KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 19.7.2006
COM(2006) 402 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

o prednostnih nalogah politike v boju proti nezakonitemu priseljevanju državljanov tretjih držav

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

SPOROČILO KOMISIJE

o prednostnih nalogah politike v boju proti nezakonitemu priseljevanju državljanov tretjih držav

1. Uvod

1. To sporočilo je sestavni del celovitega in strukturiranega pristopa EU do učinkovitega upravljanja priseljevanja in dopolnjuje nedavne politične pobude na tem področju, kot so Načrt politike zakonitega priseljevanja[1], Sporočilo o migraciji in razvoju[2] ter Sporo čilo o predlogu skupnega programa za vključevanje[3].

2. Posebej obravnavanje nezakonitega priseljevanja državljanov tretjih držav je bilo osrednji del skupne politike priseljevanja EU od njenega začetka. Posebej v svojem Sporočilu iz leta 2001 o skupni politiki glede nezakonitega priseljevanja je Komisija objavila svoj namen, da „*celovito obravnava nezakonito priseljevanje*“, ki se nanaša na različne stopnje procesa priseljevanja. V treh akcijskih načrtih Sveta iz leta 2002 o nezakonitem priseljevanju, zunanjih mejah in vračanju je bil naveden celovit sklop ukrepov. V Sporočilu Komisije iz leta 2003 je bil ocenjen napredek na podlagi teh akcijskih načrtov in objavljen letni pregled stanja, na katerega je bil podan odgovor v poročilu za leto 2004. Podobno poročilo je v prilogi k temu sporočilu, obravnava pa napredek, dosežen v letu 2005. Naslednja priloga vsebuje statistične podatke o migracijskih tokovih v EU-25.

3. Izraz „nezakonito priseljevanje“ se uporablja za opisovanje različnih pojavov. Sem so vključeni državljani tretjih držav, ki vstopajo na ozemlje države članice nezakonito po kopnem, morju ali zraku, vključno s tranzitnimi območji na letališču. Pogosto vstopijo z uporabo lažnih ali ponarejenih dokumentov ali s pomočjo organiziranih kriminalnih mrež tihotapcev in trgovcev z ljudmi. Poleg tega precejšnje število oseb vstopi zakonito in z veljavnim vizumom ali v skladu z režimom potovanj brez vizumov, pa „prekoračí“ bivanje ali spremeni namen bivanja brez odobritve oblasti; nazadnje so tu še neuspešni prosilci za azil, ki ne zapustijo ozemlja po pravnomočni negativni odlo čbi.

4. Haaški program določa načrt za pospešitev boja proti vsem tem oblikam nezakonitega priseljevanja na številnih področjih politike; varnost na mejah, nezakonito zaposlovanje, vračanje in sodelovanje s tretjimi državami. Pet let po prvem sporočilu o nezakonitem priseljevanju in 6 mesecev po predstavitvi Načrta politike zakonitega priseljevanja je treba to vprašanje ponovno obravnavati zaradi naraščajočega pritiska priseljevanja na zunanje meje EU. To sporočilo tako določa nove politične prednostne naloge in predlaga številne praktične in akcijske ukrepe.

2. Elementi pristopa EU

[1] COM(2005) 669 z dne 21. decembra 2005.
[2] COM(2005) 390 z dne 1. septembra 2005.
[3] COM(2005) 389 z dne 1. septembra 2005.

5. Nezakonit vstop, tranzit in bivanje državljanov tretjih držav, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, škodujejo verodostojnosti skupne politike priseljevanja. Brez okrepljenega ukrepanja Skupnosti bi se kriza, ki že obstaja, okrepila tako v kakovostnem kot količinskem pomenu.

6. Celovit pristop EU k boju proti nezakonitemu priseljevanju vodijo niz temeljnih načel, katerih cilj je zadovoljitev potrebe po solidarnosti v Uniji, temeljne pravice, pri čakovanja tretjih držav in javno mnenje v državah članicah.

7. **Solidarnost, vzajemno zaupanje in deljena odgovornost med državami članicami** so glavne zahteve na področju brez notranjih meja, ki predstavljajo posebno breme glede pritiska nezakonitega priseljevanja na države članice, ki nadzorujejo zunanje meje.

8. **Temeljne pravice** je treba varovati in spodbujati. Nepravilno priseljene osebe je treba obravnavati humano in s spoštovanjem, zlasti zato, ker so pogosto žrtve mrež trgovcev z ljudmi in izkoriščanja s strani delodajalcev. Zato je treba vsako zakonodajno pobudo na tem področju oceniti, da se ovrednoti njen učinek na temeljne pravice. Vsakršna omejitev mora biti v skladu z Listino o temeljnih pravicah ter Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter tako v skladu s pravom in zahtevami v demokratični družbi.

9. **Mešani migracijski tokovi** tam, kjer obstajajo številni razlogi za poskuse posameznikov za vstop v EU, vključno zaradi mednarodne zaščite, pomenijo za dr žave članice vrsto izzivov. Zato mora učinkovita politika glede nezakonitega priseljevanja ustrezati različnim področjem skrbi in hkrati zagotoviti, da se v celoti spo štujejo mednarodne obveznosti glede človekovih pravic, vključno s **pravico do pro šnje za azil**.

10. Bistveni del upravljanja priseljevanja EU je **partnerstvo s tretjimi državami** s ciljem zagotovitve skladnosti med notranjim in zunanjim ukrepanjem. Poleg sodelovanja s takojšnjim ciljem zmanjšanja in preprečevanja nezakonitega priseljevanja partnerstvo obsega tudi ukrepe za pomoč matičnim državam pri obravnavanju glavnih razlogov in dejavnikov za nezakonite migracijske tokove. Nezakonito priseljevanje je zapleten pojav, ki ga je treba obravnavati v vseh njegovih razsežnostih.

11. Stroga politika za preprečevanje in zmanjšanje nezakonitega priseljevanja bi lahko okrepila verodostojnost **jasnih in transparentnih pravil EU o zakonitem priseljevanju**, kakor je predvideno v Načrtu politike, ki ga je sprejela Komisija[4]. Nasprotno lahko obstoj takšnih pravil sam po sebi zmanjša nezakonito priseljevanje s tem, da tistim, ki bi se drugače priselili nezakonito, ponudi druge možnosti. Na splo šno lahko priseljevanje delovne sile prispeva tako k odpravljanju učinkov demografske spremembe v EU kot k zadovoljevanju potreb trga dela.

12. Pomembno je, da se v javnosti ne ustvari napačnih ali nesorazmernih pričakovanj: razlogi, zaradi katerih se državljani tretjih držav poskušajo priseliti nezakonito, so tako obsežni in zapleteni, da bi bilo nerealistično pričakovati, da se lahko tok nezakonitega priseljevanja v celoti ustavi. Prav tako je treba upoštevati **javno**

[4] Glej opombo 1.

mnenje, ki se nagiba k vzpostavitvi povezave med nekaterimi družbenimi težavami in nezakonitim priseljevanjem. EU in njene države članice morajo spodbujati razumno razpravo, ki bo temeljila na objektivnih informacijah, da bi izkoreninile rasizem in ksenofobijo, vključno s sprejetjem in izvajanjem učinkovite zakonodaje EU na tem področju.

3. Prednostne naloge politike

13. Večstranski pristop, ki predvideva ukrepe na vseh stopnjah procesa priseljevanja, mora nujno upoštevati tako obseg izziva kot zapletenost pojava. To sporočilo tako obravnava devet različnih prednostnih področij. Za vsako vprašanje je proučeno sedanje stanje in določen okvir. Na tej podlagi so predstavljene možnosti za ukrepe in dejavnosti.

a. Sodelovanje s tretjimi državami

14. Dialog in sodelovanje v zvezi s priseljevanjem med EU ter matičnimi in tranzitnimi dr žavami sta bistvenega pomena in se ju bo še naprej krepilo. Takšno sodelovanje je bilo razvito s sosednjimi državami EU na vzhodu in jugu ter državami na Balkanu. Za zagotovitev zaveze k uspešnemu sodelovanju je potreben okrepljen odnos z drugimi ključnimi državami, kot je Libija. Nezakonito priseljevanje je čedalje pogosteje tudi na dnevnem redu odnosov z latinsko Ameriko in nekaterimi azijskimi državami.

15. Kot odgovor na nedavno in trajajoče nezakonito priseljevanje v sredozemski regiji je Evropski svet 15.–16. decembra 2005 poudaril potrebo po **splošnem pristopu, ki bi temeljil na konkretnih ukrepih, in odločil, da dodeli do 3 % ustreznih finančnih instrumentov** za okrepitev finančne pomoči na področjih, ki zadevajo ali so povezana s priseljevanjem. Uvedeni so bili kratko- in srednjeročni ukrepi, kot so enote za skupni nadzor meje, zmožnosti za nadzor in okrepljen odziv, katerih namen je preprečevanje izgub življenj na morju. Sprejet je bil vir za sistem za usposabljanje na področju priseljevanja za države AKP v višini 25 mio EUR, ki je namenjen predvsem tehnični pomoči za boljše upravljanje priseljevanja. **Okrepljeno sodelovanje in dialog** glede širokega obsega zadev v zvezi s priseljevanjem s podsaharskimi afriškimi državami in sosednjimi državami v celotni sredozemski regiji je del dolgoročnega načrta. Ustrezni okvirji vključujejo (a) politični dialog v okviru Sporazuma iz Cotonouja med EU in dr žavami AKP, zlasti njegovega člena 13; (b) politični dialog s sredozemskimi partnerji EU; (c) dialog z in med (pod) regionalnimi organizacijami, vključno z Gospodarsko skupnostjo zahodnoafriških držav (ECOWAS) in Afriško unijo (AU); in (d) posebne ad hoc regionalne pobude, kot je konferenca v Rabatu.

16. V okviru politik in programov razvojnega sodelovanja bo EU nadaljevala z **obravnavanjem dejavnikov nezakonitega priseljevanja**, kot so revščina, nezaposlenost, konflikti, poslabšanje okolja, slabo vodenje, pomanjkanje dostopa do izobraževanja, zdravje itd. Vidiki priseljevanja bodo še naprej vključeni v strategije EU za pomoč državam v razvoju v tesnem partnerstvu z zadevnimi državami. EU bo, kjer bo to primerno in z vzajemnim soglasjem, pomagala partnerjem v tretjem svetu, da okrepijo svoje sposobnosti za boljše upravljanje migracijskih tokov in boj proti trgovini z ljudmi.

17. Poleg tega bo Komisija, kot je bilo najavljeno v Načrtu politike zakonitega priseljevanja, začela s **širitvijo virov informacij**, ki so na voljo v matičnih državah glede možnosti in pogojev zakonitega priseljevanja v EU. V ta namen Načrt politike predvideva, da bo Komisija v letu 2006 pričela z delom za vzpostavitev portala EU o priseljevanju. Ta portal bo zajemal tako informacije o možnostih za zakonito priseljevanje ter o nevarnostih in posledicah nezakonitega priseljevanja v EU. Poleg tega bo upoštevana možnost vzpostavitve informacijskih točk, na primer v izbranih afriških državah, ter izvedljivost informacijskih kampanj.

b. Varne meje – skupno upravljanje zunanjih mej

18. Zakonik o mejah Skupnosti, vključno z nezavezujočim praktičnim vodičem za mejne policiste, ki bo izdan septembra 2006, Uredba o obmejnem prometu in Uredba o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic (FRONTEX) skupaj predstavljajo pravni in operativni okvir, preko katerega se lahko nadzor meje nadalje razvije do višjega standarda.

19. Prihodnji Sklad za zunanje meje bo še povečal solidarnost med državami članicami, saj bo podprl pravično delitev odgovornosti glede finančnega bremena, ki izvira iz upravljanja zunanjih meja Unije.

20. Glede nadaljnjega povečanja učinkovitosti operacij za skupni nadzor meje bo FRONTEX olajšal tehnično sodelovanje in sklenitev potrebnih dogovorov s tretjimi dr žavami, zlasti s sosednjimi državami in državami kandidatkami.

21. Treba je razviti **splošno razumevanje enotnega upravljanja mej**, da bo zajet celoten obseg dejavnosti za upravljanje meje na ravni EU. Ta pristop bi vključeval opredelitev najboljših praks za enoten model upravljanja mej. V podporo temu je Komisija predlagala uredbo o vzpostavitvi mehanizma za zagotavljanje hitre pomoči državi članici, ki se znajde v položaju posebnega pritiska na zunanje meje[5]. Prav tako bo izvedla oceno agencije FRONTEX za leto 2007, ki bo obsegala pregled njenih trenutnih nalog vključno z oceno, ali je treba njeno področje razširiti. Predviden je tudi nadzorni mehanizem za dopolnitev sedanje schengenske ureditve ocene, vključno z nenapovedanimi inšpekcijskimi pregledi.

22. Na sisteme mejne kontrole bo imela precejšen učinek biometrična tehnologija. Treba je izkoristiti možnosti te tehnologije za okrepitev učinkovitosti operacij za mejne kontrole ob upoštevanju etičnih pomislekov in varstva temeljnih pravic.

23. Zato je treba v boj proti nezakonitemu priseljevanju vključiti **enoten tehnološki pristop – e-meje.** V okviru upravljanja mej na podlagi obveščanja[6] se za namene mejne kontrole uporabljajo predhodni podatki o potnikih. Direktiva 2004/82/ES dolo ča dolžnost nekaterih prevoznikov, da posredujejo podatke iz potnih listov svojih potnikov organom, ki izvajajo preglede oseb na zunanjih mejah. Poleg polnega izvajanja Direktive do septembra 2006 je treba ta sistem razširiti na druge prevoznike

---

5 COM(2006) 401 z dne 19. julija 2006.

6 Upravljanje mej na podlagi obveščanja opisuje proces zbiranja in analiziranja podatkov za analizo gro ženj in oceno tveganja z namenom vzpostavitve določenih meril tveganja. To bi organom mejne kontrole omogočilo, da izločijo potnike, ki spadajo v eno od teh kategorij, da se zanje izvedejo dodatni pregledi.

in ga še okrepiti z namenom, da se razvije analize groženj in ocene tveganj. To pomeni obsežnejšo usmerjeno rabo podatkov. Na ta način so pri doseganju splošnih interesov Unije v boju proti nezakonitemu priseljevanju v celoti upoštevane obveznosti glede varstva podatkov.

24. **Tehnologijo je treba uporabljati tudi v okviru vstopa/izstopa**. Pravila Skupnosti trenutno ne določajo avtomatične registracije državljanov tretjih držav ob vstopu ali izstopu iz ozemlja EU[7]. Države članice morajo sistematično potrjevati potne listine državljanov tretjih držav, tako ob vstopu kot ob izstopu, kar ročno izvedejo mejni policisti, ko državljan tretje države prečka mejo. Tako se lahko osebe, ki prekoračijo dovoljeno trajanje bivanja, ugotovi samo s primerjavo vstopnega in izstopnega žiga.

25. Vizumski informacijski sistem (VIS) bo organom mejne kontrole omogočil, da preverijo zgodovino prošnje za izdajo vizuma in preverijo, ali je oseba, ki vizum predlaga, ista kot tista, kateri je bil vizum izdan. Vendar ne bo hranil zapisov o različ nih vstopih državljanov tretjih držav ali preverjal, ali so osebe zapustile ozemlje ob izteku njihove pravice do bivanja. Še več, VIS ne zadeva državljanov tretjih držav, ki za vstop v EU ne potrebujejo vizuma. Druga generacija schengenskega informacijskega sistema (SIS II) bo prispevala k ohranitvi visoke stopnje varnosti na območju brez kontrol na notranjih mejah. Razpisi ukrepov, zabeleženi v zvezi z državljani tretjih držav, zadevajo samo osebe, ki jim je treba prepovedati vstop na schengensko območje, kar predstavlja zelo omejeno število glede na tiste, ki jih je treba zabeležiti v sistemu vstopa/izstopa.

26. Za obravnavanje zgornjih omejitev sistemov VIS in SIS II bi **oblikovanje splošnega in avtomatičnega sistema vstopa/izstopa** kot dopolnitev obstoječih zbirk podatkov olajšalo preglede statusa glede priseljevanja in prebivanja za državljane tretjih držav, ki vstopajo na ozemlje EU ali ga zapuščajo. To bi okrepilo zmožnost držav članic, da preverijo, ali je državljan tretje države prekoračil obdobje dovoljenega bivanja oziroma ali je to storil v preteklosti. Takšen sistem bi lahko uporabili tudi kot register delavcev iz tretjih držav, da bi olajšali upravljanje zakonitega priseljevanja, zlasti za sheme sezonskih delavcev, v skladu z Načrtom politike zakonitega priseljevanja iz leta 2005.

27. Glede na pomemben učinek, velike finančne posledice in tehnološko zahtevnost takšnega sistema bo Komisija **izvedla obsežno študijo** z začetkom v letu 2006, da bo ocenila izvedljivost in sorazmernost takšnega sistema ter njegove pravne posledice, v tem okviru pa zlasti spoštovanje pravil o varstvu podatkov.

c. Boj proti trgovini z ljudmi

28. Načrt EU o najboljših praksah, standardih in postopkih za boj proti trgovini z ljudmi in njeno preprečevanje, ki ga je Svet sprejel 1. decembra 2005 in temelji na Sporočilu Komisije[8], določa srednjeročni načrt za to področje. Akcijski načrt zajema širok izbor zadev, kot so ukrepi za izboljšanje razumevanja kriminala in njegovih razsežnosti, za preprečevanje trgovine z ljudmi, zmanjšanje povpraševanja, učinkovitejše preiskave in preganjanje, za zaščito in podporo žrtev, varno vrnitev in ponovno vključevanje ter tudi zadeve, povezane z bojem proti trgovini z ljudmi v tretjih državah. Akcijski načrt

[7] Glej tudi COM(2005) 597 z dne 24. novembra 2005.

[8] COM(2005) 514 z dne 18. oktobra 2005.

posebej zahteva, da se vključijo strategije preprečevanja, prilagojene ranljivih skupinam, kot so ženske in otroci.

29. Skupnost bo – zlasti z razvojno politiko EU, ki se osredotoča na primarni cilj zmanj šanja revščine, in z doseganjem razvojnih ciljev novega tisočletja – nadaljevala s financiranjem ukrepov, ki obravnavajo faktorje, zaradi katerih lahko osebe postanejo žrtve trgovine z ljudmi, npr. revščina, diskriminacija in pomanjkanje dostopa do osnovne in višje izobrazbe. V tem okviru je treba poudariti, da so visoki zneski, ki jih je treba plačati trgovcem z ljudmi, neto izguba za zadevne osebe.

30. Sedanje **prednostne naloge Komisije glede izvajanja** Akcijskega načrta so razvoj mehanizmov usklajevanja in sodelovanja, ki so potrebni na ravni EU, spodbujanje najboljših praks pri ugotovitvi žrtev in njihovi podpori, povezovanje z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami ter razvoj smernic za zbiranje podatkov.

d. Varne potne listine in identifikacijski dokumenti

31. Varnost dokumentov je povezana z mejno kontrolo, vendar je tudi pomemben faktor pri ukrepih po vstopu. Biometrični identifikatorji povečajo varnost vizuma in dovoljenja za prebivanje ter s tem olajšajo prečkanje meje za dobroverne potnike. Poleg zagotovitve varnosti potnih listin in identifikacijskih dokumentov je bistveno zagotoviti tudi, da te listine ali dokumenti niso pridobljeni z goljufijo, na primer z uporabo ponarejenih dokumentov ali s krajo identitete. Na podlagi minimalnih varnostnih standardov je treba oblikovati **skupne smernice**, zlasti glede postopkov izdajanja.

32. Komisija tudi aktivno sodeluje s tretjimi državami, zlasti sosednjimi državami in dr žavami zahodnega Balkana, da pomaga zagotoviti varnost njihovih potnih listin z biometrijo.

e. Obravnavanje odobritev

33. Sedanje pravo Skupnosti, vključno s schengenskimi pravili, ne vsebuje določb o odobritvah, tj. diskrecijskih odločitvah o odobritvi zakonitega bivanja na ozemlju; tak šne odločitve so zdaj zadeva izvajanja diskrecijske pravice držav članic. Glede na te žave pri dopuščanju trajne prisotnosti precejšnjega števila nezakonitih priseljencev iz tretjih držav na svojem ozemlju so nekatere države članice v prejšnjih letih sprejele obsežne programe odobritev. Ti nacionalni ukrepi so povzročili zaskrbljenost in interes v drugih državah članicah. Poleg tega lahko takšni ukrepi vplivajo na druge dr žave članice zaradi odprave kontrol na notranjih mejah znotraj schengenskega obmo čja. Prav tako Direktiva 2003/109/ES o rezidentih za daljši čas določa možnost, da se državljani tretjih držav preselijo in prebivajo v drugi državi članici po petih letih zakonitega prebivanja v prvi državi članici prebivanja.

34. Komisija je v odgovor na zadnje dogodke, vključno z odobritvami, in na podlagi zahteve Sveta predlagala vzpostavitev vzajemnega informacijskega sistema o nacionalnih ukrepih na področju priseljevanja in azila, ki lahko vplivajo na druge dr žave članice ali Skupnost kot celoto. Ta sistem naj bi začel delovati leta 2007.

35. Poleg tega in za obravnavanje pomanjkanja dobrih dokazov in posodobljenih

informacij **bo v letu 2007 sprožena študija** o sedanjih praksah, učinkih in vplivih odobritvenih ukrepov v državah članicah. Ta študija bo podlaga za nadaljnje razprave, vključno o tem, ali obstaja potreba po skupnem pravnem okviru za odobritve na ravni EU.

f. Obravnavanje glavnega vplivnega dejavnika: nezakonito zaposlovanje

36. Osrednje pravilo, kako EU obravnava nezakonito priseljevanje, je odprava spodbud v namembnih državah. Vplivni dejavniki so čisto preprosto povezani z dejstvom, da bodo priseljenci zaradi tega, ker iščejo boljše življenje, še vedno namenjeni v EU, dokler bodo možnosti za življenje tam boljše kot v njihovih domovinah. Vendar države članice tudi ustvarjajo vplivne dejavnike s tem, ko tolerirajo nezakonito zaposlovanje državljanov tretjih držav. Možnost zaposlitve v času nezakonite prisotnosti v EU[9] je pomemben vplivni dejavnik, saj je tveganje odkritja s strani pristojnih organov trenutno zelo nizko tako za delodajalce kot za zaposlene. Poleg tega nezakonito zaposlovanje, zlasti v malih in srednjih podjetjih ter za sezonsko delo, resno spodkopava verodostojnost poti za zakonito priseljevanje in davčne prihodke držav članic. Vodi lahko tudi do resnega izkoriščanja ali celo pogojev, podobnih suženjstvu, ki jih v Evropski uniji ni mogoče dopustiti. Takšni pogoji niso omejeni na primere, kjer je vpleten organiziran kriminal. Nezakonito zaposlovanje preprečuje delavcem, da bi bili vključeni v sistem socialnega zavarovanja, in ustvarja neenake pogoje za delodajalce. Prav tako lahko to tam, kjer se delovna mesta premikajo iz rednega trga delovne sile v sivo ekonomijo, privede do nezadovoljstva, kadar ta delovna mesta zasedejo državljani tretjih držav, ki prebivajo nezakonito. Zmanjšanje zaposlovanja te vrste bi lahko prispevalo k zmanjšanju nedopustnih oblik izkoriščanja, povečanju davčnih prihodkov in zmanjšanju ksenofobnega obnašanja.

37. Evropska strategija zaposlovanja in Smernice za zaposlovanje zahtevajo ukrepe za okrepitev rednega zaposlovanja. Pobude, kot so posodobitev socialne varnosti, zmanjšanje stroškov dela, ki ne spadajo v plačo, in zmanjšanje davčnega bremena za nizko plačane/nizko usposobljene delavce bodo gotovo prispevale k znižanju pobud za neprijavljeno delo in posledično za zaposlovanje nezakonitih priseljencev.

38. Poleg tega bi morali posebej obravnavati zaposlovanje nezakonito prisotnih državljanov tretjih držav ali oseb, ki delajo ob kršenju svojega statusa prebivanja. Hkrati bi morali pozornost posvetiti splošnemu delovanju trgov dela EU. S tem v zvezi izstopajo trije široko razvejani pojavi, delo v gradbeništvu, gostinstvu in tekstilni industriji, kar pogosto poteka z zaposlovanjem preko organiziranih kriminalnih mrež; prodaja pogosto ponarejenega blaga; in gospodinjska dela v zasebnih gospodinjstvih, kjer lahko nastanejo drastične oblike izkoriščanja. Nekatere države članice so v skladu s priporočilom Sveta iz leta 1995 o uskladitvi sredstev za boj proti nezakonitemu priseljevanju in nezakonitemu zaposlovanju ter izboljšanju ustreznih sredstev nadzora[10] sprejele ukrepe, vključno z zavezo delodajalcev, da s pregledi pri organih, pristojnih za izdajo dovoljenj za prebivanje in delovnih dovoljenj, preverijo priseljenski status državljanov tretjih držav, preden jim ponudijo zaposlitev. Uvedene so bile tudi kazni za delodajalce, ki obsegajo izključitev iz postopkov javnih naročil, omejitve pri

---

[9] Za namen tega sporočila takšno nezakonito zaposlovanje obsega vsakršno vrsto plačane gospodarske dejavnosti, ki jo opravlja državljan tretje države, ki je nezakonito prisoten v EU (to zajema vse državljane tretjih držav, ki nimajo veljavnega dovoljenja za začasno ali trajno prebivanje).

[10] UL C 005, 10.1.1996, str. 1.

prihodnjem zaposlovanju (črne liste), kazenske sankcije in obveznost plačila stroškov vrnitve. **Prva prednostna naloga mora biti sprejetje podobnih ukrepov v državah članicah, ki takšnih ukrepov še niso sprejele, in učinkovito izvajanje v vseh dr žavah članicah.** Prav tako bi morale države članice uporabiti učinkovite sankcije za kršenje zakonodaje, zlasti o zdravju in varnosti pri delu, do katerih v okviru nezakonitega zaposlovanja pogosto pride.

39. Hkrati bo Komisija v letu 2006 začela z **oceno učinka in morebitnih pomanjkljivosti** glede „paketa o pomagačih“, kamor spadata Direktiva 2002/90/ES in Okvirni sklep Sveta 2002/946/PNZ, ki opredeljujeta pomoč pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju ter krepitev kazenskega okvirja na področju prepre čevanja nudenja pomoči pri teh pojavih. Ta ocena bo upoštevala učinek nedavne sodbe Sodišča v zadevi C-176/03. Čeprav je bila narava teh ukrepov po definiciji mnogo širša, so bili to prvi instrumenti na ravni EU, katerih cilj je bila nezakonita pomoč pri nezakonitem vstopu in prebivanju. Komisija bo začela z razpravami z dr žavami članicami in ustreznimi interesnimi skupinami, zlasti združenji delodajalcev in sindikati, o odgovornosti delodajalcev glede zaposlovanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo, v podjetjih. Ob koncu tega procesa bo Komisija ocenila, ali so potrebni dodatni ukrepi na ravni EU za uskladitev sankcij za podjetja, ki zaposlujejo državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo.

40. Politike za boj proti nezakonitemu delu morajo biti podprte z **izboljšanim informiranjem** tako o delu, ki ga opravljajo državljani tretjih držav, ki nezakonito prebivajo, in o ukrepih držav članic, da bi zmanjšale takšno zaposlovanje. Vključene bi morale biti tudi informacije, ki jih je treba zbrati neposredno od neregistriranih delavcev v sodelovanju z NVO.

41. Pravila EU za sprejem ekonomskih migrantov so bila objavljena v nedavno sprejetem Načrtu politike zakonitega priseljevanja[11]. Treba je sprejeti **ukrepe za zmanjšanje tveganja zlorabe**. V Načrtu politike je bil naveden predlog splošne okvirne direktive za leto 2007, ki bo zagotovila skupni okvir pravic za vse državljane tretjih držav v zakonitem delovnem razmerju ter bo tudi vključevala ukrepe za boj proti nezakonitemu zaposlovanju. Ti bi morali zajemati oblikovanje enotnega delovnega/dovoljenja za prebivanje z biometričnimi identifikatorji, da se vzpostavi zanesljiva povezava med dokumentom in njegovim imetnikom. Poleg tega bi lahko vzpostavili finančno odgovornost delodajalcev v skladu z načeli, določenimi v Direktivi o znanstvenikih, ki so državljani tretjih držav (2005/71/ES).

g. Politika vračanja

42. Vračanje ob polnem spoštovanju temeljnih pravic ostaja temeljni kamen politike priseljevanja EU. Učinkovita politika vračanja je bistvena pri zagotavljanju javne podpore za elemente, kot sta zakonito priseljevanje in azil.

43. **Sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu** bo prav tako ostala prednostna naloga. Treba je dokončati pogajanja, ki trenutno potekajo, in sprejeti nova pooblastila za pogajanja, za začetek z državami zahodnega Balkana in čim prej z izbranimi sosednjimi državami.

---

[11] COM(2005) 669 z dne 21. decembra 2005.

44. Predlog Direktive o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo, je trenutno v razpravi v Evropskem parlamentu in Svetu. Določa skupna pravila za vračanje, uporabo prisilnih ukrepov, za časno omejitev prostosti in ponoven vstop.

45. Komisija bo s prihodnjim Skladom za vračanje pridobila instrument za podporo in spodbujanje prizadevanj držav članic za izboljšanje upravljanja vračanja v vseh njegovih razsežnostih, vključno z okrepljenim sodelovanjem, ki bo še povečalo solidarnost med njimi.

46. Trije elementi podpirajo **organizacijo skupnih povratnih letov**; Odločba Sveta 2004/573/ES določa pravno podlago za takšne lete; pripravljalni ukrepi za vračanje in prihodnji sklad za vračanje zagotavljajo finančne pogoje; komunikacijska podpora, ki jo zagotavlja spletna mreža ICONet, omogoča potrebno izmenjavo podatkov med državami članicami. Ti elementi predstavljajo sedanjo podlago za sodelovanje. FRONTEX bo zagotovil potrebno pomoč za organizacijo in uskladitev skupnih operacij vračanja držav članic. Nadalje Direktiva Sveta 2003/110/ES krepi sodelovanje med državami članicami v primerih zračnega tranzita. Komisija bo pripravila **nadaljnje predloge**, ki temeljijo na sklepih Sveta iz leta 2003 in spodbujajo države članice, da olajšajo kratkoročni tranzit po kopnem ali morju.

47. Pomanjkanje dokumentacije ostaja ovira za učinkovito vračanje nezakonitih priseljencev, zlasti zato, ker potnih listin EU v številnih tretjih državah še vedno ne sprejmejo. Sedanja potna listina EU temelji na priporočilu Sveta iz leta 1994, Svet pa je po ponovni proučitvi junija 2004 sprejel sklepe. FRONTEX bo ugotovil najboljše prakse za pridobitev potnih listin in vračanje državljanov tretjih držav.

48. Treba je tudi določiti **skupne standarde za usposabljanje** uradnikov, odgovornih za vračanje, na primer z izdelavo skupnega priročnika za usposabljanje ter pripravo poenotenih in specializiranih seminarjev na ravni EU.

h. Izboljšanje izmenjave informacij z obstoječimi instrumenti

49. Operativno sodelovanje med državami članicami je lahko uspešno le, če si lahko hitro in enostavno delijo podatke tehnične in strateške narave.

50. ICONet zdaj deluje. Dostop, predviden za Europol in Frontex tekom leta 2006, bi moral povečati učinkovitost. Za prihodnjo uporabo bi lahko ICONet deloval kot sistem zgodnjega opozarjanja, pri usklajevanju operacij vračanja in kot platforma za izmenjavo informacij med uradniki za zvezo za priseljevanje.

51. Uradniki za zvezo za priseljevanje držav članic zagotavljajo bistvene informacije iz matičnih držav glede nezakonitega priseljevanja. **Sodelovanje med uradniki za zvezo za priseljevanje je treba olajšati in okrepiti** za boljšo uporabo teh podatkov. Da bi odgovorili na sedanji pritisk nezakonitega priseljevanja, morajo biti prednostne regije za ustanovitev takšnih mrež uradnikov za zvezo za priseljevanje ustrezne afriške države in zahodni Balkan.

52. Europol ponuja operativno in strateško podporo državam članicam kot del svoje naloge preprečevanja tihotapljenja ljudi. Vendar je treba **operativno sodelovanje** in

komunikacijo med državami članicami in Europolom izboljšati in okrepiti. V ta namen je treba vzpostaviti strukturirano sodelovanje med nacionalnimi službami za priseljevanje, mejnimi policisti, policijo in drugimi organi kazenskega pregona, pristojnimi za boj proti pomoči pri nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi; to sodelovanje bi moralo vključevati tudi izmenjavo obveščevalnih podatkov in njihovo skupno analizo. Države članice bi morale tudi v večji meri uporabljati skupne preiskovalne enote za uničenje mrež pomagačev v skladu z zadevnim Okvirnim sklepom 2002/465/PNZ in s sodelovanjem Europola.

i. Odgovornost prevoznikov

53. Ob upoštevanju dolžnosti prevoznikov, da preprečujejo nezakonito priseljevanje, so posebej pomembni člen 26 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, Direktiva o odgovornosti prevoznikov 2001/51/ES in Direktiva 2004/82/ES o dol žnosti prevoznikov, da posredujejo podatke o potnikih. Za obravnavanje vseh pomanjkljivosti ali praznin bo izvedena **ocena učinkov teh ukrepov**. Forum, vzpostavljen leta 2001 in sestavljen iz predstavnikov držav članic, prevozne industrije in človekoljubnih organizacij, bi moral v letu 2007 raziskati možnosti za sodelovanje med organi za priseljevanje in prevozniki ter ugotoviti najboljše prakse.

4. Sklepna ugotovitev

54. Haaški program potrjuje, da je izvajanje že dogovorjenih ukrepov sestavni del načina, na katerega EU nadaljuje z obravnavanjem nezakonitega priseljevanja. Neuradna izmenjava podatkov med državami članicami ter spremljanje skladnosti držav članic z obstoječim pravnim redom, ki ga opravlja Komisija, sta bistvenega pomena, da lahko ukrepi v celoti dosežejo svoj nameravani učinek.

55 Zaradi opisanega večstranskega pristopa mora Skupnost okrepiti skupni pristop, ki temelji na vzajemnem zaupanju ter delitvi strokovnega znanja z namenom poglobitve sodelovanja in razvijanja skupnih politik. Predlagani ukrepi temeljijo na trdni osnovi in bodo prispevali k ciljem Haaškega programa za izboljšanje sposobnosti Unije, da nadzoruje migracijske tokove. Komisija bo Svetu poročala o doseženem napredku pri izvajanju teh ukrepov eno leto po sprejetju tega sporočila.