Rådet om de fremskridt, der er gjort med hensyn til gennemførelsen af disse foranstaltninger.