EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 19.7.2006
KOM(2006) 402 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSION

om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare

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

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSION

om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare

1. Inledning

1. Detta meddelande utgör en integrerad del av EU:s övergripande och strukturerade angreppsmetod för en verkningsfull hantering av migrationen och kompletterar de politiska initiativ som nyligen tagits på området, t.ex. den strategiska planen för laglig migration[1], meddelandet om migration och utveckling[2] samt meddelandet med förslag om en gemensam agenda för integration[3].

2. Att särskilt komma åt den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare har varit en central del i EU:s gemensamma migrationspolitik alltsedan den infördes. Kommissionen aviserade speciellt i sitt meddelande från 2001 om en gemensam politik i fråga om olaglig invandring sin avsikt att *bemöta den olagliga invandringen genom en övergripande strategi* som riktar in sig på de olika faserna i migrationsprocessen. Rådets tre handlingsplaner från 2002 gällande olaglig invandring, yttre gränser och återvändande innehöll en bred uppsättning åtgärder. I kommissionens meddelande från 2003 bedömdes de framsteg som gjorts på grundval av dessa handlingsplaner och vidare aviserade kommissionen en årlig inventering, vilket utmynnade i 2004 års rapport. En liknande rapport bifogas detta meddelande och tar upp vad som skett under 2005. En annan bilaga innehåller statistiskt material om migrationsflödena till EU-25.

3. Termen ”olaglig invandring” används för att beskriva en mängd företeelser. Termen omfattar bland annat tredjelandsmedborgare som olagligen reser in på en medlemsstats territorium land-, sjö- eller luftvägen, och hit räknas också flygplatsernas transitområden. Hjälpmedlet är ofta falska eller förfalskade handlingar eller så sker inresan med hjälp av organiserade brottsnätverk av människosmugglare. Därtill kommer att ett betydande antal personer som lagligen reser in med giltig visering eller utan att behöva visering, stannar kvar efter det att viseringen upphört att gälla eller ändrar syftet med vistelsen utan godkännande från myndigheterna. Slutligen finns även asylsökande som fått avslag men som inte lämnar landet efter ett slutgiltigt negativt asylbeslut.

4. I Haagprogrammet fastställs dagordningen för hur man skall intensifiera kampen mot alla dessa former av olaglig invandring inom ett antal olika politikområden: gränssäkerhet, olaglig anställning, återvändande samt samarbete med tredjeländer. Med tanke på det stigande invandringstrycket mot EU:s yttre gränser och fem år efter det första meddelandet om olaglig invandring och sex månader efter det att den strategiska planen för laglig migration lades fram är tiden nu mogen att åter ta upp denna avgörande fråga. I föreliggande meddelande fastställs därför nya politiska

[1] KOM(2005) 669, 21.12.2005.
[2] KOM(2005) 390, 1.9.2005.
[3] KOM(2005) 389, 1.9.2005.

prioriteringar och vidare föreslås ett antal praktiska och handlingsinriktade åtgärder.

2. Beståndsdelarna i EU:s angreppsmetod

5. Olaglig inresa och transitering av tredjelandsmedborgare som inte är i behov av internationellt beskydd och deras vistelse i EU underminerar den gemensamma invandringspolitikens trovärdighet. Om gemenskapens insatser inte förstärks skulle, vilket vi redan kan se och uppleva i dag, krisen öka både till sin beskaffenhet och till sin omfattning.

6. EU:s övergripande angreppsmetod för att bekämpa olaglig invandring vägleds av en uppsättning grundprinciper som syftar till att jämka samman behovet av solidaritet inom unionen, grundläggande rättigheter, förväntningar från tredjeland samt allmänhetens uppfattningar i medlemsstaterna.

7. **Solidaritet, ömsesidig tilltro och delat ansvar mellan medlemsstaterna** är centrala krav i ett område utan inre gränser, som särskilt belastar medlemsstater som kontrollerar en yttre gräns med anledning av trycket från den olagliga invandringen.

8. **De grundläggande rättigheterna** måste skyddas och främjas. Olagliga invandrare måste behandlas humant och värdigt, särskilt som de ofta är offer för nätverk av människohandlare och blir utnyttjade av arbetsgivare. Alla lagstiftningsinitiativ bör därför bli föremål för en bedömning för att utvärdera återverkningarna på de grundläggande rättigheterna. Alla inskränkningar måste stå i samklang med stadgan om de grundläggande rättigheterna och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och på så sätt överensstämma med vad som är lag och nödvändighet i ett demokratiskt samhälle.

9. **Blandade migrationsströmmar** där det finns en mängd skäl till att människor försöker ta sig in i EU, bl.a. för att på så sätt få internationellt beskydd, ställer medlemsstaterna inför en rad utmaningar. Av detta skäl måste en effektiv politik mot olaglig invandring rikta uppmärksamhet mot olika problemområden och samtidigt garantera att internationella skyldigheter i fråga om mänskliga rättigheter respekteras till fullo, bl.a. **rätten att söka asyl**.

10. En viktig beståndsdel i EU:s migrationshantering är **partnerskapen med tredjeländer** som syftar till att skapa enhetlighet mellan de interna och externa insatserna. Förutom samarbete vars omedelbara syfte är att minska och förhindra olaglig invandring går partnerskapen också ut på att hjälpa ursprungsländerna att ta itu med de olagliga migrationsflödenas rotproblem och pushfaktorer. Den olagliga invandringen är en komplex företeelse vars alla aspekter måste tacklas.

11. I enlighet med vad som aviserats i den strategiska plan som antagits av kommissionen[4]. Omvänt kan det faktum att sådana bestämmelser finns reducera den olagliga invandringen genom att erbjuda utsikter och möjligheter till dem som annars kanske skulle invandra olagligen. Arbetskraftsmigration kan generellt bidra både till att handskas med effekterna av den demografiska förändringen i EU och att tillfredsställa arbetsmarknadens behov.

[4] Se bilaga 1.

12. Det är viktigt att inte skapa falska eller orimliga förväntningar. De skäl som får tredjelandsmedborgare att försöka sig på att invandra olagligen är så vittfamnande och komplicerade att det vore orealistiskt att tro att de olagliga invandringsflödena helt och hållet kan hindras. **I allmänhetens uppfattning** av situationen finns en tendens att koppla samman flera samhällsproblem med den olagliga invandringen, vilket också bör beaktas. EU och dess medlemsstater måste främja en rationell debatt som bygger på objektiv information för att utrota rasism och främlingsfientlighet, t.ex. genom att anta och genomföra effektiv EU-lagstiftning på detta område.

3. Politiska prioriteringar

13. Mot bakgrund av både omfattningen på utmaningen och företeelsens komplexitet behövs en mångfasetterad angreppsmetod som inriktas på åtgärder i alla skeden i migrationsprocessen. Föreliggande meddelande tar därför upp nio olika prioriterade områden. För varje fråga undersöks den nuvarande situationen och sammanhanget beskrivs. På den grundvalen presenteras därefter möjliga insatser och åtgärder.

a. Samarbete med tredje land

14. Dialog och samarbete i migrationsfrågan mellan EU och ursprungs- och transitländerna är av avgörande betydelse och kommer ytterligare att byggas ut. Ett sådant samarbete har utvecklats med länderna i EU:s östliga och södra grannskap samt med Balkanländerna. Intensifierade kontakter med andra centrala länder, som t.ex. Libyen, krävs för att se till att de åtar sig att samarbeta på ett effektiv sätt. Den olagliga invandringen återfinns också allt oftare på dagordningen i förbindelserna med Latinamerika och vissa asiatiska länder.

15. Som en reaktion på olaglig invandring i Medelhavsområdet som vi nyligen upplevt och som fortfarande pågår betonade Europeiska rådets under sitt möte den 15-16 december 2005 behovet av en **övergripande strategi som bygger på konkreta åtgärder och beslöt att anslå upp till 3% av de berörda finansiella instrumenten** för att intensifiera det ekonomiska biståndet på områden som rör eller har anknytning till migration. Kortsiktiga och medellångsiktiga åtgärder, exempelvis gemensamma patruller, övervakning och en utbyggd insatsförmåga har införts och skall förhindra att människoliv går till spillo ute till havs. Vidare har man antagit en facilitet på 25 miljoner euro för kapacitetsuppbyggnad på migrationsområdet för AVS-länder. Den är huvudsakligen inriktad på tekniskt bistånd och syftar till en bättre hantering av migrationen. **Förbättrat samarbete och bättre dialog** i en rad olika migrationsfrågor med Afrikas subsahariska stater samt grannländerna i hela Medelhavsregionen utgör en del i en långsiktig planering. Relevanta fora är exempelvis a) den politiska dialogen inom Cotonouavtalet mellan EU och AVS-länderna, särskilt artikel 13 i det avtalet, b) den politiska dialogen med EU:s partner i Medelhavsområdet, c) dialogen med och mellan (under-) regionala organisationer, bl.a. Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (ECOWAS) och Afrikanska unionen (AU) samt d) specifika tillfälliga regionala initiativ som t.ex. Rabatkonferensen.

16. I sin utvecklingspolitik och de program som grundar sig på denna kommer EU fortsatt att **ta itu med pushfaktorerna bakom den olagliga invandringen**, t.ex. fattigdom, arbetslöshet, konflikter, miljöförstöring, dåligt styre, brist på utbildning, hälsovård etc.

Migrationsaspekterna kommer även fortsättningsvis att integreras i EU:s strategier för hjälp till utvecklingsländer, i nära partnerskap med de berörda länderna. När så är lämpligt och efter ömsesidig överenskommelse, kommer EU att hjälpa partner i utvecklingsvärlden att förbättra sin kapacitet att handskas med migrationsflödena och bekämpa människohandel.

17. Såsom aviserades i den strategiska planen för laglig migration kommer kommissionen dessutom att vidta mått och steg för att **utöka de informationskällor** som finns tillgängliga i ursprungsländerna om möjligheterna och villkoren för laglig invandring till EU. Med anledning därav slår den strategiska planen fast att kommissionen 2006 skall inleda arbetet med att skapa en EU-invandringsportal. Denna portal kommer att innehålla både information om lagliga invandringsmöjligheter, men också om farorna med och konsekvenserna av olaglig invandring till EU. Dessutom övervägs möjligheten att inrätta informationsställen, exempelvis i vissa utvalda afrikanska länder, liksom om det är möjligt att genomföra informationskampanjer.

b. Säkra gränser – Integrerad förvaltning av de yttre gränserna

18. Gemenskapens gränskodex – inklusive den icke-bindande praktiska vägledning för gränsvakter som ges ut i september 2006, förordningen om lokal gränstrafik och förordningen om inrättandet av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna (Frontex) bildar tillsammans en rättslig och operativ ram genom vilken gränskontrollerna ytterligare kan utvecklas till en hög standard.

19. Den kommande Fonden för de yttre gränserna stärker ytterligare solidariteten mellan medlemsstaterna genom att den stöder en rättvis uppdelning av ansvaret för de kostnader som uppstår vid förvaltningen av unionens yttre gränser.

20. För att ännu mer effektivisera de gemensamma gränskontrollsinsatserna kommer Frontex att underlätta tekniskt samarbete och ingå nödvändiga överenskommelser med tredjeländer, i synnerhet grannländer och kandidatländer.

21. En **gemensam uppfattning** bör utvecklas **om den integrerade gränsförvaltningen** och omfatta hela spektrumet av gränsförvaltningsaktiviteter på EU-nivå. I detta skulle också ingå att man urskiljer de bästa lösningarna för en integrerad gränsförvaltningsmodell. Till ett stöd för detta föreslår kommissionen en förordning som inrättar en mekanism för snabb hjälp till medlemsstater som upplever ett speciellt migrationstryck vid sina yttre gränser[5]. Kommissionen kommer också att göra en utvärdering av Frontex år 2007, bl.a. kommer man att gå igenom byråns nuvarande uppgifter och också bedöma om ansvarsområdet bör utvidgas. Vidare planeras en tillsynsmekanism som skall komplettera de nuvarande utvärderingsrutinerna för Schengenregelverket och som bl.a. omfattar oaviserade inspektioner.

22. Biometrisk teknik kommer att få ett betydande inflytande på gränskontrollssystemen. Potentialen hos denna teknik bör utnyttjas för att effektivisera gränskontrollinsatserna samtidigt som etiska frågor och skyddet av de grundläggande rättigheterna inte glöms bort.

23. Man bör därför inlemma en **integrerad teknisk metod** – **e-gränser** – i kampen mot

[5] KOM(2006) 401, 19.7.2006.

olaglig invandring. Vid underrättelsestyrd gränsförvaltning[6] används förhandsinformation om passagerare för gränskontrollsändamål. I direktiv 2004/82/EG föreskrivs en skyldighet för vissa transportörer att meddela uppgifter i passagerarnas pass till de myndigheter som genomför kontrollerna vid den yttre gränsen. Med tanke på att direktivet till fullo skall vara genomfört i september 2006 bör detta system utvidgas till att omfatta andra transportörer och förbättras ytterligare i syfte att utveckla hotbildsanalyser och riskbedömningar. Detta innebär en mer uttömmande målinriktad användning av uppgifterna. Strävan efter att främja unionens generella intresse av att bekämpa olaglig invandring kommer att paras med full respekt av skyldigheterna i fråga om dataskyddet.

24. **Teknik bör även komma till användning i samband med in- eller utresetillfället**. Gemenskapens nuvarande regler föreskriver ingenting om automatisk registrering av tredjelandsmedborgare vid inresa till eller utresa från EU:s territorium[7]. Medlemsstaterna är skyldiga att systematiskt stämpla tredjelandsmedborgarnas resehandlingar både vid inresa och vid utresa, vilket sker manuellt av gränsvakterna när en tredjelandsmedborgare passerar gränsen. Personer som olovligen stannat kvar längre än tillåtet kan sålunda bara upptäckas vid en jämförelse mellan inrese- och utresestämplarna.

25. Informationssystemet för viseringar (VIS) kommer att göra det möjligt för gränskontrollmyndigheterna att kontrollera en viseringsansökans historik och att verifiera huruvida en person som företer viseringen är den person som den utfärdats till. Systemet kommer dock inte att hålla reda på tredjelandsmedborgares olika inresor eller kontrollera huruvida personer har lämnat EU:s territorium när viseringen löper ut. Vidare gäller VIS inte tredjelandsmedborgare som inte är skyldiga att inneha visering för inresa till EU. Andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) kommer att bidra till att en hög säkerhetsnivå upprätthålls inom ett EU som saknar inre gränskontroller. De varningar som registreras gällande tredjelandsmedborgare avser bara personer som skall vägras inresa till Schengenområdet, vilket är ett mycket begränsat antal personer jämfört med hur många som skulle föras in i ett system för registrering av in- och utresor.

26. För att åtgärda ovan nämnda begränsningar i VIS och SIS II skulle **skapandet av ett generaliserat och automatiserat system för registrering av in- och utresor,** som ett komplement till befintliga databaser, underlätta kontrollerna av invandrings- och uppehållstillståndsstatus för tredjelandsmedborgare som reser till eller från EU:s territorium. Detta skulle stärka medlemsstaternas kapacitet att kontrollera om en tredjelandsmedborgare har stannat längre än viseringens giltighetstid eller har gjort detta tidigare. Denna typ av system skulle också kunna användas för registrering av arbetstagare från tredjeländer för att underlätta hanteringen av den lagliga migrationen, särskilt för säsongsarbetarprogram, vilket ligger i linje med 2005 års strategiska plan för laglig migration.

27. Eftersom ett sådant system får en enorm genomslagskraft, har stora ekonomiska

---

[6] Underrättelsestyrd gränsförvaltning är en process bestående av insamling och analys av uppgifter för hotbildsanalyser samt riskbedömningar och där syftet är att fastslå vissa riskkriterier. Detta skulle göra det möjligt för gränskontrollmyndigheterna att filtrera bort passagerare som ingår i en av dessa kategorier för att göra extrakontroller.

[7] Se även KOM(2005) 597, 24.11.2005.

konsekvenser samt tekniskt är mycket komplext, kommer kommissionen att **göra en uttömmande studie**, som skall inledas 2006, för att bedöma genomförbarheten och de rimliga proportionerna för systemet, liksom de rättsliga följderna och då särskilt efterlevnaden av bestämmelserna om dataskydd.

c. Kamp mot människohandel

28. I den EU-plan gällande bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel som antogs av rådet den 1 december 2005 och som är baserad på kommissionens meddelande[8], fastställs dagordningen på detta område på medellång sikt. Handlingsplanen omfattar en rad frågor som t.ex. åtgärder för att förbättra kunskaperna om detta brott och dess olika dimensioner, hur man kan förhindra människohandel och reducera efterfrågan, effektiviserade utredningar och rättsliga åtgärder, skydd av och stöd till offren, ett tryggt återvändande och återintegrering samt frågor kopplade till åtgärder i tredjeländer för att motverka människohandeln. I handlingsplanen krävs uttryckligen att detta bör inkludera preventiva strategier särskilt avsedda för sårbara grupper som kvinnor och barn.

29. Gemenskapen kommer – särskilt genom EU:s utvecklingspolitik, som är koncentrerad på det primära målet att minska fattigdomen och att uppnå millenieutvecklingsmålen – fortsatt att finansiera åtgärder som inriktas på de faktorer som gör människor benägna att inlåta sig med människosmugglare, t.ex. fattigdom, diskriminering samt brist på grundläggande och högre utbildning. Det skall i detta sammanhang betonas att de höga belopp som tas ut av människosmugglarna är en nettoförlust för de berörda personerna.

30. **Kommissionens** nuvarande **prioriteringar när det gäller att genomföra** handlingsplanen är att utveckla de samordnings- och samarbetsmekanismer som behövs på EU-nivå, att främja de bästa metoderna att urskilja och stöda offer, arbete i nätverk under medverkan av internationella och icke-statliga organisationer samt att ta fram riktlinjer för uppgiftsinsamling.

d. Säkra rese- och identitetshandlingar

31. Handlingssäkerhet är av vikt vid gränskontrollerna men är också en framträdande faktor vid åtgärder efter gränspassagen. Biometriska kännetecken gör viseringar och uppehållstillstånd säkrare, något som dessutom underlättar gränspassagen för bona fide-resenärer. Det är avgörande inte bara att säkra rese- och identitetshandlingarna, utan också att se till att de inte anskaffas genom bedrägeri, exempelvis genom användning av förfalskade handlingar eller genom identitetsstöld. **Gemensamma riktlinjer** bör tas fram för minimisäkerhetsstandarder, särskilt vad avser förfaranden i samband med utfärdandet.

32. Kommissionen samarbetar också aktivt med tredjeländer, särskilt med grannländerna och länderna på västra Balkan för att bistå dem att säkra sina resehandlingar med biometrikens hjälp.

e. Frågan om legaliseringar

---

[8] KOM(2005) 514, 18.10.2005.

33. Gemenskapens nuvarande lagstiftning, inbegripet Schengenreglerna, innehåller inte några bestämmelser om legaliseringar, dvs. ett lands rätt att bevilja laglig vistelse inom sitt territorium. Sådana beslut är för närvarande något som medlemsstaterna kan besluta fritt om. Mot bakgrund av svårigheterna med toleransen gentemot en ständig närvaro av många olagliga invandrare från tredjeland har vissa medlemsstater genomfört storskaliga legaliseringsprogram under de senaste åren. Dessa nationella åtgärder har både föranlett farhågor och väckt intresse i andra medlemsstater. Sådana åtgärder kan dessutom få effekter för andra medlemsstater till följd av avskaffandet av de inre gränskontrollerna inom Schengenområdet. Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (2003/109/EG) ger också möjligheten för tredjelandsmedborgare att flytta till och bo i en annan medlemsstat efter att i fem år ha vistats lagligt i en första medlemsstat.

34. För att bemöta den senaste tidens händelser, bl.a. legaliseringarna, och på begäran av rådet, har kommissionen föreslagit att man skall inrätta ett ömsesidigt informationssystem om nationella åtgärder i migrations- och asylärenden som kan få effekter på andra medlemsstater eller på gemenskapen som helhet. Detta system förväntas kunna tas i drift under 2007.

35. För att åtgärda bristen på säkra belägg och aktuell information kommer dessutom en **studie att igångsättas 2007** gällande nuvarande praxis samt effekter och konsekvenser av legaliseringsåtgärder i medlemsstaterna. Studien kommer att lägga en grund för framtida diskussioner, också den om huruvida det finns ett behov på EU-nivå av gemensam legaliseringslagstiftning.

f. Åtgärder mot en central pullfaktor: olagliga anställningar

36. En central grundsats i EU:s sätt att ta itu med den olagliga invandringen är att avlägsna incitamenten i destinationsländerna. Pullfaktorerna hänger helt enkelt ihop med att invandrarna ju önskar sig ett bättre liv och därför kommer att fortsätta vilja ta sig till EU så länge livsmöjligheterna är bättre här än i deras hemländer. Medlemsstaterna skapar dock också pullfaktorer genom att tolerera olagliga anställningar av tredjelandsmedborgare. Möjligheterna att hitta arbete under en olaglig vistelse i EU[9] är en mycket viktig pullfaktor, eftersom risken för att bli upptäckt av myndigheterna för närvarande är mycket liten både för arbetsgivaren och för den anställde. Olagliga anställningar, särskilt i små och medelstora företag och inom säsongsarbetssektorn, underminerar dessutom allvarligt tilltron till de lagliga migrationskanalerna och urholkar medlemsstaternas skatteinkomster. De kan också leda till allvarliga fall av exploatering eller till och med slaveriliknande villkor, som inte kan tolereras i Europeiska unionen. Denna typ av villkor är inte bara begränsad till fall där den organiserade brottsligheten är inblandad. Olagliga anställningar förhindrar arbetstagare från att komma i åtnjutande av social trygghet och skapar ojämlika konkurrensvillkor for arbetsgivarna. När arbetena flyttas över från den vanliga arbetsmarknaden till den svarta ekonomin kan detta också leda till ovilja bland människor när dessa arbeten tas över av tredjelandsmedborgare som vistas i landet olagligt. Reducerar man denna typ av anställningar kan det bidra till en minskning av

[9] I föreliggande meddelande förstås med sådana olagliga anställningar alla typer av avlönad ekonomisk aktivitet som företas av tredjelandsmedborgare som olagligen vistas inom EU (detta omfattar alla tredjelandsmedborgare som inte innehar något giltigt uppehållstillstånd).

oacceptabla former av exploatering samt till ökade skatteintäkter och avtagande främlingsfientlighet.

37. I den europeiska sysselsättningsstrategin och sysselsättningsriktlinjerna efterlyser man insatser för att främja reguljära anställningar. Initiativ som t.ex. modernisering av den sociala tryggheten, minskning av lönebikostnader och sänkning av skattetrycket på arbetstagare med låg inkomst/låga kvalifikationer bidrar sannolikt till att försvaga incitamenten för svartarbete och i förlängningen för rekrytering av olagliga invandrare.

38. Man bör dessutom särskilt inrikta sig på arbetsgivare som anställer olagliga tredjelandsmedborgare eller personer som saknar arbetstillstånd. Samtidigt bör uppmärksamhet riktas på hur EU:s arbetsmarknader generellt fungerar. Härvidlag är det tre allmänna företeelser som är iögonenfallande: arbeten inom byggbranschen, restaurangsektorn och i textilindustrin, ofta genom rekrytering av organiserade brottsnätverk, försäljning av varor som ofta är förfalskade samt hushållsarbete hos privatpersoner där extrema former av exploatering ofta förekommer. Vissa medlemsstater har vidtagit åtgärder med anledning av rådets rekommendation från 1995 om harmonisering av åtgärder i kampen mot olaglig invandring och olagligt arbete och förbättring av kontrollåtgärderna på detta område[10], vari ingår en skyldighet för arbetsgivare att kontrollera tredjelandsmedborgares invandringsstatus före ett anställningserbjudande genom kontakter med de myndigheter som ansvarar för utfärdandet av uppehålls- och arbetstillstånd. Påföljder har också införts för arbetsgivare exempelvis i form av uteslutning från offentliga upphandlingar, begränsningar av framtida rekrytering (svarta listor), straffrättsliga påföljder och skyldighet att betala kostanden för att återsända den berörda personen till sitt hemland. **En första prioritet bör vara att liknande bestämmelser antas av de medlemsstater som inte redan vidtagit sådana åtgärder samt att de verkligen genomförs av alla medlemsstaterna.** Medlemsstaterna bör också beivra brott mot lagstiftningen, särskilt när det gäller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, som ofta förekommer i samband med olagliga anställningar.

39. Samtidigt kommer kommissionen 2006 att sätta igång med en **utvärdering av effekterna av och eventuella tillkortakommanden** i det regelverk som skall motverka personer som hjälper till med olaglig invandring, dvs. direktiv 2002/90/EG och rådets rambeslut 2002/946/RIF som innehåller en definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt stärker den straffrättsliga ramen för att förhindra verksamhet som underlättar sådana företeelser. I denna utvärdering kommer man att överväga effekterna av EG-domstolens nyligen avkunnade dom i mål C-176/03. Karaktären hos dessa åtgärder var visserligen per definition mycket bredare, men de utgjorde ändå de första instrumenten på EU-nivå inriktade på att motverka illegal hjälp till olaglig inresa och vistelse. Kommissionen skall inleda diskussioner med medlemsstaterna och aktuella intressenter, särskilt arbetsgivarorganisationer och fackföreningar gällande arbetsgivarnas ansvar när företag anställer tredjelandsmedborgare som visats i ett land olagligen. I slutet av denna process kommer kommissionen att göra en utvärdering av om det behövs ytterligare åtgärder på EU-nivå för att harmonisera påföljder för företag som anställer olagliga tredjelandsmedborgare.

---

[10] EGT C 5, 10.1.1996, s. 1.

40. De politiska åtgärder som syftar till att bekämpa olagligt arbete bör underbyggas genom **förbättrad information** både om företeelsen i sig med arbete som utförs av personer som olagligt vistas i ett land och om medlemsstaternas åtgärder för att minska denna typ av anställningar. Här bör också ingå information som i samarbete med icke-statliga organisationer skall samlas in direkt från arbetstagare som saknar giltiga handlingar.

41. EU:s regler för ekonomiska migranters rätt till inresa och vistelse offentliggjordes i den nyligen publicerade strategiska planen för laglig migration[11]. **Åtgärder** måste byggas in **för att minska risken för missbruk**. Den strategiska planen innehöll ett förslag till allmänt ramdirektiv för 2007, som skall garantera en gemensam ram av rättigheter för alla tredjelandsmedborgare med laglig anställning, och som också kommer att omfatta åtgärder för att bekämpa olagliga anställningar. En åtgärd bör vara att införa ett enda arbets-/uppehållstillstånd med biometriska kännetecken för att skapa en pålitlig länk mellan handlingen och dess innehavare. Vidare bör arbetsgivarnas ekonomiska ansvar kunna tas i anspråk, i linje med den princip som infördes i direktivet om tredjelandsmedborgare som är forskare (2005/71/EG).

g. EU:s politik när det gäller olagliga invandrarnas återvändande

42. Att olagliga invandrare, med full respekt av de grundläggande rättigheterna, skall återvända till sina hemländer förblir en av hörnstenarna i EU:s migrationspolitik. En verkningsfull återvändandepolitik är synnerligen viktig för att säkra allmänhetens stöd för exempelvis laglig migration och asyl.

43. **Återtagandeavtal** kommer även i fortsättningen att vara en prioritering. De pågående förhandlingarna bör slutföras och nya förhandlingsmandat antas, till en början med länderna på västra Balkan och så snart som möjligt med utvalda grannländer till EU.

44. Ett förslag till direktiv om gemensamma standarder och förfaranden i medlemsstaterna för återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligen i EU är för närvarande under diskussion i Europaparlamentet och rådet. Det innehåller gemensamma regler för återvändande, användning av tvångsmedel, tillfälligt frihetsberövande och återinresa.

45. Med den kommande återvändandefonden får gemenskapen ett instrument för att stödja och uppmuntra medlemsstaternas ansträngningar att förbättra hanteringen av återvändandet av de aktuella invandrarna med alla dess aspekter, exempelvis förbättrat samarbete, vilket ytterligare kommer att öka solidariteten mellan dem.

46. **Anordnandet av gemensamma återsändningsflygningar** understöds på tre sätt: I rådets beslut 2004/573/EG fastställs en rättslig grund för sådana flygningar, förberedande åtgärderna för återvändandet och den framtida återvändandefonden reglerar den ekonomiska aspekten och kommunikationsstödet via det webbaserade ICONet-nätverket möjliggör det nödvändiga utbytet av information mellan medlemsstaterna. Det är detta som utgör den nuvarande basen för samarbetet. Frontex kommer att ge det stöd som behövs för att organisera och samordna medlemsstaternas gemensamma återvändandeåtgärder. Rådets direktiv 2003/110/EG

[11] KOM(2005) 669, 21.12.2005.

stärker dessutom samarbetet mellan medlemsstaterna vid transiteringar via flyg. Kommissionen kommer att överväga **ytterligare förslag** och dessa bygger på rådets slutsatser från 2003 som uppmanar medlemsstaterna att underlätta korttidstransitering land- eller sjövägen.

47. Bristande dokumentation är fortsatt ett hinder för ett effektivt återsändande av olagliga invandrare, främst till följd av att ett stort antal tredjeländer fortfarande inte godtar EU:s resehandling. EU:s nuvarande resehandling bygger på en rådsrekommendation från 1994 och de slutsatser som rådet antog i juni 2004 om att de skall granskas på nytt. Frontex skall arbeta med att ringa in de bästa lösningarna i fråga om förvärv av resehandlingar och återvändande av tredjelandsmedborgare.

48. **Gemensamma standarder för utbildning** av tjänstemän som ansvarar för återsändande av olagliga invandrare bör också införas, exempelvis genom att man utarbetar en gemensam utbildningshandbok och specialiserade seminarier som är standardiserade för hela EU.

h. Förbättringar av informationsutbytet genom befintliga instrument

49. Operativt samarbete mellan medlemsstaterna kan bara bli framgångsrikt om man snabbt och enkelt kan dela med sig av sin tekniska och strategiska information.

50. ICONet kan nu tas i bruk. Europols och Frontex planerade åtkomst under loppet av 2006 bör öka effektiviteten. För framtida användning skulle ICONet kunna fungera som ett förvarningssystem och i samordningen av återvändandeåtgärder samt som en plattform för informationsutbyte för invandringssambandmännen *(Immigration Liaison Officers – ILOs)*.

51. Medlemsstaternas invandringssambandsmän ger viktig information från ursprungsländerna beträffande den olagliga invandringen. **Samarbetet mellan invandringssambandsmän bör underlättas och intensifieras** så att denna information utnyttjas bättre. För att bemöta det nuvarande trycket från olaglig invandring bör man när det gäller att inrätta sådana nätverk av invandringssambandsmän prioritera relevanta afrikanska länder samt västra Balkan.

52. Europol ger operativt och strategiskt stöd till medlemsstaterna som en del av sitt mandat att förhindra människosmuggling. **Det operativa samarbetet** och kontakterna mellan medlemsstaterna och Europol bör dock förbättras och byggas ut. Man bör därför införa ett strukturerat samarbete mellan nationella invandringsmyndigheter, gränsvakter, polis och andra brottsbekämpande organ som ansvarar för kampen mot personer som främjar olaglig invandring och människohandel. Detta bör även omfatta utbyte av underrättelseuppgifter samt gemensamma analyser av dessa. Medlemsstaterna bör också göra bättre bruk av gemensamma utredningsgrupper för att upplösa nätverk av personer som hjälper till med olaglig invandring, i enlighet med rambeslutet 2002/465/RIF och med Europols medverkan.

i. Transportörernas ansvar

53. När det gäller transportörernas skyldigheter att förhindra olaglig invandring är artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, direktiv 2001/51/EG om

transportörernas ansvar och direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare särskilt relevanta. En **bedömning av effekterna av dessa åtgärder** kommer att göras med tanke på att man vill rätta till eventuella brister och luckor. Det forum som inrättades 2001 och som bestod av företrädare från medlemsstaterna, transportbranschen samt humanitära organisationer bör under loppet av 2007 utreda möjligheterna till samarbete mellan migrationsmyndigheter och transportörer och vaska fram de bästa lösningarna.

4. Slutsatser

54. I Haagprogrammet bekräftas att genomförandet av redan överenskomna åtgärder är en integrerad del av hur EU även fortsättningsvis tar itu med den olagliga invandringen. Det informella informationsutbytet mellan medlemsstaterna liksom kommissionens övervakning av medlemsstaternas efterlevnad av det befintliga regelverket är mycket viktiga inslag för att åtgärderna till fullo skall få de effekter som är avsedda.

55. Mot bakgrund av den mångfacetterade angreppsmetod som beskrivits ovan bör gemenskapen främja en gemensam metod som bygger på ömsesidig tillit och att man delar med sig av sin expertis och kunskap i syfte att fördjupa samarbetet och utveckla den gemensamma politiken. De föreslagna åtgärderna bygger vidare på en redan solid bas och kommer att bidra till Haagprogrammets målsättningar att förbättra unionens förmåga att reglera migrationsflödena. Kommissionen kommer att rapportera till rådet om de framsteg som gjorts i genomförandet av dessa åtgärder när ett år förflutit efter antagandet av föreliggande meddelande.