

FÖRSLAG TILL EN ÖVERGRIPANDE STRATEGI MOT OLAGLIG INVANDRING OCH MÄNNISKOHANDEL I EUROPEISKA UNIONEN

(2002/C 142/02)

INNEHÅLL

	SIDAN
I. INLEDNING	24
II. ÅTGÄRDER OCH HANDLINGSPLANER	26
A. Viseringspolitik	26
I. Enhetliga viserings- och säkerhetsnormer	26
II. Skapande av gemensamma administrativa strukturer	27
III. Utformning av ett europeiskt identifieringssystem för viseringar	27
B. Utbyte och analys av information	28
I. Statistik	28
II. Insamling av information, underrättelseverksamhet och analys	28
III. Utformning av ett varningssystem	28
C. Åtgärder före gränspassagen	29
I. Stöd och råd från sambandspersoner	29
II. Tekniskt och ekonomiskt stöd till åtgärder i tredje land	29
III. Informationskampanjer	30
D. Åtgärder av gränsförvaltningskaraktär	30
I. Gränsförvaltning inom ett gemensamt område	30
II. Kontroller av sjögränser	30
III. Gemensam utbildningsplan och fortbildning	30
IV. Samarbete om gränsförvaltning och insatser av gemensamma lag	31
E. Politik för återtagande och återsändande	31
I. Upprättande av en gemensam strategi och samarbete mellan medlemsstaterna i syfte att genomföra återsändandeåtgärder	31
II. Återtagandeavtal med tredje land	31
III. Transitering av återsända	32
IV. Gemensamma miniminormer för återsändandeförfaranden	32
F. Europol	32
G. Påföljder	32
I. Människosmuggling	33
II. Människohandel	33
III. Olaglig anställning	33
IV. Olaglig invandring och ekonomisk vinning	33
V. Transportörens ansvar	34
III. UTVÄRDERING AV STRATEGIN	34
BILAGA	35

I. INLEDNING

1. Europeiska rådet i Laeken den 14–15 december 2001 bekräftade sitt åtagande i fråga om de politiska riktlinjer och de mål som fastställdes i Tammerfors för att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skall kunna skapas i Europeiska unionen och ansåg att målet att på detta område uppnå en i verklig bemärkelse gemensam asyl- och invandringspolitik, förutom inrättandet av olika instrument, förutsätter att politiken i fråga om migrationsströmmarna införlivas i unionens utrikespolitik och begärde därför att en handlingsplan skall utarbetas på grundval av kommissionens meddelande om olaglig invandring och människohandel.
2. Att förebygga och bekämpa olaglig invandring är viktiga delar av Europeiska unionens gemensamma asyl- och invandringspolitik. I och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft har nya befogenheter skapats när den nya avdelningen IV införlivades med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Medan artikel 62 i detta fördrag är den rättsliga grunden för bestämmelser om gränskontroll och viseringspolitik, hänvisar artikel 63.3 uttryckligen till åtgärder som avser olaglig invandring och olaglig bosättning, inbegripet återsändande av olagliga invandrare. Eftersom underlättande av olaglig invandring i de flesta fall sker inom organiserade kriminella nätverk som agerar internationellt, täcks fenomenet också av relevanta bestämmelser i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen om polissamarbete och straffrättsligt samarbete (artiklarna 29–31 i Fördraget om Europeiska unionen).
3. I rådets och kommissionens handlingsplan från Wien för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa från december 1998 anges att i linje med att kontrollen av migrationsströmmarna prioriteras, behöver man snabbt ta fram praktiska förslag för att bekämpa den olagliga invandringen.
4. Dessutom betonade Europeiska rådet i sina slutsatser från mötet i Tammerfors i oktober 1999 att migrationsströmmarna måste hanteras effektivare i alla skeden och att den olagliga invandringen skall bekämpas vid källan. Vidare uppmanade Europeiska rådet till närmare samarbete mellan medlemsstaterna och bekräftade att nya medlemsstater fullt ut måste godta det relevanta regelverket, även de normer som fastställts inom Schengensamarbetet. Inom rådet underströks återigen det gemensamma intresset av att bekämpa olaglig invandring, behovet av samarbete och den fasta beslutsamheten att bekämpa nätverk, genom överenskommelsen om direktivet om fastställande av hjälp till olaglig inresa, rörlighet och vistelse med det åtföljande rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse, samt direktivet om harmonisering av

bötesstraffen för de transportörer som till medlemsstaternas territorium befordrar medborgare i tredje land som saknar de resehandlingar som krävs för inresa.

5. Kommissionen har fastställt en första serie av mål för att förstärka kampen mot olaglig invandring i sin resultattavla för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. Förutom förbättringar i utbytet av information och statistik nämns förstärkning av kampen mot människohandel och den ekonomiska exploateringen av invandrare, liksom samarbete med ursprungsländer och inrättandet av en enhetlig gemensam politik för återtagande och återsändande.
6. Kommissionen antog således den 15 november 2001 ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring, där Europeiska unionens råd uppmanas att snarast möjligt godkänna en handlingsplan för att förebygga och bekämpa olaglig invandring, i vilken det anges vilka åtgärder som bör prioriteras.

A. Företeelsens omfattning

7. Den olagliga invandringen är mångfacetterad vad gäller antalet människor och mönstren för deras olagliga inresa och bosättning. För det första finns det personer som olagligen tar sig in på en medlemsstats territorium. Detta kan ske antingen genom att de tar sig över gränsen olagligt eller att de passerar gränsen med falska eller förfälskade handlingar. Ofta sker dessa olagliga inresor individuellt och oberoende. Dock organiseras sådana olagliga inresor i allt högre grad av människosmugglare, som erbjuder transport, tillfälligt skydd, resehandlingar, upplysningar, övervakning eller annat stöd som börjar i ursprungsländerna, fortsätter i transitländerna och slutar i bestämmelselandet. Priset för smuggling är mycket högt, vilket innebär att många olagliga invandrare måste betala med alla eller nästan alla sina besparingar. I fall då olagliga invandrare inte kan betala för sig, blir de ofta offer för smugglarna, som utnyttjar dem för att få tillbaka kostnaderna för resan.
8. Det finns också ett stort antal olagliga invandrare i Europeiska unionen som har kommit in med en giltig visering eller ett giltigt uppehållstillstånd men som stannat kvar efter det att tillstånden har löpt ut. Andra reser in med giltiga resehandlingar när deras medborgarskap gör att de är undantagna från kravet på visering för korta vistelser. Denna lagliga bosättning blir dock olaglig om personen i fråga börjar utföra egenverksamhet eller avlönat arbete som inte tillåts genom undantaget från

viseringskravet eller den visering personen har. I många fall stannar personer som har ett giltigt uppehålls- och arbetstillstånd kvar längre än den period tillståndet gäller för eller överträder bestämmelserna om bosättning på andra sätt.

9. Eftersom det är fråga om odokumenterad bosättning kan man inte få fram de exakta proportionerna mellan olika slag av olagliga invandrare. Det tycks dock klart att varje kategori återspeglar en betydande del av den olagliga invandringen och att alla framtida åtgärder måste inriktas på varje kategori på ett lämpligt sätt. För att det skall vara effektivt måste man emellertid analysera företeelsen ingående för att på ett bättre sätt kunna besluta om lämpliga instrument för olika kategorier av personer som vistas olagligt inom unionen och mönster för deras bosättning.
10. Man bör därför främja de ansträngningar som görs för att analysera de olika formerna av olaglig bosättning i Europeiska unionen i syfte att anpassa kommande åtgärder mer till de verkliga problem som måste angripas för att förebygga och bekämpa olaglig invandring på ett effektivt sätt.

B. Internationella åtaganden och mänskliga rättigheter

11. Alla åtgärder som gäller kampen mot den olagliga invandringen måste upprätthålla balansen mellan medlemsstaternas rättighet att besluta om de skall bevilja eller vägra tredjelandsmedborgare inresa till och bosättning på landets territorium och skyldigheten att skydda personer som verkligen behöver internationellt skydd. Detta gäller framför allt skyldigheter om skydd som följer av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt artikel 3 i denna, och Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, särskilt artiklarna 33 och 31. I artikel 31 anges följande: "Fördragsslutande stat skall icke för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa flykting, som anlänt direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara på sätt i artikel 1 avses och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll."
12. Effektiva åtgärder mot olaglig invandring är en ytterst viktig aspekt när det gäller att skapa acceptans hos allmänheten för inresa och bosättning på humanitära grunder genom att man hindrar att asylsystemet missbrukas. Inte desto mindre måste kampen mot olaglig invandring föras på ett balanserat sätt. Medlemsstaterna bör därför utforska möjligheterna att erbjuda snabbt skydd så att flyktingar inte skall behöva göra sig skyldiga till olaglig invandring eller vända sig till människosmugglare. De speciella behoven för potentiellt utsatta grupper som underåriga och kvinnor måste respekteras, oavsett vilka åtgärder som vidtas.

C. Förbindelser med tredje land

13. Insatser för migrationshanteringen kan inte få full effekt om åtgärderna inte genomförs i början av migrationskedjan, dvs. genom att man främjar fred, politisk stabilitet, mänskliga rättigheter, demokratiska principer samt en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i ursprungsländerna. I detta syfte bör migrationsfrågorna integreras i de befintliga partnerskapen, som är den allmänna ramen för våra förbindelser med tredje länder.
14. I samband med utvidgningen måste kandidatländerna införliva EU:s befintliga regelverk om kampen mot olaglig invandring i sin lagstiftning och praxis. Detta innebär också att man helt godtar Schengenregelverket enligt vad som anges i artikel 8 i Schengenprotokollet. Kandidatländerna skall också lägga fram detaljerade nationella handlingsplaner för införlivandet av Schengenregelverket.
15. Även samarbetet med transitländerna bör utvecklas ytterligare. Människosmugglare använder olika transportmetoder och olika rutter för sin olagliga verksamhet. Normalt finns inte några direktförbindelser från de viktigaste ursprungsländerna. Alltså är transit genom tredje land regel. Olagliga invandrare utnyttjar luckor i gränskontroller och andra brister i kontrollåtgärderna. Vissa transitländer är delvis ovilliga att ta itu med olagliga migrationsströmmar på allvar eftersom de inte vill bli ett bestämmelseland. Det är därför nödvändigt att inleda en dialog med transitländer för att stödja dem i deras strävan att lösa detta problem.
16. Europeiska unionen och dess medlemsstater bör fortsätta att delta aktivt i andra internationella forum och ingå multilaterala överenskommelser i frågan. Ytterligare internationellt samarbete skulle också kunna verka pådrivande och främja samarbetsvilja hos tredje land och andra insatser för att bekämpa den olagliga invandringen. I synnerhet när åtgärderna mot den olagliga invandringen genomförs i tredje länder skulle erfarenheter härrörande från internationella organisationer som FN:s flyktingkommisariat på många sätt kunna vara av stort intresse. För det första kan sådana organisationer bekräfta att åtgärderna fullt ut överensstämmer med berättigade behov av skydd. För det andra kan man uppnå synergieffekter genom att använda befintlig infrastruktur istället för att inrätta ny. Slutligen kan ett sådant engagemang leda till en bättre ömsesidig förståelse mellan de olika deltagarna.

D. Tillämpning av befintliga bestämmelser

17. Naturligtvis finns redan en rättslig ram för kampen mot den olagliga invandringen i alla medlemsstater i Europeiska unionen liksom bestämmelser om utfärdande av viseringar, gränskontroller, olaglig inresa och vistelse, människosmuggling, människohandel, olagligt arbete och transportörers ansvar. Vissa principer som är gemensamma för dessa frågor har fastställts i åtskilliga rekommendationer enligt Fördraget om Europeiska unionen. Dessutom har, vilket är viktigare, ett stort antal bindande bestämmelser inrättats inom ramen för Schengen. Härvidlag är betydelsen av utvärderingen av Schengenregelverket värd att nämnas.
18. Det är inte meningsfullt att införa nya bestämmelser eller harmonisera befintliga bestämmelser i Europeiska unionen om de nuvarande bestämmelserna inte tillämpas och därvid tillför dem tillräckliga resurser eller, viktigast av allt, om inte viljan att göra det finns. Gemensamma insatser är dömda att misslyckas om medlemsstaternas myndigheter och praxis inte följer de bestämmelser som antagits gemensamt, till exempel när det gäller utfärdande av visering och kontroll av yttre gränser. Antingen de är transitländer eller bestämmelseländer måste medlemsstaterna därför arbeta mot ett äkta partnerskap som grundas på ömsesidigt förtroende för varandras rättstillämpning i alla delar.
19. Skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa kräver att alla medlemsstaterna faktiskt tillämpar de gemensamma bestämmelser som finns. Det gemensamma säkerhetssystemet är inte starkare än sin svagaste länk. Följaktligen är det ytterst viktigt, och en huvudprioritering, att de befintliga bestämmelserna följs på ett korrekt sätt.
20. I vilket fall som helst bör handlingsplanen utarbetas med beaktande av innehållet i den gemenskapsrätt som är tillämplig.

E. Påföljder

21. Olaglig verksamhet, som i allmänhet har en koppling till olagliga migrationsströmmar, är ett stort bekymmer i alla medlemsstater. Människohandel och människosmuggling ses som helt oacceptabelt. Lämpliga bestämmelser måste därför införas. I Europeiska unionen skall ingen medlemsstat kunna betraktas som ett område där presumtiva brottslingar skall kunna utföra brott. Detta skulle stärka unionen på området för rättvisa och ge en tydlig signal att medlemsstaterna är villiga att besluta om stränga påföljder. I slutsatserna från Tammerfors, punkt 23, yrkar Europeiska rådet på att lagstiftning skall antas om stränga påföljder för allvarliga brott, och i slutsatserna från Laeken framhåller rådet i punkt 45 att man bör fortsätta ansträngningarna att övervinna svårigheterna i fråga om skillnaderna mellan de olika rättssystemen, inom ramen

för en förstärkning av området med frihet, säkerhet och rättvisa.

22. I ett större sammanhang utgör nu FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet som upprättades i Palermo den 12-15 december 2000 och dess två tilläggsprotokoll om människohandel och smuggling av migranter grunden för ett globalt erkännande av problemet och ett jämförbart sätt att tackla det. Det är därför ytterst viktigt att se till att dessa instrument ratificeras snabbt och att deras bestämmelser tillämpas på ett samordnat sätt inom unionen.

II. ÅTGÄRDER OCH HANDLINGSPLANER

A. Viseringspolitik

23. Enligt artikel 61 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen är viseringspolitiken en direkt relaterad stödåtgärd till den fria rörligheten för personer avseende kontroller vid yttre gränser. Samtidigt som den underlättar personers fria rörlighet kan viseringspolitiken också på ett betydande sätt bidra till att förebygga olaglig invandring och medverka i kampen mot terrorism. Viseringspolitiken kan dock inte ensam motverka den olagliga invandring som förekommer t.ex. bland tredjelandsmedborgare som kommer in i landet lagligt, men stannar kvar sedan tillstånden löpt ut.
24. Genom antagandet av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav finns möjligheter för att ytterligare utveckla en harmoniserad viseringspolitik och instrument för att hindra att personer utan tillstånd reser in på medlemsstaternas territorium.
25. Mot bakgrund av att migrationsströmmarna ständigt förändras, bör dessa förteckningar granskas på nytt varje år, utan att detta påverkar tillämpningen av de vanliga revideringsmekanismer som fastställs i förordningen.

I. Enhetliga viserings- och säkerhetsnormer

26. Säkerhets- och identifieringsfrågor har lösts genom användning av säkra handlingar, som gör det möjligt att klart identifiera den person som berörs. Dessutom syftar resehandlingar till att bevisa att innehavaren har vissa rättigheter. Lika länge som resehandlingar har funnits, lika länge har de av uppenbara skäl varit föremål för förfälskningar och missbruk. Länder har försökt att successivt höja säkerhetsnormerna för dessa handlingar. Ett exempel på ett mycket lyckat samarbete om säkra

handlingar är utformningen av EU/Schengen-viseringsmärket. Detta grundas på rådets förordning (EG) nr 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och har blivit en handling av högsta kvalitet, som är effektiv mot efterbildningar eller försök till förfalskning. Tredje länder bör också uppmuntras och stödjas i sitt arbete att öka ansträngningarna att göra sina resehandlingar säkrare.

27. Man bör följaktligen vidta åtgärder som är grundade på ny teknik för att förbättra säkerheten i användningen av viseringar och uppehållstillstånd. Man bör särskilt ta hänsyn till införandet i viseringarna och, i förekommande fall även i uppehållstillstånden, inte bara av den sökandes fotografi, utan även av dennes biometriska data.

II. Skapande av gemensamma administrativa strukturer

28. I slutsatserna från Tammerfors (punkt 22) betonas följande: "En gemensam, aktiv politik angående viseringar och falska dokument bör vidare utvecklas och då omfatta ett närmare samarbete mellan EU:s konsulat i tredje land och vid behov inrättande av viseringskontor som är gemensamma för EU."
29. För att utarbeta denna gemensamma politik på viseringsområdet, enligt strategin i dessa slutsatser, är det nödvändigt att öka samarbetet mellan medlemsstaternas diplomatiska och konsulära representationer i länderna varifrån migrationsströmmarna utgår.
30. Informationsutbyte om praxis för utfärdande av viseringar och trender i dokumentförfalskning sker redan både formellt och informellt. Detta fruktbara samarbete bör stimuleras ytterligare och förstärkas genom ömsesidigt stöd till utbildning av personal. Det är också vanligt på flera orter att man representerar andra medlemsstater i länder där en viss medlemsstat inte har en egen representation.
31. Tanken på gemensamma viseringskontor har därför väckts vid olika tillfällen, men har inte fått några konkreta resultat hittills på grund av praktiska och rättsliga svårigheter och svårigheter med att dela upp kostnaderna. Därför är det nödvändigt att påskynda behandlingen som rör upprättandet av dessa kontor, vilket var en uppmaning i slutsatserna från Laeken (punkt 42).
32. Det tycks emellertid vara tämligen uppenbart att en av de förväntade fördelarna med gemensamma viseringskontor skulle vara att minska kostnaderna för utfärdande av viseringar. En sådan kostnadsuppdelning skulle kunna ge de finansiella möjligheter som medlemsstaterna behöver för att förbättra den tekniska utrustningen som används

för att utfärda viseringar (spårande av efterbildade eller förfälskade dokument, tillgång till databaser on-line med prov på resehandlingar, säkrade lagringsvillkor för underlag för viseringsmärken osv.). Dessutom skulle det faktum att man delar på personal också innebära att man får tillgång till erfarenhet och kunskaper om riskbedömning i fråga om olaglig invandring eller om vilka personer som kan komma att stanna kvar i landet med en utgången visering. På medellång eller lång sikt skulle en mer påtaglig positiv effekt av gemensamma viseringskontor innebära ett mer enhetligt genomförande av de gemensamma bestämmelserna och minska möjligheterna att missbruka viseringssystemet (genom s.k. visa shopping).

33. Man bör följaktligen successivt vidta åtgärder — bortsett från att det är nödvändigt att öka det konsulära samarbetet på lokal nivå — för att framgent inrätta gemensamma viseringskontor, i syfte att möta kravet på en effektivare kontroll vid de yttre gränserna, vilket anges i slutsatserna från Laeken. På kort sikt skulle eventuella initiativ från de medlemsstater som är intresserade av att inrätta gemensamma kontor eller infrastrukturer kunna genomföras i Pristina som prioriterade "pilotprojekt". Samtidigt skulle en genomförbarhetsstudie företas avseende de rättsliga, tekniska och finansiella problem som skulle uppstå till följd av att integrerade gemensamma konsulat inrättas.

III. Utformning av ett europeiskt identifieringssystem för viseringar

34. Skapandet av gemensamma administrativa strukturer skulle i sig kunna vara ett viktigt framsteg i harmoniseringen av medlemsstaternas politik och praxis vad gäller viseringar. Emellertid skulle man kunna tänka sig ett kompletterande tillvägagångssätt med användande av modern kommunikations- och datateknik.
35. Även i slutsatserna från Laeken (punkt 42) erinras om att rådet och medlemsstaterna bör vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett gemensamt identifieringssystem för viseringar. Man har föreslagit en komplettering av detta system genom att inrätta ett centralt europeiskt register över utlänningar med hemvist i unionen.
36. I slutsatserna från rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 20 september 2001 i samband med förebyggandet av terroristhot uppmanas kommissionen att lägga fram förslag som syftar till upprättande av ett system för utbyte av information om utfärdade viseringar. Med hjälp av vunna erfarenheter och genom de genomförbarhetsstudier som skall igångsättas skulle man kunna undersöka hur ett sådant gemensamt elektroniskt system kan komplettera begreppet säkerhetshandlingar för att skapa en dubbel identifieringsprocess som grundas på säkra handlingar och en databas.

37. För att säkerställa en så bred och användbar information som möjligt för de behöriga myndigheterna borde denna databas inte begränsa sig till beviljade viseringar, utan borde också innehålla uppgifter om sökta och avslagna viseringar.
38. Ett sådant system kan innehålla information som redan idag samlas in eller krävs från den asylsökande, som t.ex. personuppgifter. Vidare kan ett digitalt foto tas och lagras, förutom den sökandes biometrisk data. Resehandlingar skall också skannas och lagras, vilket ger två viktiga fördelar. För det första kan man lätt upptäcka om resehandlingen senare har ändrats genom att jämföra dess utseende med den lagrade bilden. För det andra kan den lagrade bilden av resehandlingen användas för att få fram en ny resehandling snabbt, när en person måste lämna landet men försöker dölja sin identitet. Hursomhelst bör utformningen av ett sådant system bygga på en klar definition av behov och mål samt en grundlig utvärdering av befintliga initiativ (även de möjligheter som finns redan via SIS och Vision) och vilka resurser som krävs.
39. Alla system av denna typ bör byggas upp i enlighet med befintliga bestämmelser om skydd av personuppgifter.
40. Man bör följaktligen vidta brådskande åtgärder för att upprätta ett gemensamt identifieringssystem för viseringar, utan att åsidosätta studien av de eventuella tekniska och rättsliga problem som kan uppstå.

B. Utbyte och analys av information

I. Statistik

41. Det anses allmänt att såväl den lagliga som den olagliga invandringen är betydande och inte kan negligeras på grund av dess sociala, ekonomiska och politiska återverkningar i bestämmelseländerna. Det är dock omöjligt att få en klar bild av hur omfattande företeelsen olaglig invandring är i Europeiska unionens medlemsstater. En uppskattning av hur stor den olagliga invandringen är kan endast fås fram genom befintliga hårddata som är kopplade till fall av vägrad inresa, gripande av olagliga invandrare vid gränsen eller i landet, avvisade ansökningar om internationellt skydd, ansökningar om nationella regleringsförfaranden och beledsagade eller påtvingade återvändanden.
42. I maj 2001 beslutade rådet att införa en årlig rapport med en statistisk översyn och analys för att diskutera trender i asyl- och migrationsströmmar och i sammanhanget relevant politikutveckling inom Europeiska unionen. Den skall innehålla en avdelning med analys av olaglig invandring.
43. Man bör följaktligen vidta nödvändiga åtgärder för att göra tillförlitliga statistiska uppgifter tillgängliga för medlemsstaterna som gör det möjligt att regelbundet analysera både de lagliga migrationsströmmarna och den olagliga invandringen.
- ### II. Insamling av information, underrättelseverksamhet och analys
44. Bara sifferuppgifter räcker dock inte för att förstå fenomenet och förbereda beslut i operativt syfte. En djupgående analys av orsaker, metoder för inresor och konsekvenserna för vårt samhälle krävs. Medlemsstaterna har samlat in omfattande information och skaffat sig erfarenheter på området, men den europeiska dimensionen av fenomenet har inte undersökts tillräckligt än. Även om formella och informella nätverk har utvecklats under åren i detta syfte måste utbytet av statistisk information på unionsnivå moderniseras för att gemenskapen skall kunna ta fram en adekvat gemensam politik i anslutning till åtgärderna i den övergripande strategin som rör Europol.
45. För att uppehålla ett permanent informationsutbyte mellan medlemsstaterna har ett centrum för informationsutbyte (Cirefi) inrättats, där experter från medlemsstaterna nästan varje månad utbyter information, särskilt vad gäller pågående trender i olagliga migrationsströmmar. Denna typ av samarbete bör dock förstärkas, vilket kräver ett intensivare nätverkssamarbete mellan medlemsstaternas operativa tjänster, särskilt vad gäller analys. I detta sammanhang är det av nytta att analysera möjligheterna att bättre utnyttja redan befintliga instrument.
46. Bland andra initiativ som bör tas i detta sammanhang nämns följaktligen en genomförbarhetsstudie som skall utföras i syfte att utveckla ett europeiskt system för informationsutbyte om asyl, invandring och ursprungsländer, i enlighet med vad som sägs i slutsatserna från Laeken (punkt 40).
- ### III. Utformning av ett varningssystem
47. Genom en rådsresolution från maj 1999 har ett varningssystem för överförande av uppgifter om olaglig invandring och nätverk av människosmugglare införts. Syftet var att inrätta en standardiserad, permanent ram för kommunikation som skulle göra det möjligt för en medlemsstat att rapportera fall av olaglig migration genast.

48. Detta system befinner sig fortfarande i sin linda. De största problemen är att det inte används i tillräcklig utsträckning, att informationsspridningen inom medlemsstaternas berörda tjänstegrenar inte sker och att den tekniska infrastrukturen är dålig. Som ett första steg skulle man kunna utforma ytterligare gemensamma riktlinjer för de fall där systemet bör användas. Dock tycks den administrativa och tekniska infrastrukturen vara det största hindret. Operativa tjänstegrenar måste tillåtas leverera och erhålla information så tidigt som möjligt, dygnet runt alla veckodagar. Därför måste varningssystemet göras som en webbaserad säkrad intranätplats. Givetvis beror möjligheten att detta lyckas i stor utsträckning på de operativa tjänstegrenarnas möjlighet att få tillträde till systemet utan svårigheter.

49. Man bör följaktligen vidta åtgärder för driva och administrera ett varningssystem som utvecklar det redan befintliga.

C. Åtgärder före gränspassagen

I. Stöd och råd från sambandspersoner

50. De första stegen har tagits för att utveckla begreppet sambandspersoner i transit- och ursprungsländer och samordna dessa ansträngningar mellan medlemsstaterna. I linje med de slutsatser som godkänts av rådet i november 2000 och maj 2001 intensifieras arbetet med att upprätta ett nätverk mellan sambandspersoner i medlemsstaterna, till exempel när det gäller samarbetet i västra Balkan.

51. I framtiden bör EU fortsätta att bygga upp nätverket mellan sambandspersoner inom området för invandring och lufttransportsektorn genom att främja ett önskvärt närmare samarbete. Ett permanent informationsutbyte mellan sambandspersoner inom området för invandring och lufttransportsektorn samt mellan sambandspersoner inom polisen och annan underrättelseverksamhet i medlemsstaterna bör garanteras. En gemensam utbildning bör genomföras regelbundet utifrån i förväg fastställda uppgifter och uppdrag och ett ömsesidigt stöd till sambandspersoner bör ges.

52. Det är nödvändigt att samordna och anpassa medlemsstaternas åtgärder för användandet av tjänstemän och sambandsmän, och även andra aktörer på detta område, samt att förbättra samarbetet vid ombordstigningskontrollerna på ursprungsöarna. Följaktligen bör man, på grundval av erfarenheterna från Balkanområdet, vidta åtgärder som kan utvidgas till att omfatta andra områden av strategiskt intresse för unionen, och som är avsedda att effektivt samordna sambandsmännens uppgifter, utbildning och utplacering och upprätta ett informationsnät med alla sambandsmän i medlemsstaterna, vilka utarbetar gemen-

samma rapporter för senare analys av Cirefi-gruppen och i samband med utformningen av varningssystemet.

II. Tekniskt och ekonomiskt stöd till åtgärder i tredje land

53. Samtidigt som man använder tillvägagångssättet en länk i kedjan, är det ytterst viktigt att stödja åtgärder som riktar sig till ursprungs- och transitländer. En del av dessa stödåtgärder identifierades redan i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors, framförallt för att hjälpa dessa länder att stärka sin kapacitet att bekämpa människohandel och klara av sina skyldigheter rörande återtagande. I detta sammanhang är det även lämpligt att erinra om de handlingsplaner som utarbetats av högnivågruppen för asyl och migration.

54. Inom denna ram skulle projekt kunna finansieras inom följande områden:

- infrastrukturstöd till asylsökande,
- utformning av strukturer för offentlig registrering,
- inrättande av mottagningsförläggningar för olagliga invandrare i transitländer,
- informationskampanjer för att öka medvetenheten,
- förbättrad dokumentsäkerhet,
- kamp mot korruption,
- utplacering av sambandspersoner,
- expertmöten, utbildning och seminarier,
- stöd till återsändande av olagliga invandrare,
- förbättrad gränskontrollledning och utrustning vid gränskontroller.

55. Man bör följaktligen inom befintliga resurser vidta åtgärder som kompletterar de nationella åtgärderna för tekniskt och finansiellt stöd till tredje land, inom ramen för de europeiska riktlinjerna för invandring, och ägna särskild uppmärksamhet åt den generella samstämmigheten mellan medlemsstaternas och unionens yttre åtgärder.

III. Informationskampanjer

56. I punkt 22 i slutsatserna från Tammerfors anger Europeiska rådet informationskampanjer i ursprungsländer som ett annat instrument för att påverka den olagliga invandringen. Begreppet informationskampanjer skall tolkas i vid bemärkelse. Initiativ som är ägnade att öka medvetenheten hos allmänheten om problem och risker i samband med olaglig invandring kan övervägas, liksom initiativ som riktas till vissa grupper som arbetslösa, kvinnor eller studenter.
57. Eftersom förberedelsen av informationskampanjerna — både från Europeiska unionens och medlemsstaternas sida — kräver en skräddarsydd lösning för varje ursprungsland och kanske till och med region, och den kulturella dimensionen dessutom är ett grundläggande inslag i dessa kampanjer, måste utarbetandet av dessa ske noggrant, så att kampanjen får önskad effekt på målregionen och målgruppen.

D. Åtgärder av gränsförvaltningskaraktär

58. Att kontrollerna vid de yttre gränserna är av hög standard är ytterst viktigt för att förebygga olaglig invandring. Det bör också betonas att gränsförvaltningen inte bara inriktas på invandringen utan också på tull, trafiksäkerhet, förebyggande av införsel av farliga och olagliga varor, identifiering av personer som är efterlysta eller begärts utlämnade av en behörig rättslig instans osv.
59. Alla dessa komponenter skall sammanföras i en enhetlig strategi som bör vara grundad på slutsatserna från Tammerfors och Laeken. Det kommande meddelandet från kommissionen om gränskontroll bör beaktas och likaså resultaten från genomförbarhetsstudien om införande av en europeiska gränspolis samt seminariet om polis och säkerhet vid gränserna.

I. Gränsförvaltning inom det gemensamma området

60. Förekomsten och förbättringen av yttre gränskontroller — vilka bör omfattas av ett riskbedömningssystem — i ett sådant gemensamt område som uppkom genom konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna får inte leda till att man förlorar verklighetsperspektivet på de olagliga migrationsströmmar inom detta gemensamma område som undviker att ansöka om inresetillstånd för utlänningar och som efter sin lagliga vistelse fortsätter att vistas olagligt i länderna i Europeiska unionen.

61. De icke önskvärda följderna av att kontroller vid de gemensamma gränserna avskaffas, särskilt med tanke på utvidgningen, t.ex. att det blir lättare att olagligen transitera mellan medlemsstaterna, och det incitament som detta kan utgöra för människosmugglare, bör följaktligen bemötas med effektiva åtgärder som utgår från denna verklighet och undviker transitering mellan medlemsstaterna för olaglig bosättning, men som samtidigt inte påverkar den fria rörligheten för personer i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, med beaktande av bestämmelserna i Amsterdamfördraget, handlingsplanen från Wien och slutsatserna från Tammerfors och Laeken.

II. Kontroller av sjögränser

62. Av statistiken framgår tydligt att det under de senaste åren skett en ökning av antalet olagliga invandrare som anländer sjövägen på grund av flera olika orsaker (utvidgningen av sjögränserna, svårigheterna att övervaka dem...).
63. Denna situation visar på behovet av att lämplig lagstiftning och/eller operativa initiativ antas på europeisk nivå i syfte att förbättra kontrollerna av sjögränserna. Kommissionen uppmanas därför genomföra en studie avseende möjligheterna att förbättra dessa kontroller.

III. Gemensam utbildningsplan och fortbildning

64. Som redan betonats genomförs gränskontrollerna enligt enhetliga principer som grundas på en gemensam standard. Emellertid måste dessa inslag utvecklas ytterligare. En nyckelfaktor för att förstärka kvaliteten i samarbetet skulle kunna vara att man utarbetar en harmoniserad utbildningsplan för tjänstemän engagerade i gränskontrollen i vilken man tar hänsyn till skillnaderna i ländernas utbildningstraditioner.
65. En annan åtgärd i för att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna är att harmonisera fortbildningen av tjänstemän vid gränskontrollerna. Frågor som rör gränskontroll skall skötas av en specialiserad tjänstegren, eftersom det krävs särskilda kunskaper. En professionell gränskontrollsledning kräver en tydligt fokuserad utbildning och fortbildning. Dessutom påminner vi om att de rättsliga ramarna skiljer sig åt. Man gör noga överväga huruvida Europeiska polisakademien (Cepol) eventuellt kan bidra till uppfyllandet av dessa målsättningar.
66. Man bör följaktligen överväga om dessa speciella behov inte bättre skulle kunna matchas genom att man inrättar ett nätverk av befintliga utbildningsinstanser och som erbjuder anpassade och riktade tjänster som programutformning, seminarier, workshops osv. Dessa skulle kunna skapa förutsättningar för att främja insatser med gemensam utbildning.

IV. *Samarbete om gränsförvaltning och insatser av gemensamma lag*

67. I artiklarna 7 och 47 i Schengenkonventionen uppmanas till närmare samarbete vad gäller gränskontroller. Ett sådant samarbete kan ske genom ett utbyte av sambandspersoner. Utifrån bilaterala överenskommelser sker redan ömsesidig utstationering av sambandspersoner. Dessa sambandspersoner kan placeras vid myndigheter med ansvar för gränskontroll vid de yttre gränserna. De utför inte uppgifter som omfattas av medlemsstaterna suveränitet men ger råd och stöder de behöriga gränskontrollmyndigheterna. Det bör undersökas hur detta utbyte gradvis kan förbättras inte bara genom bilateralt samarbete mellan medlemsstaterna, utan också genom en enhetlig gemenskapsstrategi. Det är även viktigt att se till att nya medlemsstater införlivas. Man skulle kunna studera nyttan av den tekniska stödmekanism för samarbete som nämns i punkten om förbättrat samarbete och förbättrad samordning på det operativa området i kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 15 november 2001 om en gemensam politik om olaglig invandring.
68. Med förbehåll för befintliga avtal om detta mellan medlemsstater, bör man följaktligen, och eftersom det är nödvändigt att analysera inrättandet av och kopplingen mellan olika operativa tjänster i medlemsstaterna, vidta åtgärder för att utveckla och intensifiera det praktiska samarbetet och samordningen när det gäller kontrollen och övervakningen av gränserna och för att analysera om en gemensam funktion för kontroll av de yttre gränserna behövs och är genomförbar.

E. **Politik för återtagande och återsändande**

69. Politiken för återtagande och återsändande utgör en integrerad och avgörande del i kampen mot olaglig invandring. På grund av dess vikt bör den bli föremål för ett fristående och djupare övervägande för sig, med syftet att Europeiska kommissionen snarast lägger fram en grönbok om analysen av eventuella åtgärder och insatser som bildar grunden för en gemenskapspolitik för återsändande; denna grönbok bör även omfatta en granskning av lämpligheten av att inrätta ett finansiellt instrument för återsändande.
70. Man kan dock redan framhålla några konkreta insatser vars genomförande bör övervägas.

I. *Upprättande av en gemensam strategi och samarbete mellan medlemsstaterna i syfte att genomföra återsändandeåtgärder*

71. En gemenskapspolitik om återtagande och återsändande bör grundas på två element: gemensamma principer och gemensamma åtgärder. En viktig gemensam princip är

till exempel en förstärkning av skyldigheten enligt internationell rätt att återta landets egna medborgare, vilken bekräftades i slutsatserna från Tammerfors (punkt 26). Det bör också vara möjligt att säkerställa att medborgare i tredje länder lämnar medlemsstaternas territorium när de inte har en laglig ställning som tillåter vistelse i dessa, permanent eller tillfälligt.

72. Gemensamma åtgärder och bestämmelser bör dock inte hindra det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna, vilket måste förbättras och utvecklas.
73. I detta sammanhang bör man notera att ett gemensamt viseringsidentifikationssystem på ett betydande sätt skulle kunna underlätta processen att identifiera olagligt bosatta personer och utfärdandet av resehandlingar för återvändande.
74. Som en följd av detta, och utan att det påverkar upprättandet av gemensamma principer, är det nödvändigt att arbeta för ett närmare samarbete vad gäller frågorna om transitering och återtagande, liksom identifiering av olagligt bosatta personer och utfärdandet av resehandlingar för återvändande.

II. *Återtagandeavtal med tredje land*

75. Återtagandeavtalen, vilka tas upp i punkt 27 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors, måste utvecklas. Emellertid måste man innan man förhandlar om återtagandeavtal beakta Europeiska unionens och medlemsstaternas intresse.
76. Men det är inte nödvändigt att avvakta att gemenskapens första återtagandeavtal, som kommissionen förhandlar om på mandat av rådet, har ingåtts och genomförts för att utan dröjsmål identifiera de tredje länder varifrån olaglig invandring utgår och förhandla och ingå nya återtagandeavtal med dem, i enlighet med vad som anges i slutsatserna från Laeken (punkt 40). EU bör också använda sin politiska tyngd för att uppmuntra tredje länder som visar sig mer eller mindre ovilliga att uppfylla sina återtagandeskyldigheter.
77. Därför bör man fastställa med vilka tredje länder det är nödvändigt att förhandla och ingå de nya återtagandeavtalen, och anta gemensamma åtgärder som leder till att dessa länder uppfyller sin skyldighet att återta sina egna medborgare enligt de regler som fastställts i internationell rätt. Dessa avtal bör även innefatta ett krav på återtagande av tredjelandsmedborgare och statslösa personer som kommer från eller har varit bosatta i det berörda landet.

III. *Transitering av återsända*

78. Transiteringsfrågan är nära kopplad till återtagandet. Vid många tillfällen har det konstaterats att medborgare från tredje land som olagligt befinner sig på medlemsstaternas territorium inte har kommit till detta direkt från sitt ursprungsland, utan via andra länders territorium.

79. På unionsnivå bör följaktligen bestämmelser om transitering för återsända personer fastställas, också med tredje länder där så blir nödvändigt.

IV. *Gemensamma normer för återsändandeförfaranden*

80. Man kan konstatera oenhetligheten i bestämmelserna för återsändandeförfaranden och motsvarande administrativa praxis, vilket i framtiden skulle försvåra upprättandet av en effektiv gemenskapspolitik för återsändande av medborgare i tredje länder som olagligt befinner sig på medlemsstaternas territorium.

81. Man bör därför analysera möjligheten att, i enlighet med artikel 63.3 b i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, vidta åtgärder för att åstadkomma gemensamma normer för återsändandeförfaranden.

F. **Europol**

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

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

84. Man bör vidta åtgärder för att ge Europol större operativa befogenheter så att byrån kan arbeta tillsammans med de nationella myndigheterna kring människohandel och

människosmuggling; en slutsats som också drogs av EU:s operativa specialgrupp med polischefer i mars 2001.

85. Därför bör artikel 30 i Fördraget om Europeiska unionen användas fullt ut och Europol bör få möjlighet att:

- ytterligare underlätta och stödja förberedelser, samordning och utförande av särskilda utredande åtgärder som görs av medlemsstaternas behöriga myndigheter, även operativa insatser från gemensamma utredningslag, i vilka representanter från Europol ingår som stöd,

- begära att medlemsstaternas behöriga myndigheter utför utredningar i särskilda fall och utveckla särskilda utredningar som kan ställas till medlemsstaternas förfogande för att hjälpa dem vid utredningar av fall av människohandel eller människosmuggling,

- när det är möjligt och lämpligt vara behjälplig vid jämförelse och utbyte av information mellan de brottsbekämpande myndigheterna vid rapporter om misstänkta finansiella transaktioner som gäller människohandel och människosmuggling. Europolns styrelse uppmanas att överväga överenskommelser med transitländer för att gynna ett operativt informationsutbyte.

G. **Påföljder**

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

I. Människosmuggling

Skillnaden mellan människosmuggling och människohandel

87. Uttrycken "människosmuggling" och "människohandel" används ofta synonymt, trots att en tydlig skillnad skall dras dem emellan eftersom det finns betydande skillnader. Detta är också lämpligt ur brottsbekämpande synvinkel. Ett förtydligande när det gäller terminologi och definitioner gjordes inom ramen för FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet upprättad i Palermo den 12–15 december 2000 och dess två tilläggsprotokoll om kamp mot handel med människor, särskilt kvinnor och barn, samt smuggling av migranter, som undertecknades i Palermo den 15 december 2001.

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

89. Därför bör man när det gäller människosmuggling ta följande i beaktande:

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

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

II. Människohandel

90. Rådet har nått en politisk överenskommelse om ett rambeslut om de viktigaste straffrättsliga aspekterna i samband med människohandel. Dessutom är det viktigt att i samband med lagstiftande åtgärder mot människohandel understryka att offren måste stå i centrum. Av särskilt intresse är det rambeslut om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden som antogs den 15 mars 2001. I det anges åtgärder för att säkerställa till exempel offrets rätt till information och skydd i samband med det straffrättsliga förfarandet.

91. Det är viktigt att klargöra ställningen för offer för människohandel vad gäller vissa förmåner eller särskild hjälp när de är villiga att samarbeta i utredningar om de personer som har utnyttjat dem. Å ena sidan skulle ett sådant förtydligande kunna ge en plattform för mer strukturerat stöd och skydd som fokuseras direkt på offrens egen situation och behov och, å andra sidan, på behovet för de brottsbekämpande myndigheterna och domstolsväsendet att bedriva effektiva utredningar om människohandlare.

III. Olaglig anställning

92. Ett betydande antal olagliga migranter har tagit sig in i bestämmelselandet lagligt, men stannat kvar efter det att tidsfristen för deras vistelse har gått ut på grund av möjligheten att fortsätta arbeta. Sedan rådets rekommendation av den 27 september 1996 om kampen mot olaglig anställning av tredjelandsmedborgare har den känsliga frågan om kampen mot olaglig anställning av tredjelandsmedborgare inte behandlats inom rådet. Kommissionen antog ett meddelande om olagligt arbete 1998, i vilket man också behandlar anställning av olagligt bosatta tredjelandsmedborgare.

93. För att man följaktligen skall kunna ta itu med problemet olaglig invandring på ett övergripande sätt, måste också frågan om olaglig anställning av olagligt bosatta personer behandlas, efter en genomgång av medlemsstaternas lagstiftning på detta område.

IV. Olaglig invandring och ekonomisk vinning

94. Det är nödvändigt att framhålla framstegen när det gäller att utarbeta och anta bestämmelser om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott i syfte att förebygga och förhindra smuggling av emigranter och människohandel.

95. Som en allmän princip bör därför förverkande av alla ekonomiska vinster från brott i samband med olaglig invandring, liksom även beslagtagande av de transportmedel som använts vid människosmuggling, prioriteras. Därför måste bestämmelser om förverkande fastställas och genomföras korrekt om så inte redan är fallet. Detta bör omfatta bestämmelser om ansvaret för juridiska personer som är inblandade i sådan verksamhet. Påföljder för juridiska personer kan vara till exempel att de inte får rätt till allmänna förmåner eller att de inte längre får utöva kommersiell verksamhet. Dessutom skall människohandlare, människosmugglare eller ansvariga juridiska personer avkrävas alla kostnader som rör återsändande, även kostnader för socialt skydd och andra offentliga utgifter under vistelsen.

V. Transportörens ansvar

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

97. Därför bör man göra en uppföljning av riktlinjerna i direktivet för att se till att de överförs och uppfylls.

III. UTVÄRDERING AV STRATEGIN

98. De åtgärder och handlingsplaner som skall utarbetas och genomföras i syfte att förebygga och bekämpa den olagliga invandringen som en väsentlig del av Europeiska unionens gemensamma asyl- och invandringspolitik, måste, enligt vad som framgår av denna övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel, vara många till antalet och av mycket skiftande art. För att de skall bli så effektiva som möjligt är det också nödvändigt att fastställa en mekanism för uppföljning och utvärdering av de initiativ som lagts fram och av de framsteg och resultat som uppnåts.

99. Denna uppföljning och utvärdering bör äga rum på lämplig nivå och med en lämplig regelbundenhet, i syfte att säkerställa en snabb utveckling av det ambitiösa arbetsprogram som upprättas genom detta instrument, samtidigt som man beaktar de nya dimensioner som företeelsen invandring innebär på global nivå.

100. Följaktligen bör Europeiska kommissionen utarbeta en årlig rapport för uppföljning och utvärdering av den övergripande strategin mot olaglig invandring och människohandel i Europeiska unionen och överlämna denna till rådet för debatt.

101. Kommissionens årliga uppföljnings- och utvärderingsrapport bör innefatta en resultattavla — även den med årlig uppdatering — som visar på de framsteg som uppnåts i fråga om varje åtgärd och handlingsplan som utarbetas.

102. Kommissionen uppmanas även att beakta innehållet i denna övergripande strategi däribland prioriteringslistan, vid utarbetandet av de kommande initiativ som skall föreläggas rådet.

BILAGA

SAMMANFATTNING AV ÅTGÄRDER OCH INSATSER FÖR BEKÄMPNING AV OLAGLIG INVANDRING OCH MÄNNISKOHANDEL ⁽¹⁾

Viseringspolitik	Enhetliga viserings- och säkerhetsnormer	På kort sikt: På grundval av ny teknik förbättra handlingarnas säkerhet. På medellång sikt: Eventuellt införande av biometriska uppgifter i handlingarna.
	Skapande av gemensamma administrativa strukturer	På kort sikt: Genomförande av ett "pilotprojekt" för användande av gemensamma infrastrukturer. På kort sikt: Förstärkning av samarbetet mellan konsulatet. På medellång sikt: Inrättande av integrerade konsulat.
	Utformning av ett europeiskt identifieringssystem för viseringar	På kort sikt: En genomförbarhetsstudie för att fastställa egenskaperna hos det gemensamma systemet för identifiering av viseringar. På medellång sikt: Genomförande av det gemensamma systemet för identifiering av viseringar.
Utbyte och analys av information	Statistik	På kort sikt: En årlig rapport med en statistisk översyn och analys av uppgifterna. På medellång sikt: En översyn av systemet.
	Insamling av information, under rättelseverksamhet och analys	På kort sikt: Genomförbarhetsstudie i syfte att utveckla ett europeiskt system för informationsutbyte, med hänsyn till möjliga förbättringar av befintliga instrument. På medellång sikt: Fastställande av ett europeiskt system för informationsutbyte.
	Utformning av ett varningssystem	På kort sikt: Genomförande och utvärdering av det nu befintliga varningssystemet.
Åtgärder före gränspassagen	Stöd och råd från sambandspersoner	På kort sikt: Ökat samarbete med informationsnätet för sambandsmän.
	Tekniskt och ekonomiskt stöd till åtgärder i tredje land	På kort sikt: Genomförande av de handlingsplaner som utarbetats av högnivågruppen för asyl och migration.
	Informationskampanjer	På medellång sikt: Förberedelse av kampanjerna i ursprungs- och transitländerna.
Åtgärder av gränsförvaltnings-karaktär	Gränsförvaltning inom ett gemensamt område	På kort sikt: Genomförande av ett riskutvärderingssystem.
	Kontroller av sjögränser	På kort sikt: Utarbetande av en genomförbarhetsstudie för att förbättra kontrollen vid sjögränserna. På medellång sikt: Genomförande av handlingsplaner i syfte att förbättra kontrollen vid sjögränserna.
	Gemensam utbildningsplan och fortbildning	På kort sikt: Analys av möjligheten till bidrag från Europeiska polisakademien för att förbättra utbildningen. På medellång sikt: Upprättande av ett nätverk av nationella fortbildningsinstanser.
	Samarbete om gränsförvaltning och insatser av gemensamma lag	På kort sikt: Intensifiering av samarbetet mellan medlemsstaternas operativa tjänster. På kort sikt: Analys av huruvida det behövs en gemensam funktion för kontrollen av de yttre gränserna. På medellång sikt: Åtgärder och insatser på grundval av genomförbarhetsstudien.

⁽¹⁾ På kort sikt: Åtgärder och insatser skall genomföras så snart som möjligt och i princip inom ett år.

På medellång sikt: Åtgärder och insatser skall genomföras så snart som möjligt och i princip inom tre år.

Politik för återtagande och återsändande	Upprättande av en gemensam strategi och samarbete mellan medlemsstaterna i syfte att genomföra återsändandeåtgärder	På kort sikt: Förbättra det praktiska samarbetet mellan behöriga organ. På kort sikt: Fastställande av lämpliga kriterier och praktiska arrangemang för återbetalning mellan medlemsstaterna av kostnader som uppstår till följd av verkställandet av beslut om avvisning enligt rådets direktiv om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning. På kort sikt: Analys av åtgärder och insatser som kan komma att bli aktuella på grundval av kommissionens grönbok om återsändande.
	Återtagandeavtal med tredje land	På kort sikt: Ingå utestående avtal. På kort sikt: Fastställa med vilka tredje länder som det är nödvändigt att förhandla fram avtal. På medellång sikt: Ingå andra återtagandeavtal än de utestående.
	Transitering av återsända	På kort sikt: På unionsnivå vid behov fastställa bestämmelser om transitering för återsända personer, i likhet med vad som gäller för tredje land.
	Gemensamma miniminormer för återsändandeförfaranden	På kort sikt: Analysera möjligheten att vidta åtgärder för att åstadkomma gemensamma miniminormer för återsändandeförfaranden.
Europol	På medellång sikt: Tillämpa artikel 30 i Fördraget om Europeiska unionen fullt ut och ge Europol vidare möjligheter att stödja utredningar i medlemsstaterna av illegala nätverk för invandring, människohandel och människosmuggling, ge stöd till medlemsstaterna samt, när så är möjligt och lämpligt, vara behjälplig vid insamlande och utbyte av information mellan myndigheter som tillämpar lagar som rör dessa fall.	
Påföljder	Människosmuggling	På kort sikt: Genomföra de nya gemenskapsinstrument som är avsedda att användas mot människosmuggling.
	Människohandel	På kort sikt: Fastställa möjligheten att ge offer för människohandel vissa förmåner eller särskild hjälp.
	Olaglig anställning	På kort sikt: Genomföra en studie av medlemsstaternas lagstiftning. På medellång sikt: Utarbeta ett förslag för att harmonisera medlemsstaternas sätt att behandla olaglig anställning.
	Olaglig invandring och ekonomisk vinning	På kort sikt: Analys av möjligheten att anta bestämmelser om beslagtagande av ekonomisk vinning och hjälpmedel, särskilt de transportmedel som används för brottslig verksamhet i samband med olaglig invandring.
	Transportörens ansvar	På kort sikt: Uppföljning av direktivet om transportörens ansvar.