



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.6.2003
KOM (2003) 323 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET INFÖR EUROPEISKA RÅDET I THESSALONIKI**

**OM UTVECKLINGEN AV EN GEMENSAM POLITIK FÖR OLAGLIG
INVANDRING, MÄNNISKOSMUGGLING OCH MÄNNISKOHANDEL, YTTRE
GRÄNSER OCH ÅTERVÄNDANDE AV PERSONER SOM VISTAS OLAGLIGT I
EU**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET INFÖR EUROPEISKA RÅDET I THESSALONIKI**

**OM UTVECKLINGEN AV EN GEMENSAM POLITIK FÖR OLAGLIG
INVANDRING, MÄNNISKOSMUGGLING OCH MÄNNISKOHANDEL, YTTRE
GRÄNSER OCH ÅTERVÄNDANDE AV PERSONER SOM VISTAS OLAGLIGT I
EU**

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Politisk utveckling.....	4
2.1.	Viseringspolitik.....	4
2.2.	Gränskontrollpolitik: mot en gemensam och integrerad förvaltning av de yttre gränserna.	6
2.3.	Återvändandepolitik.....	8
2.4.	De viktigaste stödåtgärderna.....	10
2.5.	Operativt samarbete och informationsutbyte	11
3.	Partnerskap med länder utanför EU	12
4.	Tillräckliga ekonomiska anslag och ansvarsfördelning.....	14
5.	Slutsatser	16

1. INLEDNING

Sedan 1994 har kommissionen betonat att invandringskontroll är en av de tre centrala inslagen i en övergripande strategi för en effektiv invandringspolitik. De andra två är åtgärder för att hantera migrationstrycket, särskilt genom samarbete med ursprungsländer, och en fördjupad integrationspolitik i fråga om lagliga invandrare. Europeiska rådet i Tammerfors bekräftade denna strategi och kompletterade den med en målsättning om att inrätta ett gemensamt asylsystem.

Både i Laeken och Sevilla erinrade Europeiska rådet om att man fäster stor vikt vid kampen mot olaglig invandring. Vid mötet i Sevilla lämnades konkreta förslag till åtgärder, varav vissa av mycket operativ natur, för att snabbt genomföra denna prioriterade målsättning i praktiken. År 2002 var ett särskilt fruktbart år när det gällde politisk planering. Rådet antog nämligen det året tre handlingsplaner, som utgjorde en komplett och sammanhängande uppsättning åtgärder. Samtliga handlingsplaner byggde på meddelanden från kommissionen.

Europeiska rådet i Thessaloniki är ett tillfälle att göra en första utvärdering av detta arbete. En sådan utvärdering kan dock endast vara mycket preliminär. Det vore nämligen orealistiskt att vilja dra definitiva slutsatser om hur effektiv den gemensamma politiken är efter en så kort tidsperiod. Det är emellertid önskvärt att stats- och regeringscheferna ser tillbaka på de framsteg som uppnåtts under de senaste månaderna och gör en politisk utvärdering och formulerar riktlinjer om vilka prioriteringar som skall göras, innan hela det program som definierades i Tammerfors slutförs.

Med detta meddelande vill kommissionen bidra till denna process. Meddelandet är inte en uttömmande genomgång av det arbete som utförts hittills (en sådan förteckning finns i den ”färdplan” som utarbetades av det danska ordförandeskapet och nyligen uppdaterades av det grekiska ordförandeskapet). Vad gäller det operativa samarbetet inom förvaltningen av de yttre gränserna hänvisar kommissionen dessutom till den särskilda rapport som utarbetats av ordförandeskapet med stöd från kommissionen.

Inom den ram som kommissionen gradvis definierat i de tre meddelandena om kampen mot olaglig invandring, om en integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser respektive om återvändande av personer som vistas olagligt, önskar kommissionen framhäva sammanhanget i denna framväxande politik och lägga grunden för en uppföljningsprocess som konkret kommer att ha formen av en årsrapport.

I detta sammanhang kommer kommissionen att särskilt inrikta sig på ett begränsat antal initiativ eller frågor som den anser vara av central betydelse för det gemensamma arbetet. Det kan till exempel röra sig om förstärkning av operativt samarbete (bland annat genom inrättande av stora system för informationsbehandling eller mobilisering av medel för att genomföra en solidarisk insats) eller antagande och genomförande av laginstrument. Kommissionen vill vidare betona vikten av andra åtgärder på områden som straffrätt, socialpolitik eller yttre förbindelser.

När stats- och regeringscheferna samlas i Thessaloniki kommer de även att behöva ta upp två andra frågor som berör viktiga aspekter av den integrerade strategi som förespråkades i Tammerfors, nämligen den internationella dimensionen av asylsystemet och integrationen av invandrare. På uppmaning av Europeiska rådet har särskilda meddelanden utarbetats även i dessa frågor. Kommissionen välkomnar att dagordningen öppnats på detta sätt och vill framställa ett önskemål om att den balanserade vision som väglett unionen hittills behålls och

fortsätter att inspirera unionen inom ramen för det nya konstitutionella fördraget. Kommissionen upprepar också sin önskan att de förslag som fortfarande ligger hos rådet antas snabbt.

2. POLITISK UTVECKLING

2.1. Viseringspolitik

Gemenskapens viseringspolitik, som infördes som stödåtgärd till avskaffandet av personkontroller vid de inre gränserna, kan utgöra ett betydelsefullt bidrag till att förebygga olaglig invandring. Olaglig invandring är ett av grundkriterierna vid fastställandet av de tredje länder vars medborgare omfattas av viseringskrav. Andra kriterier är allmän ordning och säkerhet, EU:s yttre förbindelser, regional sammanhållning och ömsesidighet (se rådets förordning [EG] nr 539/2001).

Att ompröva förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering var en av de prioriterade åtgärder som angavs av Europeiska rådet i Sevilla. Kommissionens förslag om ändring av förteckningen över tredje länder i syfte att återinföra viseringskravet för medborgare från Ecuador godkändes och antogs av rådet i mars 2003. Denna ändring av förordning nr 539/2001 visar att den gemensamma viseringspolitiken kan bidra till att bekämpa olaglig invandring. Ett korrekt och snabbt genomförande i samtliga medlemsstater kommer att tjäna detta syfte.

Både vid Europeiska rådets möten i Laeken och Sevilla och i den omfattande planen för att bekämpa olaglig invandring och människohandel ("Santiagohandlingsplanen") ges hög prioritet åt inrättandet av ett gemensamt **informationssystem för viseringshandlingar (VIS)**. Rådet antog i juni 2002 riktlinjer för införandet av ett sådant system och uppmanade kommissionen att därefter göra en genomförbarhetsstudie. Enligt rådets riktlinjer är syftet med informationssystemet i synnerhet att underlätta bedrägeribekämpning, att bidra till att förebygga "visum shopping", att förbättra samråd, att underlätta identifiering vid tillämpningen av Dublin II-förordningen och vid återsändanden, att förbättra hanteringen av den gemensamma viseringspolitiken och att bidra till inre säkerhet och kampen mot terrorism. VIS bör omfatta ett centralt informationssystem för viseringshandlingar (C-VIS) och ett nationellt informationssystem för viseringshandlingar (N-VIS) i varje medlemsstat. Genomförbarhetsstudien finns nu tillgänglig. Den innehåller en analys av informationssystemets tekniska och ekonomiska aspekter.

Biometrins vikt för systemets övergripande effektivitet måste framhållas. I studien bedöms tre alternativ till biometriska element som är tänkbara i dagsläget, nämligen skanning av iris, ansiktsgigenkänning och fingeravtryck. Det sistnämnda rekommenderas i studien som primärt biometriskt element för identifieringsändamål. Fingeravtryck skulle ge den precision som krävs för att identifiera individer, och databaser över fingeravtryck kommer att fortsätta att användas under de kommande årtionena, även om den biometriska tekniken ändras. Ett andra biometriskt element, till exempel ansiktsgigenkänning, skulle kunna införas för att öka precisionen. Under alla omständigheter skulle användningen av biometri i en sådan, hittills okänd, omfattning påverka systemet betydligt, både tekniskt och ekonomiskt.

De uppskattningar som görs i genomförbarhetsstudien över investeringskostnaderna för det centrala systemet och alla de nationella systemen, inbegripet kostnaderna för kommunikationsinfrastruktur, ligger på mellan omkring 130 miljoner euro och nästan 200 miljoner euro beroende på vilken basarkitektur och vilka funktioner som väljs. Dessa

kostnader, som till stor del utgörs av utveckling och drift av ”biometrmodulen”, skulle dock kunna spridas över en period av tio eller tolv år beroende på genomförandetakten och på hur snabbt konsulaten ansluts till informationssystemet för viseringshandlingar. Informationssystemet belastar dock inte bara gemenskapens budget. Den främsta ekonomiska bördan avser de nationella delarna av systemet, särskilt utrustning vid medlemsstaternas konsulat, globala anslutningar, frakt och utbildning.

Med hänsyn till de betydande ekonomiska konsekvenserna av VIS-projektet, har studien inriktats på synergier och det rekommenderas att VIS i sin centrala del integreras tekniskt med SIS II (andra generationen av Schengens informationssystem), en lösning som skulle ge stora budgetbesparingar. Den politiska dagordningen för SIS II och VIS har dock hittills skiljt sig åt avsevärt: medan det för det nya SIS-systemet redan har fattats beslut om gemenskapsfinansiering och ansvar för utvecklingen av systemet, som har en uppsättning överenskomna kärnfunktioner och kan börja genomföras, måste VIS byggas upp från grunden. Kommissionen har gett hög prioritet åt båda projekten, dock särskilt åt SIS, som ligger till grund för centrala delar av Schengensamarbetet och där den nya versionen måste tas i drift 2006, då anslutningsländerna förväntas vara klara att tillämpa Schengenregelverket fullt ut.

Den fortsatta utvecklingen av VIS kommer att vara beroende av de strategiska riktlinjer som skall beslutas av rådet, särskilt i följande avseenden:

- Utvecklingen av VIS och i så fall vilka alternativ och tekniska lösningar som skall väljas för systemets uppbyggnad.
- En bekräftelse av den generella metod som gavs i de riktlinjer från rådet som genomförbarhetsstudien bygger på.
- Val av ett eller flera biometriska element som skall lagras och bearbetas i systemet.

I enlighet med dessa politiska riktlinjer kommer kommissionen att vidta nödvändiga tekniska, rättsliga och ekonomiska åtgärder för att genomföra systemet.

I ett bredare sammanhang har kontroll och identifikation av resande och sårbarheten hos nuvarande resehandlingar varit på dagordningen både inom EU och i andra forum, till exempel ICAO (International Civil Aviation Organisation), G8, IGC och den transatlantiska förbindelsen. Kommissionen lade fram två förslag till förordningar, om **enhetlig utformning av visumhandlingar respektive av uppehållstillstånd för tredjelandmedborgare**, för att göra sådana handlingar säkrare och etablera en tillförlitlig koppling mellan den utfärdade handlingen och dess innehavare. Rådet antog båda förslagen under första halvåret 2002 och den kommitté som inrättats genom förordning nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar har biträtt kommissionen vid utarbetandet av ytterligare tekniska specifikationer om den enhetliga utformningen av visumhandlingar. De ytterligare tekniska specifikationerna i förhållande till de två nya förordningarna antogs av kommissionen i juni och augusti 2002.

Möjligheten att lägga till **biometriska element** för att göra viseringshandlingar och uppehållstillstånd ännu säkrare och för att förenkla personkontroll och -identifikation har diskuterats i rådet. Det skulle kräva en ändring av de ovannämnda förordningarna. Kommissionen kommer att lägga fram förslag om detta inom en nära framtid. De vore samtidigt lämpligt att flytta fram den genomförandefrist som föreskrivs i förordningarna (mitten av 2007) när det gäller insättning av fotografi i visumhandling respektive

uppehållstillståndet. Kommissionen kommer att föreslå harmoniserade och interoperativa lösningar i fråga om användningen av biometri, för att uppnå ett så stort mervärde som möjligt med beaktande av resultaten från genomförbarhetsstudien om VIS (informationssystem för viseringshandlingar) och ICAO:s rekommendationer. Frågan om biometri påverkar också pass, med hänsyn till den nya amerikanska lagstiftningen som kräver ytterligare säkerhetsdetaljer i pass för medborgare som omfattas av det amerikanska programmet för viseringsundantag. Kommissionen kommer att lägga fram förslag till harmoniserade säkerhetsdetaljer, som innefattar biometriska element, för EU-pass. Det skulle leda till att passen lättare accepteras av tredje land och att de lättare kan kontrolleras av myndigheterna samt att de bli svårare att förfalska. Kommissionen betonar därför att det är brådskande att få definitiva internationella normer på detta område, för att underlätta olika berörda parter beslut om pågående projekt avseende biometriska element, inte minst med hänsyn till de stora investeringar de har gjort.

Skapande av gemensamma administrativa strukturer för inrättande av viseringskontor som är gemensamma för EU var en annan fråga som togs upp i avsnittet om viseringar i Santiago-handlingsplanen. Som misslyckandet i Pristina är ett bevis på har några framsteg på detta plan inte noterats, trots att det är en avgörande fråga när det gäller att förstärka det konsulära samarbetet och harmonisera provningen av viseringsansökningar. Gemensamma kontor för utfärdande av viseringar kan ge betydande synergieffekter i fråga om teknisk utrustning och personal, särskilt om rådet beslutar att inrätta informationssystemet för viseringshandlingar och använda det globalt.

2.2. Gränskontrollpolitik: mot en gemensam och integrerad förvaltning av de yttre gränserna.

Den övergripande ambitionen med kommissionens meddelande från maj 2002 om integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser var att uppnå en gemensam och integrerad förvaltning av de yttre gränserna, som bland annat är ett bidrag till kampen mot olaglig invandring. I rådets strategi för förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser, som antogs 2002, ställde rådet sig positivt till kommissionens tillvägagångssätt och ambitiösa målsättningar. Strategin innehåller ett program för åtgärder, initiativ och studier som skall genomföras av antingen medlemsstaterna eller kommissionen. Europeiska rådet i Sevilla framhöll värdet av denna strategi och gav kommissionen några ytterligare uppgifter, till exempel att göra en undersökning om ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen vid förvaltningen av de yttre gränserna.

Medlemsstaternas pilotprojekt och gemensamma operativa insatser genomförs genom samordningscentrum för punktvisa gemensamma operativa insatser vid olika typer av gränser eller genom att det i gemensamma regler fastställs definitioner på Europainivå för riskbedömning och för utbildning av gränsvakter. Kommissionen har deltagit aktivt i dessa operativa och strategiska projekt, vars innehåll och målsättningar kan få mycket stor inverkan på det gemensamma målet att säkerställa att kontrollen och bevakningen ligger på samma nivå vid samtliga EU:s yttre gränser.¹

Utvärderingen av dessa gemensamma projekt och operativa insatser, som nästan alla medlemsstater och vissa framtida medlemsstater har deltagit i, bygger på en dubbel analys.

¹ Följande projekt har övervakats: Centrumet i Berlin för gemensamma operativa insatser vid landgränser, det finska projektet om CIRAM –Common Integrated Risk Analysis Model- och det österrikiska projektet om en gemensam plan för utbildningen av nationella gränsvakter.

För det första en analys av de omedelbara resultaten i form av gemensamma metoder och erfarenheter från samarbetet och för det andra en analys över de långsiktiga fördelarna med att utveckla förbättrade, effektivare standarder för kontroll och övervakning vid de yttre gränserna. I detta hänseende är den slutliga bedömningen positiv, eftersom både medlemsstaterna och anslutningsländerna i stor utsträckning deltagit aktivt i projekten genom att dela med sig av sina metoder och erfarenheter och vara öppna för att ta till sig de övriga medlemsstaternas metoder och erfarenheter. Syftet att öka den ömsesidiga tilliten och kunskapen på ett mycket känsligt område har uppnåtts. Som en naturlig följd härav har man också gradvis kunnat bygga upp gemensamma metoder för förvaltningen av kontrollen och övervakningen vid de yttre gränserna. De två horisontella projekten om den gemensamma modellen för riskanalys och utbildningsplanen har särskilt främjat en allmän insikt om behovet av att säkerställa en lika hög nivå på säkerheten vid de yttre gränserna genom att få bort de svaga punkterna och bygga ut de starka.

Kommissionens **utvärdering av medlemsstaternas operativa samordning och samarbete** har dock tagit hänsyn till uttalandet i bilaga III till rådets strategi för förvaltning av de yttre gränserna. Enligt det uttalandet skall alla operativa initiativ tas inom Europeiska unionens institutionella ram, med vederbörlig hänsyn tagen till den ”gemensamma enheten för övervakning av de yttre gränserna” och dess samordnande roll. Initiativen skall vidare överensstämma med gemenskapens allmänna målsättning, nämligen att se till att kontroller och övervakning genomförs på samma nivå överallt vid de yttre gränserna. Denna gemensamma enhet har vidsträckta uppgifter för den övergripande förvaltningen av EU:s gemensamma politik för de yttre gränserna och avsikten är att den skall kontrollera innehållet i samt godkänna och kontrollera genomförandet av gemensamma operativa insatser och pilotprojekt i enlighet med rådets strategi.

Den gemensamma enheten för övervakning av de yttre gränserna träffas inom rådet under överinseende av arbetsgruppen Scifa (Strategic Committee of the Council for Immigration, Frontiers and Asylum) i den så kallade Scifa+-grupperingen. Denna institutionella status reser frågor om hur effektiv Scifa+ är när den utför vissa av de viktiga uppgifter den anförtrotts av den gemensamma enheten. Dess strategiska och operativa uppgifter är centrala för den gemensamma förvaltningen av de yttre gränserna. De innebär att arbetsgruppen utför gemensamma och integrerade riskanalyser, samordnar gemensamma operativa insatser, fyller en strategisk och förvaltande funktion och därigenom säkrar större enhetlighet i fråga om personal och utrustning i medlemsstaterna samt utför kontroller vid de yttre gränserna i krissituationer. Den löpande operativa administrationen av denna verksamhet, som kräver ständig och systematisk aktivitet, borde utföras av ett mer operativt organ. Trots det arbete som Scifa+ utfört i fråga om att godkänna dessa insatser och projekt, har det framgått att dess egenskap av rådsarbetsgrupp innebär en begränsning när det gäller att samordna och driva de gemensamma operativa insatserna och pilotprojekten. Det behövs därför alternativa institutionella lösningar.

Ur institutionell synvinkel kan man dra viktig lärdom av detta. Det decentraliserade nätverket med nationella centrum ger de ansvariga nationella organen en central roll. Detta är logiskt och effektivt, eftersom dessa organ har unik sakkunskap och de yrkeskvalifikationer som behövs för att utföra insatserna i fråga. Å andra sidan har berörda parter helt klart ett behov av en konsekvent genomförd, effektiv och verkligt operativ samordning mellan alla dessa centrum. De nuvarande arrangemangen för denna samordning har visat sig ha strukturella begränsningar när det gäller effektiv styrning av insatserna. Därför måste man hitta nya institutionella arrangemang för att underlätta medlemsstaternas insatser och samtidigt säkerställa en effektiv, fortlöpande och fullt operativ samordning för dessa insatser. Denna ram måste utarbetas med det slutliga syftet att bygga upp den gemensamma och integrerade

europiska politiken för förvaltning av de yttre gränserna och att upprätta den europeiska gränsbevakningen. Den lösning med en gemensam enhet som kommissionen föreslog i sitt meddelande från 2002 och som har godtagits av Europeiska rådet bör därför ses över. Vissa mer strategiska samordningsuppdrag skulle kunna kvarstå inom Scifa+ medan de mer operativa uppdragen skulle kunna anförtros en ny permanent gemenskapsstruktur som kan utföra den löpande administrationen och snabbt reagera på nödsituationer. Med hänsyn till den nuvarande lydelsen av artikel 62 i EU-fördraget har det ännu inte definierats vilken status och rättslig grund denna operativa gemenskapsstruktur skulle ha.

Vad gäller **omarbetningen av den gemensamma handboken för de yttre gränserna** verkar det vara nödvändigt att man, innan ett konkret förslag läggs fram, gör en grundlig analys över de yttre gränserna, de brister som finns och de förfarandemässiga problem som är kopplade till omarbetningen. Kommissionen kommer därför att lägga fram ett arbetsdokument för rådet om denna fråga, där den rådande situationen analyseras och flera olika alternativ till arbetets fortsatta gång läggs fram.

Efter diskussioner med nuvarande och framtida medlemsstater om kommissionens arbetsdokument *Att utveckla regelverket om lokal gränstrafik*, som lades fram i september 2002, kommer kommissionen så småningom att lägga fram lagförslag.

Den ökande olagliga invandringen sjövägen har väckt politisk medvetenhet om vikten av en effektiv kontroll och övervakning av EU:s **yttre sjögränser**. Kommissionens genomförbarhetsstudie om förbättring av kontrollerna vid sjögränserna skall ge svar på dessa frågor. Studien har två tydliga mål: dels att identifiera de luckor och svagheter som finns vid dessa gränser, dels att tillhandahålla en förteckning över lämpliga lagstiftningsåtgärder och operativa åtgärder, för att uppnå ett effektivt skydd vid de yttre gränserna som är på samma nivå överallt. Studien förväntas vara klar i juni 2003 och då kommer kommissionen att skicka den till medlemsstaterna och anordna ett expertmöte för att förbereda en lämplig uppföljning.

2.3. Återvändandepolitik

Vikten av en effektiv återvändandepolitik återspeglades i politiken i fråga om kampen mot olaglig invandring under hela 2002. På grundval av det breda samråd bland berörda parter som inleddes genom **kommissionens grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande** och följdes upp av ett **meddelande** från oktober 2002, antog rådet ett **handlingsprogram för återvändande** i november 2002 efter uppmaning av Europeiska rådet i Sevilla.

Om det inte finns en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt i EU sätts trovärdigheten och integriteten hos invandrings- och asylpolitiken på spel. Alla ansträngningar att bekämpa den olagliga invandringen kan dessutom ifrågasättas om de som lyckats undgå åtgärderna ändå kan fortsätta vistas olagligt i EU. De signaler en misslyckad återvändandepolitik ger personer som vistas olagligt i EU får inte underskattas.

I handlingsprogrammet för återvändande lades tonvikten vid behovet av ett omedelbart och intensifierat praktiskt samarbete mellan medlemsstaternas verkställande myndigheter, men rådet uppmanade också till att inrätta gemensamma miniminormer och landspecifika program samt att intensifiera samarbetet med tredje land. Efter att ha utformat en gemenskapspolitik för återvändande är det av stor vikt att alla åtgärderna i handlingsprogrammet genomförs snabbt. Det är det enda sättet att få fram budskapet att invandring måste ske enligt föreskrivna förfaranden och att olaglig inresa och vistelse inte kan leda till en önskad stabil vistelseform.

Ett konkret förslag till **förstärkt operativt samarbete mellan medlemsstaterna** är det tyska initiativet om stöd vid transitering inom ramen för åtgärder för återsändande med flyg, som är långt framskridet. Detta instrument skulle inte bara underlätta återvändande till ursprungslandet när det inte finns direktflyg tillgängliga, utan det skulle även förbättra samarbetet mellan verkställande organ. Ett sådant samarbete skulle också kunna utvidgas till att avse gemensamma insatser för återvändande, särskilt i form av gemensamma charterflygningar. I nära samarbete med medlemsstaterna håller kommissionen därför på att utarbeta ett utkast till riktlinjer om säkerhetsbestämmelser vid återsändande med flyg. Sådana bestämmelser är av avgörande betydelse för att man skall kunna garantera ett smidigt och säkert återsändande av de berörda personerna.

Till stor del är emellertid det största hindret för återvändande inte själva det konkreta återsändandet utan att få fram **resehandlingar för personer som vistas olagligt i EU och saknar giltiga resehandlingar**. Bättre informationsutbyte och gemensamt utnyttjande av bästa praxis med hjälp av en gemensam handbok skulle förbättra situationen, men en verklig förändring kan endast ske genom nya metoder för att identifiera personer utan handlingar. VIS skulle kunna bidra till att identifiera sådana personer, bland annat med hjälp av biometriska metoder och genom att ta fram skannade resehandlingar, under förutsättning att dessa personer någon gång har lämnat in en viseringsansökan, varvid ett konsulat har lagt in deras uppgifter i systemet.

Diskussionen om det tyska initiativet om stöd vid transitering inom ramen för åtgärder för återsändande med flyg har redan visat att det inte bara är stöd till transitmedlemsstaten som behövs, utan det måste även finnas **en klar rättslig grund för att fortsätta ett återsändande** som en annan medlemsstat påbörjat, särskilt om det är oundvikligt att använda tvångsmedel. En bindande ordning med ömsesidigt erkännande och gemensamma normer behöver därför inrättas för att underlätta de berörda myndigheternas arbete och medge ökat samarbete mellan medlemsstaterna. En sådan ordning måste också säkerställa att personer som vistas olagligt i en medlemsstat och som är föremål för avlägsnande behandlas korrekt och lika, oavsett vilken medlemsstat som verkställer återsändandet.

Kommissionen avser därför utarbeta ett **förslag till rådets direktiv om miniminormer för återvändandeförfaranden och ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut**. Förslaget kommer att bygga på det nuvarande direktivet om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning, som har flera brister, bland annat att det inte fastställer en bindande ram för ömsesidigt erkännande av alla beslut om avvisning eller utvisning. Dessutom har flertalet medlemsstater hittills underlåtit att underrätta kommissionen om vilka åtgärder de har vidtagit för att införliva direktivet med nationell lagstiftning, vilket de skulle göra senast den 2 december 2002. Under tiden diskuteras kommissionens förslag om ersättning för finansiella obalanser som uppstår till följd av tillämpningen av direktivet om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning. En bilateral ekonomisk ersättning kan dock inte fungera tillfredsställande i längden om det inte finns tillräckligt med information om andra medlemsstaters beslut om avvisning eller utvisning. Detta bör man komma ihåg vid diskussionerna om harmonisering av kriterierna för att införa tredjelandsmedborgare på spärllistan i Schengens informationssystem (SIS).

Integrerade landspecifika återvändandeprogram bör utformas för att säkerställa effektiva, snabba och – framför allt – varaktiga återvändanden. Sådana program bör därför ge ett rimligt stöd till de återvändande och även till det berörda ursprungslandet, så att detta kan bygga upp en lämplig kapacitet. På begäran av Europeiska rådet i Sevilla antog ministerrådet samtidigt med det allmänna handlingsprogrammet för återvändande det första specifika pilotprogrammet för Afghanistan den 28 november 2002. Det är naturligtvis för tidigt att dra

några lärdomar av detta projekt, som kommer att kräva en fullständig utvärdering som är särskilt inriktad på återvändandets varaktighet och de återvändandes säkerhet, men i framtiden bör en mer integrerad metod användas. Om ett mervärde på gemenskapsnivå kan ligga i det stöd som ges de återvändande vid ankomsten och integrationen i ursprungslandet, behövs det av effektivitetsskäl en bättre samordning i andra skeden av återvändandeförfarandet. Dessutom bör man titta närmare på en modell med trilaterala avtal som är skraddarsydda för destinationsländernas behov och i ett mycket tidigare skede involverar myndigheter och operatörer i dessa länder.

2.4. De viktigaste stödåtgärderna

De senaste åren har **bekämpande av människosmuggling och människohandel** ständigt diskuterats i samband med olaglig invandring. Även om kopplingen mellan de båda företeelserna är allmänt erkänd (det rör sig i lagens mening om två brott, men i praktiken hör de oftast ihop), måste förhållandet mellan dem klargöras, eftersom de båda bör bli föremål för en konsekvent EU-politik.

Rådet antog ett rambeslut om bekämpande av människohandel i juli 2002. Att människohandel betraktas som ett allvarligt brott framgår också av att sådana gärningar omfattas av rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder. Människohandel är en gränsöverskridande företeelse som påverkar länder inom och utom EU i egenskap av ursprungs-, transit- eller destinationsländer. Vissa offer reser in olagligt i EU:s medlemsstater, medan andra anländer på laglig väg, men i många av de senare fallen övergår den lagliga vistelsen till att bli olaglig efter en tid.

Rådet antog i november 2002 ett direktiv om **definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse** och ett rambeslut om **förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse**. Det avgörande elementet är olaglig inresa, olaglig genomresa eller olaglig vistelse i en medlemsstat. Bekämpande av människosmuggling är ett kompletterande inslag i en politik mot olaglig invandring, eftersom olaglig inresa i medlemsstaterna ofta inte skulle vara möjlig utan människosmugglare.

Människosmuggling och människohandel kontrolleras i stor utsträckning av brottssyndikat och för att slå sönder dem krävs information. Det är av avgörande betydelse att brottssyndikatens offer uppmuntras till samarbete med myndigheterna i dessas kamp mot smugglare och människohandlare. Kommissionen antog därför den 11 februari 2002 ett förslag **om tillfälligt uppehållstillstånd för offer för medhjälp till olaglig invandring och människohandel som samarbetar med myndigheterna**. Förslaget väntar fortfarande på att bli behandlat i rådet.

Brysseldeklarationen, resultatet av Europeiska konferensen om förebyggande och bekämpande av människohandel: Global utmaning i det tjugoförsta århundradet, som hölls i september 2002, är en annan milstolpe på vägen mot en EU-politik på området. Brysseldeklarationens syfte är att ytterligare förbättra europeiskt och internationellt samarbete genom konkreta åtgärder, normer, god praxis och mekanismer för att förebygga och motverka människohandel. Kommissionens arbete den närmaste tiden kommer att bygga på denna deklaration, som kommer att vara grunden för ytterligare initiativ på EU-nivå, eventuellt i en mer strukturerad form genom en handlingsplan utformad av en särskild expertgrupp.

Svartarbete är naturligtvis svårt att mäta, men det förefaller öka i många medlemsstater. Svartarbete brukar fungera som en magnet för olaglig invandring och kan leda till

exploatering och otrygghet för den svarta arbetskraften, samtidigt som det underminerar finansieringen och tillhandahållandet av offentliga tjänster och det sociala skydds nätet. I sysselsättningsriktlinjerna finns sedan 2000 ett åtagande att motverka svartarbete, och Europeiska rådet i Stockholm påpekade behovet av att minska den informella ekonomin som en av åtgärderna för att vidareutveckla den europeiska sysselsättningsstrategin. Nya målsättningar kommer därför att sättas i 2003 års riktlinjer. Det krävs en rad åtgärder inom olika områden, med en kombination av förebyggande åtgärder och påföljder, för att komma till rätta med svartarbete. Liksom i fråga om människosmuggling och människohandel bör särskild uppmärksamhet ägnas åt könsrelaterade frågor i detta sammanhang. Sådana åtgärder måste gå hand i hand med bekämpandet av olaglig invandring och med åtgärder för att se till att det råder klarhet och öppenhet kring de möjligheter som ekonomiska invandrare har att på laglig väg bidra till att avhjälpa den växande arbetskraftsbristen i många medlemsstater. Kommissionens förslag till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare kommer att ha stor betydelse genom att göra det enklare för potentiella invandrare att ta reda på hur man kan resa in i EU på laglig väg.

I fråga om **transportöransvar** är det nyligen antagna rådsdirektivet om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet inte tillräckligt för att uppnå en tillfredsställande harmonisering inom EU. Bestämmelserna omfattar bara passagerarbefordran, inte godsbeordran. Vidare omfattas järnvägstransporter endast delvis, och medlemsstaterna har ett stort spelrum vid genomförandet av bestämmelserna. Slutligen är många av dem sena med att omvandla direktivet till nationell lagstiftning. En rundabordskonferens om transportöransvar anordnades i november 2001. Konferensen samlade företrädare för medlemsstaterna, transportnäringen, EU-institutionerna, humanitära organisationer och andra berörda kretsar till en diskussion om tänkbara sätt att gå vidare på EU-nivå. Som en uppföljning anordnades ett antal expertmöten om spörsmål som togs upp under rundabordskonferensen under 2002 ("rundabordsprocessen"). Detta har visat sig vara ett fruktbart forum för diskussion och ömsesidig förståelse mellan berörda aktörer. De slutsatser man hittills kan dra av processen är att det inte finns något omedelbart behov av nya harmoniseringsåtgärder, men att samråd regelbundet bör äga rum under kommissionens överinseende.

2.5. Operativt samarbete och informationsutbyte

Vikten av **insamling och utbyte av information, underrättelseverksamhet och analys** framhölls upprepade gånger i kommissionens meddelande från november 2001 och handlingsplanen från Santiago. Flera aktörer på olika nivåer berörs av denna fråga.

Den **statistik** som finns är inte tillräcklig för en ordentlig uppföljning och utvärdering av politiken i fråga om laglig och olaglig invandring. Bristande engagemang från en del medlemsstater när det gäller att lämna uppgifter och det faktum att definitioner och statistiska metoder endast till viss del är harmoniserade leder ofta till att de uppgifter som lämnas in inte är jämförbara och det hindrar statistisk analys eller annan behandling. Kommissionen har därför lagt fram en handlingsplan om insamling och analys av gemenskapsstatistik, som i första hand är en reaktion på rådets begäran i slutsatserna från maj 2001 om en heltäckande, gemensam ram för framtida åtgärder för förbättrad statistik. Ett av huvudsyftena är att få igång en diskussion om eventuell framtida lagstiftning som grund för allt statistikarbete på området. Samarbete och samordning mellan uppgiftslämnande myndigheter, internationella organisationer och andra berörda kretsar är en annan åtgärd som kommissionen föreslår i handlingsplanen.

Centrumet för information, diskussion och utbyte i frågor som rör passage av gränser och invandring (**Cirefi-gruppen**) har fortsatt arbetet med att samla in och utbyta uppgifter om olaglig invandring. Vid behov analyserar gruppen uppgifterna och drar slutsatser av dem. Kommissionens tjänsteavdelningar föreslog i januari 2003 medlemsstaterna att ett system för utbyte av uppgifter som bygger på modern och säker webbt teknik, **ICONet (Information and Co-ordination Network)**, skall införas. ICONet, som är mycket flexibelt, skulle kunna vara det perfekta hjälpmedlet för insamling och spridning av uppgifter inom flera områden, till exempel om sambandspersoner för invandningsfrågor och om återvändande. Mot bakgrund av erfarenheterna från den pågående inledningsfasen kommer kommissionen att utarbeta en rättsakt som kan tjäna som rättslig grund för ICONet och som tydligare anger vad nätet skall innehålla, när det kan användas och hur det kan ändras.

Bildandet av ett **nätverk av sambandspersoner för invandningsfrågor** nämndes i det första meddelandet från november 2001 och därefter i rådets handlingsplaner. Hittills har arbetet bestått i två seminarier i Funchal (Portugal) och Aten under det portugisiska respektive grekiska ordförandeskapet, en rapport från det danska ordförandeskapet och ett pilotprojekt under belgisk ledning för bildandet av ett nätverk av sambandspersoner på västra Balkan. Alla medlemsstater är överens om att sambandspersonerna spelar en viktig roll för att förebygga och motverka olaglig invandring redan i ursprungs- och transitländerna och att deras roll bör stärkas. Däremot råder det inte enighet om hur man skall åstadkomma en uppstramning av sambandspersonernas uppgifter och beskrivningen av dessa. Nätverk av sambandspersoner i vissa regioner eller länder utanför EU skulle åtminstone lägga en grund för samarbete och samordning mellan sambandspersonerna, inklusive mellan de nationella myndigheter som ansvarar för dem. En rättslig grund för sådana nätverk skulle formalisera samarbetet och samordningen genom att ange mål och ge medlemsstaterna kunskap om vilken slags information eller vilka tjänster nätverken kan erbjuda.

Europol är ytterligare en viktig potentiell aktör, som har till uppgift att förbättra medlemsstaternas samarbete när det gäller att förebygga och bekämpa allvarliga former av internationell organiserad brottslighet, till exempel smuggling av olagliga invandrare och människohandel. Europols ökande operativa stöd framgår exempelvis av att dess analysstöd till medlemsstaternas utredningar också ofta kommer till användning i pilotprojekt avseende gränskontroller och expertmöten om nya trender och metoder för att hantera olaglig invandring. Europol lämnar också strategiskt stöd genom regelbundna uppdateringar om underrättelseverksamhet och årliga hotbedömningar och har hittills undertecknat operativa överenskommelser med flera länder utanför EU och Interpol som gäller utbyte av sambandspersoner och av personuppgifter om brottsyndikat som sysslar med olaglig invandring. I framtiden kommer Europol också att delta i medlemsstaternas gemensamma utredningsgrupper om brottsyndikat.

3. PARTNERSKAP MED LÄNDER UTANFÖR EU

En förutsättning för en effektiv gemenskapspolitik mot olaglig invandring är att denna politik beaktas i alla EG:s förbindelser med länder utanför EU. Europeiska rådet i Sevilla uttryckte sig helt klart på denna punkt: kampen mot olaglig invandring kräver en ökad insats från Europeiska unionens sida och en målinriktad strategi med användning av alla lämpliga instrument inom ramen för Europeiska unionens yttre förbindelser, samtidigt som målet på lång sikt måste vara en integrerad, övergripande strategi för att ta itu med de underliggande orsakerna till den olagliga invandringen.

Som en konkret uppföljning av slutsatserna från Sevilla fastställde rådet i november 2002 nio länder² med vilka samarbetet om hantering av migrationsströmmar måste intensifieras i ett första skede. Kommissionen har redan planerat att bistå de flesta av dessa länder med att utarbeta relevant lagstiftning, förbättra övervakningen av deras yttre gränser och främja deras institutionella och administrativa kapacitet att hantera migration. Dessutom har öppna och uppriktiga diskussioner om migrationsproblem och hur de skall hanteras redan inletts inom den mer allmänna ramen för EG:s politiska dialog med dessa länder. Generellt sett är länderna positivt inställda till försök att hitta sätt att bättre hantera migrationsströmmar och att ta itu med olaglig invandring och de förefaller beredda att intensifiera samarbetet med EU i dessa frågor. Under diskussionerna har länderna dock gjort det klart att de ofta ställs inför en olaglig transitmigration, som skapar allt större problem. De har uttryckt önskemål till kommissionen och medlemsstaterna om att man inom ramen för samarbetet också skall ta hänsyn till sådana problem.

Utöver dessa nio länder finns det emellertid många fler ursprungs- och transitländer som kräver EU:s och dess medlemsstaters uppmärksamhet i migrationsområdet. De nya grannländerna till det utvidgade EU kommer att ägnas särskild uppmärksamhet, vilket också påpekades av rådet den 14 april 2003 vid diskussionerna om kommissionens meddelande *Ett utvidgat europeiskt grannskap: En ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder*.

EU måste alltså fortsätta att sträva efter att på ett bättre sätt integrera migrationsrelaterade frågor i sina yttre förbindelser. Det var därför som kommissionen lade fram sitt meddelande om **att integrera invandringsfrågor i EU:s yttre förbindelser** i december 2002. På denna grund antog rådet i maj 2003 slutsatser om flera viktiga frågor som är aktuella inom detta område. Rådet föreslog att alla migrationsrelaterade frågor skall behandlas i samband med gällande och framtida associerings-, samarbets- och liknande överenskommelser, däribland de underliggande orsakerna till migration och möjligheterna att hantera dessa på ett övergripande sätt, gemenskapens politik för laglig invandring, hanteringen av migrationsströmmar, inklusive viseringspolitik, gränskontroller, asyl, återtagandeavtal, motverkande av olaglig invandring samt integration av lagliga invandrare som bor och arbetar i EU.

I meddelandet angav kommissionen att den kommer att undersöka i vilken utsträckning högre prioritet bör ges till särskilda program med anknytning till migration, däribland olaglig invandring, i samband med den genomgång efter halva tiden som görs av landstrategidokumentet, utöver konkreta initiativ om migrationsfrågor, inklusive olaglig invandring, i länder utanför EU som redan deltar i EG:s yttre politik och program, till exempel Meda, Cards, Tacis och Phare. Utan att föregripa resultaten av genomgången av landstrategidokumentet ansåg kommissionen också att anslagen till budgetpost B7-667 (samarbete med tredje länder på migrationsområdet) borde ökas avsevärt och utgöra ett komplement till vad som kan uppnås vid genomgången av landstrategidokumentet. Den borde användas för att finansiera särskilda målinriktade åtgärder på migrationsområdet och dessa åtgärder bör utgöra komplement till åtgärder som finansieras genom de mer generella utvecklingsanslagen. I en strävan att konkretisera dessa uttalanden avser kommissionen lägga fram ett förslag till rådet **om en rättslig grund för att inrätta ett flerårigt program för samarbete i migrationsrelaterade frågor med länder utanför EU**. Det allmänna ändamålet med ett sådant finansiellt instrument skulle vara att på ett målinriktat och kompletterande sätt hjälpa ursprungs- och transitländerna i deras arbete för att hantera migrationsströmmar och i

² Albanien, Kina, statsförbundet Serbien och Montenegro, Marocko, Ryssland, Tunisien, Ukraina, Libyen och Turkiet.

synnerhet att stimulera länder utanför EU med att förbereda sig för tillämpningen av återtagandeavtal som har ingåtts eller kommer att ingås med gemenskapen eller att bistå dem med att tillämpa sådana avtal.

En av de viktigaste aspekterna vid motverkande av olaglig invandring är att se till att olagliga invandrare snabbt återsänds till det land de kom från. **Återtagandeavtal** mellan EU och länder utanför EU kommer att underlätta återsändande så att det blir acceptabelt både för EU:s medlemsstater och de återtagande länderna. Hittills har rådet bemyndigat kommissionen att förhandla om återtagandeavtal med elva länder/territorier utanför EU (Marocko, Sri Lanka, Ryssland, Pakistan, Hongkong, Macao, Ukraina, Albanien, Algeriet, Kina och Turkiet). Förhandlingarna med Sri Lanka, Hongkong och Macao är avslutade, och förhandlingarna med de flesta av de andra länderna, särskilt Ryssland, Ukraina och Marocko, har kommit långt.

Europeiska rådet i Sevilla efterlyste uttryckligen att ingåendet av de återtagandeavtal som är under förhandling skulle påskyndas. Kommissionen gör sitt yttersta för att slutföra förhandlingarna med ett tillfredsställande resultat, men det krävs också ett större politiskt och diplomatiskt stöd från medlemsstaternas sida. Erfarenheterna hittills har dock visat att den tid som krävs för att förhandla om återtagandeavtal – vilket ses som något som bara är i gemenskapens intresse – inte får underskattas. Förhandlingarna kan bara lyckas om de är en del av ett vidare samarbete, där man tar hänsyn till de problem som våra partnerländer har med att hantera migrationsfrågor.

Kompensationsåtgärder på det migrationspolitiska området, till exempel en generösare viseringspolitik gentemot samarbetsvilliga länder eller högre kvoter för arbetskraftsinvandring, närmare ekonomiskt samarbete, ökad handel, ytterligare utvecklingsbistånd, utökad tillträde till marknader och WTO-kompatibla tullförmåner, nämns ofta som frågor där man förväntar sig större generositet från EU och dess medlemsstater om förhandlingarna skall gå fortare framåt.

Kommissionen anser därför att frågan om att ge länder utanför EU incitament till samarbete vid förhandlingar och ingående av återtagandeavtal med EG bör behandlas separat för varje land mot bakgrund av den övergripande politiska dialogen, samarbetet och programmen med de berörda länderna. Därvidlag måste hänsyn tas till landets betydelse som ursprungsland för emigration till EU och dess förbindelser och samarbete med gemenskapen och medlemsstaterna. Det är sedan gemenskapens och medlemsstaternas sak att besluta om det behövs ytterligare incitament för att uppnå resultat. Detta problem uppstår i princip inte vid eventuella framtida förhandlingar med AVS-länder. Eftersom artikel 13 i Cotonou-avtalet redan innehåller klara rättsliga förpliktelser för en avtalsslutande part att återta egna medborgare som olagligen uppehåller sig i en annan avtalsslutande part och med avseende på ingående av bilaterala återtagandeavtal, anser kommissionen att några sådana ytterligare ekonomiska incitament inte är nödvändiga och alltså inte skall gälla AVS-länderna.

4. TILLRÄCKLIGA EKONOMISKA ANSLAG OCH ANSVARFÖRDELNING

Europeiska rådet i Sevilla uppmanade kommissionen att undersöka de tillgängliga anslagen inom tre specifika områden: förvaltning av de yttre gränserna, återsändande av olagliga invandrare och invandringspolitiskt samarbete med länder utanför EU. Kommissionen rapporterade om alla tre områdena i andra delen av sitt meddelande av den 3 december 2002 *Att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder*.

Kommissionens uttalande i detta meddelande, om den uppenbart bristande jämvikten mellan den politiska vikt som EU lägger vid rättsliga och inrikes frågor och de medel från gemenskapsbudgeten som anslås till sådana frågor, är fortfarande giltigt. Budgetåret 2002 uppgick anslagen till asyl- och invandringspolitik (inklusive Europeiska flyktingfondens reserv för katastrofbistånd) under rubriken ”Inre politik” i budgetplanen till 0,96 procent av de totala anslagen under denna rubrik (6,236 miljarder euro).

Ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och EU för förvaltningen av de yttre gränserna är ett av fem inslag i den gemensamma politiken för förvaltningen av de yttre gränserna, såsom denna politik har utformats av kommissionen och godtagits av rådet. Europeiska rådet i Sevilla uppmanade i sina slutsatser kommissionen att före juni 2003 utföra ”en kommissionsundersökning om ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen vid förvaltningen av de yttre gränserna”.

Enligt rådets strategi för förvaltning av de yttre gränserna, gäller följande villkor för ansvarsfördelningen och anslagen från gemenskapsbudgeten:

- Medlemsstaternas budgetar kommer även i fortsättningen att stå för huvuddelen av de medel som anslås för ändamålet.
- Investeringar måste främst göras i utrustning och personal.
- Grundvalen för fördelning av den ekonomiska bördan skall fastställas på EU-nivå, varvid budgetplanen skall iakttas fullt ut.

Strategin innehåller också följande riktlinjer för anslag från gemenskapsbudgeten:

- Finansiering av inköp av gemensam utrustning, särskilt för att kunna stödja gemensamma aktioner.
- Skapa en mekanism för finansiell omfördelning mellan medlemsstaterna.

För att utföra undersökningen och särskilt bedöma omfattningen och arten av de ekonomiska medel som medlemsstaterna anslår till förvaltning av de yttre gränserna (gränsbevakning och personkontroller) har kommissionen samlat uppgifter från medlemsstaterna. Det har inte varit lätt att samla in utförliga och jämförbara uppgifter och denna metod har inte tillåtit kommissionen att dra några vittgående slutsatser i frågan. Av uppgifterna framgår dock att förvaltningen av de yttre gränserna, som främst består av personkontroller, kräver betydande investeringar och tar betydande medel i anspråk.

I sitt meddelande från december 2002 angav kommissionen fyra viktiga kriterier som det bör tas hänsyn till vid bedömningen av varje medlemsstats börda:

- Varje medlemsstats geografiska läge och gränsernas art.
- Migrationstrycket vid olika typer av gränser, beroende på om de är landgränser, sjögränser eller flygplats.
- Antalet personkontroller vid in- och utresa till Schengenområdet.
- Kvaliteten på kontrollerna och bevakningen av de yttre gränserna, enligt den gemensamma riskanalys som tillämpas på varje typ av gräns.

Dessa kriterier har flera gånger diskuterats av rådet sedan januari 2003. Kommissionen har av diskussionerna dragit slutsatsen att kriteriernas relevans inte ifrågasätts. Vissa medlemsstater har också föreslagit att man skall ta hänsyn till andra kriterier, kopplade till de totala kostnaderna för asylmottagning eller återsändande.

Kommissionen anser också att diskussionerna har bekräftat två av de grundläggande principer som angavs i meddelandet från december 2002:

- Subsidiaritetsprincipen och principen om att bidrag från gemenskapsbudgeten endast skall komma i fråga för utgifter som har ett klart mervärde för gemenskapen.
- Endast utgifter som är direkt kopplade till ”gemenskapsdimensionen” av bevakningen av yttre gränser kan få bidrag (kostnader för gemensamma insatser, samordning, utveckling av kvalitetsstandarder, kontroll av genomförandet, informations- och erfarenhetsutbyte).

Trots svårigheterna med att samla in och analysera uppgifter har de grundläggande valmöjligheterna bekräftats och det finns nu en referensram för det fortsatta utarbetandet av en mekanism för ansvarsfördelning.

Det största kvarstående frågetecknet är tillgången till ekonomiska medel till ett instrument som svarar mot de strukturella behoven.

- **På kort sikt:** Kommissionen har redan tagit upp möjligheten att ändra **Argoprogrammet**. Höjningen av anslagen till programmet kan, även om den är begränsad, användas till att minska bördorna för de berörda medlemsstaterna. Ekonomiskt stöd till nationella projekt för att kompensera för strukturella brister som har noterats vid vissa strategiskt viktiga gränsövergångar kan beslutas efter överenskommelse med medlemsstaterna på grundval av objektiva kriterier (riskbedömning). Höjda anslag till Argoprogrammet är redan planerade i budgetförslaget för 2004 och för kommande år. En ändring av Argoprogrammet, som skulle kunna stimulera administrativt samarbete, är dock inte tillräckligt för att lösa problemet med de strukturella investeringar som krävs.
- **På lång sikt:** en lämplig, påtaglig lösning av problemet med bördefördelningen skulle kunna bygga på den nya **budgetplanen för åren efter 2006** för rättsliga och inrikes frågor. Utarbetandet av nästa fleråriga budgetplan är ett utmärkt tillfälle att utforma den utvidgade unionens politiska projekt efter 2006 mot bakgrund av framtidskonventets arbete. Kommissionen är fast besluten att göra bevarandet och utvecklingen av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa till en prioritet för EU.
- **Under tiden** skulle budgetmyndigheten kunna överväga att använda en del av den tillgängliga budgetmarginalen **från 2004 till 2006** till att åtgärda de mest angelägna strukturella behoven inom detta område och att vidga solidaritetsbegreppet genom att även bidra till kostnaderna för asylmottagning, genomförandet av integrerade återvändandeprogram och utvecklingen av VIS.

5. SLUTSATSER

På grundval av denna första utvärdering anser kommissionen att följande riktlinjer bör betraktas som prioriterade och vägleda unionens institutioner under de kommande månaderna vid genomförandet av de handlingsplaner som antogs 2002 med stöd av Europeiska rådets slutsatser i Sevilla:

- Som en följd av det ömsesidiga förtroende mellan medlemsstaterna som ligger till grund för inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, bör **solidaritetsprincipen** konsolideras och konkretiseras. Denna princip finns med i det nuvarande fördraget i fråga om mottagandet av flyktingar och fördrivna personer och den har inspirerat inrättandet av Europeiska flyktingfonden. Som ett led i konventets arbete bör principen utvidgas till att omfatta alla aspekter av den gemensamma invandrings- och asylpolitiken, även utfärdande av viseringar och kontroll vid de yttre gränserna.
- Även om denna solidaritet kan ta sig olika uttryck, bland annat en förstärkning av det operativa samarbetet, har den onekligen ett viktigt ekonomiskt inslag. Därför bör solidaritetsprincipen återspeglas i budgetarna, inom ramen för **de nya budgetplanerna från och med 2007**.
- Under tiden är kommissionen redo att efter överenskommelse med budgetmyndigheten och med beaktande av de principer som styr budgetanvändningen undersöka möjligheterna att använda en del av den tillgängliga budgetmarginalen för intern politik för att under perioden 2004–2006 stödja en solidarisk insats som kan omfatta följande:
 - En strukturell strategi för behoven av **kontroll av de yttre gränserna**, som går längre än att bara förstärka Argoprogrammet. Kommissionen kommer för detta ändamål att snarast möjligt förelägga rådet ett förslag till rättslig grund för förvaltningen av ett nytt instrument som bygger på handlingsplanen från juni 2002, meddelandet från december 2002 (del II) och de upplysningar som inhämtats i samband med projekt som utförts inom ramen för Scifa+.
 - En mer målinriktad metod vid förnyelsen av Europeiska flyktingfonden, som koncentrerar de tillgängliga medlen till mottagande och integration av flyktingar och fördrivna personer.
 - En gradvis utveckling av informationssystemet för viseringshandlingar (VIS), beroende på vilka lösningar som rådet väljer på grundval av resultaten från genomförbarhetsstudien.

Parallellt är kommissionen beredd att tillsammans med medlemsstaterna granska de aspekter som det kan komma att tas hänsyn till vid utvecklingen av ett särskilt instrument till stöd för en **gemensam återvändandepolitik** genom finansiering av specifika program som täcker olika etapper i återvändandeprocessen och syftar till att garantera att återvändandet blir varaktigt. De nödvändiga förslagen kommer att läggas fram i slutet av 2003. De kommer att täcka de olika etapperna i återvändandeförfarandet och de olika metoderna för återsändande.

- För närvarande har kommissionen sett till att ta med ett belopp på 10 miljoner euro i budgetförslaget för 2004. Det beloppet skulle finansiera den inledande fasen av utvecklingen av VIS. För programperioden 2005–2006 planerar kommissionen dessutom en ökning av anslagen till Argo (från 6,5 miljoner euro 2004 till 12 miljoner euro per år 2005 och 2006), för att förstärka stödet till den del av detta program för administrativt samarbete som rör kontroll av de yttre gränserna, samtidigt som den är medveten om att denna finansieringsram även bör täcka de framväxande behoven på invandrings-, asyl- och viseringsområdet.

Denna programplanering måste anpassas mot bakgrund av de politiska riktlinjer som kommer att ges vid Europeiska rådet i Thessaloniki. Enligt en första objektiv och rimlig uppskattning uppgår de ytterligare behov som skall täckas under perioden 2004–2006 till sammanlagt 140

miljoner euro, vilket motsvarar de kommande leden i utvecklingen av VIS, genomförandet av ett integrerat program för återvändande och inrättandet av ett solidaritetsinstrument på gemenskapsnivå för skyddet av de yttre gränserna.

Denna insats skulle vara lämplig med hänsyn till de strukturella svagheter i samband med de medel som för närvarande anslås till invandrings- och asylpolitiken i gemenskapsbudgeten och den skulle delvis kompenseras av en omfördelning av de medel som har anslagits till befintliga instrument (Argo, Europeiska flyktingfonden). Beloppet måste ses i relation till medlemsstaternas sammanlagda årliga utgifter för förvaltningen av de yttre gränserna (närmare 3 miljarder euro per år) och till den så kallade ”Schengenfaciliteten” som det beslutades om vid Europeiska rådet i Köpenhamn för att förbereda de nya medlemsstaterna på att införliva Schengenregelverket (970 miljoner euro för perioden 2004–2006). Eftersom dessa belopp, beroende på år, skulle utgöra 30–40 % av den marginal som för närvarande planerats för rubrik 3 i budgetplanen för 2004–2006, och med hänsyn till de riskmoment som kan påverka marginalen, bland annat ändringar i tillväxten och inflationen i förhållande till de nuvarande prognoserna, skulle en alternativ lösning vara att skjuta upp vissa delar av initiativet. Kommissionen bekräftar dock sitt åtagande att under de kommande budgetåren utnyttja alla de möjligheter till flexibilitet som kan uppstå. Det innebär i detta skede att kommissionen inom denna ram kommer att säkerställa att nödvändiga anslag ställs till förfogande för

- utvecklingen av VIS under 2005 och 2006, med 15 miljoner euro för 2005 och 20 miljoner euro för 2006, vilket är lägsta möjliga belopp för att kunna genomföra systemet under de första åren,
- en första insats för solidaritet och förstärkning av samarbetet inom kontroll av de yttre gränserna, med 15 miljoner euro per år för 2005 och 2006. Beloppen skall bland annat täcka utarbetande av utbildningsprogram för personer som ansvarar för kontroll och övervakning av gränserna, införande och generell användning av ny övervakningsteknik, förstärkning av de nuvarande systemens interoperabilitet samt förbättring av kontroll- och övervakningskapaciteten vid gränsövergångar som efter gemensam överenskommelse har definierats som strukturellt svaga. I avvaktan på att det antas en lämplig rättslig grund, skulle det ekonomiska stödet för 2004 kunna ta sig uttryck i en punktvis förstärkning av Argoprogrammet under budgetförfarandet, till ett belopp av 15 miljoner euro.

Genomförandet av ett integrerat program för återvändande bör skjutas upp till dess att de nya budgetplanerna från och med 2007 har antagits.

På grundval av slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki kommer kommissionen när tiden är mogen att lägga fram en reviderad programplanering för budgetmyndigheten, för att införliva de nya alternativ som Europeiska rådet väljer och den nya viktning av prioriteringarna mellan politikområdena under rubrik 3 i budgetplanen som kan bli nödvändig. Kommissionen kommer även att beakta den reviderade programplaneringen vid utarbetandet av de kommande budgetplanerna.

- Slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla har lagt grunden för intensiva åtgärder när det gäller kontrollerna vid de yttre gränserna. Detta har lett till en rad **pilotprojekt** där man prövar olika samarbetsformer som har fastställts dels av Europeiska rådet, dels i ministerrådets strategi. Dessa första erfarenheter utvärderas på grundval av den rapport som ordförandeskapet har utarbetat med stöd av kommissionen. Man bör också dra lärdom av den undersökning som kommissionen har utfört om den särskilt känsliga och

komplicerade frågan om **sjögränser**. Kommissionen är övertygad om att man framför allt måste se till att gemenskapens insatser blir långvariga och konsekventa genom att fastställa prioriteringar och skapa en fast ram och genomförandemetod.

- På den första punkten anser kommissionen att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt grunderna för en verkligt effektiv politik, nämligen riskanalys, personalutbildning och användning av likartad utrustning och gemensamma kontrollförfaranden. På den andra punkten anser kommissionen att behoven av planering, stödfunktioner (utbildning, uppgiftsinsamling och -behandling, nätanalys), organisering och uppföljning av operativt samarbete i förlängningen skulle kunna leda till inte bara att en gemensam enhet bildas, utan även att en **operativ gemenskapsstruktur** upprättas. Denna skulle ha till uppgift att genomföra rådets strategiska riktlinjer, vid behov med stöd av de centrum som bildats som **pilotprojekt**, sedan rådet bekräftat att de är värdefulla hjälpmedel. Det är uppenbart att den operativa strukturen endast kan fungera effektivt om den får de befogenheter och de personella, materiella och ekonomiska resurser som krävs för att den skall kunna fullgöra de väsentliga uppgifter av gemensamt intresse som den har anförtrotts. Den operativa strukturen skulle därför inom ramen för de medel som budgetmyndigheten anslår kunna delta i administrationen av gemenskapsfinansieringen. Vidare skulle strukturen kunna bli det första steget mot att skapa en europeisk gränsbevakningsstyrka, som kommissionen är övertygad om behövs för att stödja och komplettera medlemsstaterna i deras förvaltning av de yttre gränserna.
- Utvecklingen av ett **gemensamt informationssystem för viseringshandlingar** kommer att vara en organisatorisk, teknisk och ekonomisk utmaning för EU och medlemsstaterna under de närmaste åren. Det är nödvändigt att rådet snarast möjligt och senast i slutet av 2003, efter kommissionens genomförbarhetsstudie, fastställer riktlinjer för planeringen och utvecklingen av systemet, börjar utarbeta en rättslig grund för att upprätta systemet och lösgör budgetmedel som är anpassade till den lösning som väljs. Man får inte underskatta hur betydelsefulla dessa frågor är, inte bara för gemenskapen, utan också för medlemsstaternas myndigheter och budgetar.
- Detta väcker frågan om en klar linje när det gäller **biometriska identifieringselement och biometriska data** i EU. På så sätt kan man utforma likadana lösningar för tredjelandsmedborgares handlingar, EU-medborgares pass samt informationssystem (VIS och SIS II). Kommissionen kommer, med utgångspunkt i den enighet som nåddes vid det informella ministermötet i Veria i mars, att föreslå lämpliga instrument, till att börja med för viseringar och uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare och därefter för EU-medborgares pass.
- Det är i första rummet medlemsstaternas ansvar att genomföra en gemensam **återvändandepolitik** för personer som vistas olagligt i EU. Större effektivitet skulle dock kunna uppnås genom ökat samarbete och antagande av lagstiftning i detta syfte. Eventuellt skulle också ett särskilt finansiellt instrument kunna införas. Vissa framsteg har gjorts i båda dessa avseenden, men det vore önskvärt med mer påtagliga framsteg. Kommissionen uppmanar rådet att undersöka möjligheten att anförtro **den operativa strukturen** för gränskontroller liknande organisatoriska uppgifter och samarbetsansvar i fråga om återvändande. Kommissionen bekräftar dessutom att den före årets slut kommer att lägga fram ett lagförslag om gemensamma miniminormer för att ge stadga åt de punktvisa lagstiftningsinsatser som hittills har gjorts.
- Slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla, ministerrådets slutsatser från november 2002 och maj 2003 och kommissionens meddelande från december 2002 har fastställt den

politiska ramen för **integration av migrationsrelaterade frågor i förbindelserna med länder utanför EU**. Ingenting behöver tillfogas, nu gäller det att skrida till handling. Kommissionen vill erinra om att den gjorde två åtaganden i detta avseende i meddelandet från december 2002. För det första kommer kommissionen inom kort att lägga fram ett förslag till samarbetsprogram som ett specifikt och kompletterande svar på ursprungsländernas och transitländernas behov av att bättre kunna hantera alla aspekter på migrationsströmmarna och som i synnerhet skall stimulera dessa länder att förbereda tillämpningen av återtagandavtal eller stödja dem vid tillämpningen av sådana avtal. För det andra kommer kommissionen att senast 2004 se till att hänsyn tas till prioriteringarna i fråga om hantering av migrationsströmmarna för varje enskilt land, som ett led i planeringsdialogen vid den pågående översynen av land- och regionstrategidokumentet.

- Arbetet med en **gemensam återtagandepolitik** måste fortsätta. En förutsättning för detta är att de avtal som redan är färdigförhandlade ingås snarast och genomförs fullständigt. Vad beträffar de förhandlingar som pågår är det absolut nödvändigt att kommissionen får ett bestämt politiskt stöd från medlemsstaterna och att rådet visar sig villigt att i större utsträckning ta hänsyn till partnerländernas förväntningar på dessa förhandlingar. Slutligen rekommenderar kommissionen att en fördjupad utvärdering görs av de geografiska prioriteringarna, och att hänsyn därvidlag tas till de berörda ländernas betydelse och vilka förbindelser och vilken samarbetsnivå de har med gemenskapen och dess medlemsstater, innan man inleder fler förhandlingar, i synnerhet med länder som är parter i Cotonou-avtalet.
- Den gemensamma politik mot illegal invandring som skisserades i Tammerfors och fick en mer detaljerad utformning i Sevilla kan bara bli effektiv om den omfattar en hel rad åtgärder som täcker olika aspekter på denna problematik. Politiken måste bygga på följande:
 - En ökad kapacitet att samla in, utbyta och behandla **information** om olaglig invandring, i synnerhet genom ett snabbt och fullständigt genomförande av den statistiska handlingsplanen, genom utveckling av ICONet och genom permanentande i ett gemensamt regelverk och nätverksbildning mellan de sambandspersoner som tjänstgör i länder utanför EU. Dessutom måste man fortsätta att utreda hur man inom en enda ram skall kunna sammanföra inte bara dessa olika element, utan också Europol, den operativa strukturen som kommissionen anser bör bildas och ett eventuellt europeiskt migrationsnätverk, som för närvarande är under utredning.
 - En strävan efter en mer konsekvent politik för **bekämpande av människosmuggling och människohandel** (kommissionen kommer att bidra till en sådan konsekvent politik genom att vidta de åtgärder som krävs på grundval av Brysseldeklarationen) och för **motverkande av svartarbete** (genom att fastställa mål inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin och, indirekt, genom att man snarast antar direktivet om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare).
- En förutsättning för effektiva gemensamma insatser är att man fastställer de politiska ramarna, beslutar om åtgärder och verkligen genomför åtgärderna. En ytterligare förutsättning är en mer konsekvent politik. Denna målsättning kan uppnås genom att de tre handlingsplanerna sammanförs till en enda; de har nämligen visat sig överlappa varandra i vissa avseenden. En regelbunden politisk uppföljning måste säkras. Kommissionen avser därför att utarbeta en årsrapport av det här slaget som rådet kan diskutera vid det sista mötet för året och dra de nödvändiga slutsatserna av. Slutligen är det medlemsstaternas sak

att omsätta sina åtaganden i praktisk handling. När det gäller genomförandet av EG-lagstiftning kommer kommissionen att ta sitt fulla ansvar, vid behov genom att inleda överträdelseförfaranden. Överträdelseförfarandena skulle eventuellt kunna kompletteras med någon form av ömsesidig tillsyn medlemsstaterna emellan.