



Brussel, 27.5.2015
COM(2015) 285 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015 - 2020)

I. INLEIDING

Op 13 mei 2015 heeft de Europese Commissie de **Europese migratieagenda** vastgesteld. Een van de prioriteiten van de agenda is de **bestrijding van migrantensmokkel** om uitbuiting van migranten door criminele netwerken te voorkomen en onregelmatige migratie minder aantrekkelijk te maken. Op dit moment is de opbrengst voor de smokkelnetwerken hoog en lopen zij weinig risico. De agenda beoogt hierin verandering te brengen: mensensmokkel moet een riskante en weinig lucratieve activiteit worden.

Ook in de **Europese veiligheidsagenda**, die de Commissie op 28 april 2015 heeft vastgesteld, wordt samenwerking bij de aanpak van migrantensmokkel – zowel binnen de EU als met derde landen – aangemerkt als een prioriteit bij de bestrijding van georganiseerde criminele netwerken.

In dit **actieplan tegen migrantensmokkel** worden de specifieke maatregelen beschreven die nodig zijn om op dit gebied uitvoering te geven aan de twee agenda's. De belangrijkste maatregelen die al in de agenda's stonden, zijn ook in het actieplan opgenomen.

Nietsontziende criminele netwerken organiseren de reis voor grote aantallen migranten die er alles voor over hebben om de EU te bereiken. De netwerken maken enorme winsten door het leven van migranten in de waagschaal te stellen. Om zoveel mogelijk te verdienen, persen smokkelaars vaak honderden migranten bijeen in niet-zeewaardige schepen – waaronder kleine opblaasboten en afgedankte vrachtschepen – en in vrachtwagens. **Honderden migranten verdrinken op zee, stikken in containers of komen om in de woestijn.** Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) vonden in 2014 meer dan 3 000 migranten de dood in de Middellandse Zee¹. In de eerste vier maanden van 2015 zijn er vermoedelijk circa 1 700 migranten verdronken. De mensenrechten van migranten worden door misbruik en uitbuiting vaak ernstig geschonden.

Onregelmatige migratie over zee, met name langs de centrale en oostelijke Middellandse Zeeroutes, is **het afgelopen jaar exponentieel toegenomen**. In 2014 ging het om 225 000 migranten – bijna driemaal zoveel als in 2013². De risico's waaraan migranten blootstaan bij de overtocht over de Middellandse Zee, zijn navenant toegenomen. Andere migratieroutes, zoals die door de Westelijke Balkan, vertoonden in 2014 een vergelijkbare toename. Sinds 2007 waren er niet zoveel migranten de EU langs deze routes meer binnengekomen³.

Smokkelaars behandelen migranten als goederen, alsof het gaat om de drugs en vuurwapens die zij langs dezelfde routes smokkelen. Zij verleggen de smokkelroutes snel in het licht van de veiligheidssituatie in de landen van doorreis of naar aanleiding van het optreden van rechtshandavingsinstanties. Ook maken zij misbruik van de procedures voor legale binnenkomst en legaal verblijf. Zo hebben busondernemingen de onderdanen van Kosovo openlijk gewezen op de mogelijkheid om in de EU misbruik te maken van sociale voorzieningen en steun bij terugkeer.

¹ Internationale Organisatie voor Migratie, *Fatal Journeys - Tracking Lives Lost during Migration*, 2014.

² Gegevens van het EU-Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex), 2015.

³ Idem.

Migrantensmokkel is bijzonder lucratief en criminele netwerken maken veel winst door het geringe risico van ontdekking en bestraffing. **Hoewel er geen cijfers beschikbaar zijn over de winsten die smokkelnetwerken wereldwijd maken, blijkt uit individuele gevallen dat het om grote bedragen gaat.** Om een voorbeeld te geven: bij de gezamenlijke operatie Triton werd op 1 januari 2015 het vrachtschip Ezadeen onderschept met 360 migranten aan boord, aan wie smokkelaars mogelijk 2,5 miljoen EUR hadden verdiend.

II. EEN KRACHTIGER EUROPESE AANPAK VAN MIGRANTENSMOKKEL

Krachtige samenwerking op EU-niveau, alsook met derde landen van herkomst en doorreis, strategische partners, internationale organisaties en het maatschappelijk middenveld, is van essentieel belang voor het verstoren van smokkelactiviteiten, het voor de rechter brengen van de daders en het in beslag nemen van hun activa.

Dit actieplan bevat **concrete maatregelen voor het bestrijden en voorkomen van migrantensmokkel** met volledige inachtneming en bescherming van de mensenrechten van migranten. Het is gebaseerd op een multidisciplinaire aanpak waarbij actoren en instellingen op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau een rol spelen. Het actieplan bestrijkt alle fasen en soorten migrantensmokkel en alle migratieroutes.

Het plan moet worden gezien in de bredere context van de inspanningen van de EU **om de achterliggende oorzaken van onregelmatige migratie aan te pakken**, in samenwerking met de landen van herkomst en doorreis, en te voorkomen dat er door toedoen van mensensmokkelaars en mensenhandelaars doden vallen. Ook sluit het aan bij de lopende werkzaamheden om in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) een operatie op te zetten en waarbij de door de smokkelaars gebruikte vaartuigen systematisch worden opgespoord, onderschept en buiten gebruik gesteld.

Smokkelnetwerken kunnen worden verzwakt door ervoor te zorgen dat minder mensen van hun diensten gebruikmaken. Het is dan ook van belang dat er **meer manieren** komen om de EU **veilig en legaal** te bereiken. De aanpak van migrantensmokkel moet bovendien worden gepaard aan krachtig optreden om **migranten die geen recht op verblijf in de EU hebben**, te doen terugkeren naar hun land van herkomst. Een doeltreffend terugkeerbeleid heeft een krachtige afschrikkende werking, aangezien migranten waarschijnlijk minder bereid zullen zijn om smokkelaars een hoge prijs te betalen voor de tocht naar de EU, als zij weten dat zij kort na het bereiken van de bestemming zullen worden teruggestuurd.

Dit actieplan heeft betrekking op **migrantensmokkel**. Mensenhandel – een vorm van criminaliteit⁴ die van migrantensmokkel verschilt, maar er wel mee samenhangt – wordt op EU-niveau aangepakt in het kader van een afzonderlijke strategie⁵.

⁴ Bij migrantensmokkel besluiten de migranten zelf om op onregelmatige wijze te migreren door een smokkelaar te betalen om een internationale grens te kunnen overschrijden, terwijl bij mensenhandel de migranten slachtoffers zijn die onder dwang staan en in extreme mate worden uitgebuit, al dan niet in een context die verband houdt met grensoverschrijding. Het moeilijk om deze twee fenomenen van elkaar te onderscheiden, aangezien personen die in eerste instantie vrijwillig vertrekken, het risico lopen om onderweg slachtoffer te worden van arbeids- of seksuele uitbuiting door netwerken.

⁵ De EU-strategie voor de uitroeiing van de mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final.

Met de uitvoering van de in dit plan beschreven acties zal onmiddellijk worden begonnen, in samenhang met verwante EU-strategieën⁶. Gelet op de veranderlijke aard van migrantensmokkel zullen de komende jaren aanvullende bestrijdingsmaatregelen worden genomen.

1. EEN KRACHTIGERE POLITIËLE EN JUSTITIËLE RESPONS

Om van migrantensmokkel een hoogst riskante en weinig rendabele activiteit te maken, is het van essentieel belang het bedrijfsmodel van de criminele groepen te verstoren en de daders voor de rechter te brengen. Hiervoor moet de capaciteit van de lidstaten om netwerken van migrantensmokkelaars te onderzoeken en te vervolgen, worden uitgebreid en moeten de EU-agentschappen ruimere ondersteuning kunnen bieden. Verder is betere coördinatie tussen de justitiële en rechtshandavingsstructuren in de EU geboden en is een aanpak vereist waarbij diverse instanties samenwerken.

De Commissie zal in 2016 voorstellen presenteren ter **verbetering van het huidige EU-rechtskader voor de bestrijding van migrantensmokkel**⁷ (waarin het faciliteren van illegale binnenkomst en illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld) en ter versterking van het strafrechtelijk kader. Daarbij zal worden geprobeerd voor passende strafrechtelijke sancties te zorgen, maar tevens te voorkomen dat wie migranten in nood humanitaire bijstand verleent, het risico loopt te worden gecriminaliseerd.

Opsporen, onderscheppen en buiten gebruik stellen van vaartuigen

Teneinde migrantensmokkel over zee aan te pakken, zal systematisch worden geprobeerd om voor gebruik door smokkelaars bestemde vaartuigen **op te sporen, te onderscheppen en buiten gebruik te stellen**. Er zal een **lijst worden opgesteld van verdachte vaartuigen** die wellicht in de Middellandse Zee worden gebruikt. Het gaat onder meer om geregistreerde vaartuigen die afgedankt en voor sloop bestemd zijn. De relevante EU-agentschappen en de autoriteiten van de lidstaten zouden **risicocriteria** moeten opstellen voor het identificeren van dergelijke vaartuigen en moeten waarborgen dat deze systematisch worden gevolgd, via Eurosur en met behulp van de capaciteiten van alle agentschappen.

Wanneer de betrokkenen in veiligheid zijn gebracht, zouden de door de smokkelaars gebruikte of te gebruiken schepen systematisch moeten worden opgebracht of op zee moeten worden afgezonken. De Commissie en de relevante EU-agentschappen (met name Frontex) zullen de lidstaten financieel en technisch ondersteunen bij het **opbrengen en slopen van schepen**. Deze inspanningen sluiten aan bij de voorbereiding van een **GVDB-operatie** die moet bijdragen tot de verstoring van netwerken van migrantensmokkelaars.

Smokkelaars hun winsten afnemen

⁶ De maritieme veiligheidsstrategie van de Europese Unie, de cyberveiligheidsstrategie en de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016.

⁷ In 2002 heeft de EU regels vastgesteld om migrantensmokkel aan te pakken. Het gaat om een pakket dat bestaat uit Richtlijn 2002/90/EG tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, en Kaderbesluit 2002/946/JBZ tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

Voor het verzwakken van de criminele netwerken die zich bezighouden met migrantensmokkel is het van cruciaal belang om **proactief financieel onderzoek** te verrichten met het oog op het in beslag nemen en terugvorderen van criminele vermogensbestanddelen en om maatregelen te nemen tegen het witwassen van geld. Op het gebied van migrantensmokkel zou de EU nauwer moeten samenwerken met de financiële-inlichtingeneenheden en andere relevante netwerken die zich bezighouden met financiële stromen.

Zoals is uiteengezet in de Europese veiligheidsagenda, moeten rechtshandavingsinstanties de capaciteit hebben om de financiën bloot te leggen van georganiseerde criminele groepen die betrokken zijn bij migrantensmokkel. De nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen en het Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (Carin) zouden prioriteit moeten hechten aan het financieel uitkleden van netwerken van migrantensmokkelaars. Ter ondersteuning van de relevante EU-agentschappen zal de Commissie met financiële instellingen als banken, diensten voor internationale geldovermakingen en creditcardmaatschappijen gaan samenwerken bij het traceren van vermogensbestanddelen die verband houden met migrantensmokkel. Daarnaast zal de EU aanmerkelijk nauwer moeten gaan samenwerken met derde landen, wil zij in staat zijn de **criminele opbrengsten in beslag te nemen** in de landen van herkomst en doorreis van migranten.

De operationele samenwerking bij de bestrijding van migrantensmokkel verbeteren

Ter verbetering van de operationele samenwerking, de coördinatie en de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en tussen de EU-agentschappen zou er in elke lidstaat **één contactpunt op het gebied van migrantensmokkel** moeten worden opgezet.

De Commissie zal een **contactgroep van EU-agentschappen** inzake migrantensmokkel oprichten om de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de relevante EU-agentschappen te bevorderen.

Daarnaast zullen de capaciteiten van de EU-agentschappen om migrantensmokkel aan te pakken, worden uitgebreid. Eurojust dient een **thematische groep migrantensmokkel** op te richten om de samenwerking tussen nationale openbare aanklagers te verbeteren en formaliseren, alsmede de wederzijdse rechtsbijstand te bevorderen.

Om de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten te helpen migrantensmokkel terug te dringen, is het cruciaal **capaciteitsopbouw** te ondersteunen, **gezamenlijke onderzoeksteams** in te zetten en wederzijdse bijstand te verlenen bij migrantensmokkel. Eurojust kan een krachtige bijdrage leveren door gezamenlijke onderzoeksteams te financieren en wederzijdse rechtsbijstand in strafzaken te ondersteunen.

De Commissie zal samen met de relevante EU-agentschappen – met name Ceuol en Europol, maar ook het Europees netwerk voor justitiële opleidingen – op nationaal en EU-niveau de **opleidingsbehoeften inventariseren** om een meer gerichte capaciteitsopbouw mogelijk te maken. Daarbij gaat het onder meer om opleidingen op maat inzake grensoverschrijdende samenwerking bij de bestrijding van migrantensmokkel voor de rechterlijke macht, rechtshandavingsinstanties, grenswachters en consulaire autoriteiten. Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten zal het aspect van de grondrechten ontwikkelen, met name wat de bescherming van gesmokkelde migranten betreft.

De acties tegen migrantensmokkel in het kader van de **EU-beleidscyclus betreffende zware en georganiseerde criminaliteit** zullen worden opgevoerd, met inbegrip van grensoverschrijdende samenwerking inzake documentenfraude, schijnhuwelijken en andere vormen van misbruik van de procedures voor legale binnenkomst en legaal verblijf.

Specifieke acties

- De EU-wetgeving inzake migrantensmokkel herzien (2016)
- Lijst van verdachte vaartuigen opstellen en deze vaartuigen volgen
- De lidstaten ondersteunen bij het opbrengen of op zee afzinken van schepen die bestemd zijn voor gebruik door smokkelaars
- Samenwerking met financiële instellingen aangaan teneinde het financiële onderzoek te verbeteren
- In elke lidstaat één contactpunt voor de bestrijding van migrantensmokkel opzetten
- Een contactgroep van EU-agentschappen inzake migrantensmokkel opzetten
- Een thematische Eurojust-groep migrantensmokkel oprichten

2. BETER VERZAMELEN EN DELEN VAN INFORMATIE

Het verzamelen en delen van inlichtingen (over de modus operandi, routes, organisatie en economische modellen van smokkelnetwerken, de verbanden met mensenhandel en andere vormen van sluikhandel, en financiële transacties) is **cruciaal voor de doeltreffende aanpak van deze vorm van criminaliteit**.

Door de clandestiene en veranderlijke aard van migrantensmokkel is er voornamelijk zeer weinig kennis en informatie over dit strafbare feit voor handen. De modus operandi van de netwerken is sterk afhankelijk van de regio en de persoonlijke situatie van de migrant die betaalt. Het is cruciaal regiospecifieke informatie te verkrijgen. De criminele organisaties die zich bezighouden met migrantensmokkel kunnen er zowel legale als illegale activiteiten op nahouden; de onderlinge verbanden zijn echter onduidelijk, doordat het ontbreekt aan onderzoek en bewijs.

De capaciteit van EU-agentschappen om informatie over migrantensmokkel te verzamelen, uit te wisselen en te analyseren, moet worden uitgebreid. Er dient ten volle gebruik te worden gemaakt van de door Frontex verrichte risicoanalyses van de routes die voor migrantensmokkel worden gebruikt. In het kader van de onmiddellijke acties die zijn aangekondigd in de Europese migratieagenda, moeten het contactpunt voor migrantensmokkel en het **gezamenlijk operationeel team "Mare"** van Europol worden versterkt en uitgebouwd tot EU-kenniscentrum op het gebied van migrantensmokkel over zee. Binnen het kader van "Mare" dient een operationeel ad-hoc team te worden ingezet om de operationele en gegevensverzamelingscapaciteit te vergroten. Frontex en de nieuwe voorgestelde GVDB-operatie EUNavFor MED dienen in nauw contact te staan met het team, met name door middel van doeltreffende regelingen voor het delen van informatie.

Betere informatieverzameling en -uitwisseling in derde landen

De **EU-delegaties** moeten **meer capaciteiten** krijgen op het gebied van migratie door in belangrijke landen Europese migratieverbindingsfunctionarissen in te zetten. Deze functionarissen dienen te worden geïntegreerd in het bestaande netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen en contact te onderhouden met de relevante

EU-agentschappen. De Commissie zal in 2016 de bestaande EU-wetgeving inzake immigratieverbindingfunctionarissen evalueren en overwegen of een **herziening**⁸ nodig is om de betrokken functionarissen meer mogelijkheden te geven om relevante informatie te verkrijgen en te delen.

In belangrijke Afrikaanse landen dient nauwer te worden samengewerkt met regionale bureaus van Interpol om de uitwisseling van politie-informatie over migrantensmokkel te bevorderen. Het **inlichtingennetwerk Afrika-Frontex (AFIC)** moet verder worden ontwikkeld als platform voor uitwisseling van inlichtingen en gezamenlijke analyse met derde landen. Ook moet worden overwogen om soortgelijke platforms op te zetten in andere belangrijke regio's.

Voor het verzamelen van informatie de beschikbare instrumenten optimaal benutten

De EU dient het toezicht op het **gebied vóór de grens** verder te verscherpen teneinde smokkelaars vroegtijdig op te merken en onregelmatig vertrek van migranten te voorkomen; dit kan onder meer met behulp van Frontex-instrumenten, zoals Eurosur. In het kader van de overeenkomst tussen Frontex en het Satellietcentrum van de Europese Unie (SatCen) dient optimaal gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden die satellietbeelden bieden. De **IT-systemen van de EU** (zoals SIS II en VIS) en het Europese netwerk inzake documentenfraude dienen te worden benut voor de verbetering van de risicoanalyses en voor het constateren van onregelmatige binnenkomst en onregelmatig verblijf op basis van valse, vervalste of 'look-alike'-documenten of 'nationality swapping' (voorwenden een andere nationaliteit te hebben).

De relevante EU-netwerken en -agentschappen en Interpol dienen nauwer samen te werken. Er dient te worden overwogen om de instrumenten voor **uitwisseling van informatie over frauduleuze identiteits- en reisdocumenten**, zoals Dial-Doc van Interpol en het Frontex-handboek voor grenswachten en rechtshandhavers, te actualiseren en breder in te zetten.

Dankzij het met de Europese migratieagenda geïntroduceerde **hotspot**-concept moeten EU-agentschappen de lidstaten in de frontlinie aanzienlijke operationele steun kunnen bieden bij de aanpak van migrantensmokkel. Europol dient in samenwerking met Frontex en Eurojust gezamenlijke mobiele teams in te zetten om de staten in de frontlinie ter plaatse te helpen met operationele ondersteuning en informatie. Er zouden vaker voor debriefing en screening opgeleide teams moeten worden ingezet om migranten bij aankomst aan de EU-buitengrens te horen. Dit zal leiden tot de **concentratie en samenvoeging van informatie**, hetgeen het onderzoek ten goede zou moeten komen.

Daarnaast dienen op basis van het door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken uitgevoerde proefproject standaardprocedures te worden ontwikkeld waarmee op een passend moment in de asielprocedure informatie kan worden verzameld over het faciliteren van onregelmatige migratie, met volledige eerbiediging van het internationale humanitaire en vluchtelingenrecht (met inbegrip van het relevante EU-recht).

De Commissie zal voor de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten aanbevelingen opstellen over hoe met volledige inachtneming van de grondrechten

⁸ Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad van 19 februari 2004 betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen (PB L 64/1 van 2.3.2004).

informatie over smokkel kan worden verkregen van aangehouden onregelmatige migranten. Deze aanbevelingen zullen worden opgenomen in het **handboek voor terugkeer**, dat de Commissie in 2015 zal presenteren.

Controle van internetcontent en ontwikkeling van kennisbasis

Smokkelaars maken gebruik van internet om migranten aan te trekken. Europa zal de nationale autoriteiten ondersteunen bij **de opsporing van door smokkelaars gebruikte internetcontent en eventuele verzoeken om verwijdering daarvan**, in overeenstemming met het nationale recht. Daartoe moet een nauwere samenwerking worden aangegaan met internetproviders en sociale media. Eurojust zal een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van de uitwisseling van beste praktijken en het inventariseren van problemen in verband met het verzamelen en gebruiken van elektronisch bewijsmateriaal bij onderzoek en vervolging inzake migrantensmokkel, met inachtneming van de nodige waarborgen.

Voor het dichten van de kenniskloof op dit gebied is het essentieel om onderzoek en risicoanalyses uit te voeren met betrekking tot de **verbanden tussen smokkel en andere strafbare feiten**, zoals mensenhandel, ernstige arbeidsuitbuiting, handel in drugs en andere waren, en terrorisme. De banden tussen migrantensmokkel en vermogensdelicten dienen grondig te worden onderzocht, in samenwerking met de Financial Action Task Force.

De Commissie zal de **criminaliteitsstatistieken** die Eurostat momenteel bijhoudt, uitbreiden met gegevens over migrantensmokkel, bijgestaan door alle relevante EU-agentschappen.

Specifieke acties

- Europese verbindingsfunctionarissen inzetten in de belangrijkste EU-delegaties
- De EU-wetgeving inzake immigratieverbindingsfunctionarissen evalueren in 2016 en eventueel herzien
- JOT MARE uitbouwen tot EU-kenniscentrum op het gebied van migrantensmokkel
- Het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex (AFIC) verder ontwikkelen
- Het toezicht op het gebied vóór de grens verscherpen en daarbij ten volle gebruikmaken van Eurosur
- Zorgen voor uitgebreidere ondersteuning door Europol bij het opsporen van door smokkelaars gebruikte internetcontent
- De regelmatig opgestelde criminaliteitsstatistieken van Eurostat uitbreiden met gegevens over migrantensmokkel

3. DE PREVENTIE VAN MENSENSMOKKEL VERBETEREN EN KWETSBARE MIGRANTEN HELPEN

Voorlichting over de risico's van smokkel en onregelmatige migratie is cruciaal om potentiële migranten – waaronder van kwetsbare groepen, zoals kinderen – ervan te weerhouden een hachelijke tocht te ondernemen, hetzij vanuit hun land van herkomst, hetzij vanuit een doorreisland. Informatie die is verkregen van migranten wijst uit dat smokkelaars op grote schaal gebruikmaken van sociale media om hun diensten onder de aandacht te brengen. Het is dan ook belangrijk om in de media, waaronder de

sociale media, een **tegengeluid** te laten horen en de diasporagemeenschappen in de EU te betrekken bij het onthullen van de leugens die de smokkelaars verkopen.

De Commissie zal in de belangrijkste landen van herkomst en doorreis voor migranten voorlichtings- en preventiecampagnes opzetten (in samenwerking met de EDEO en de betrokken landen), nadat zij het resultaat heeft beoordeeld van de campagnes die zij momenteel in Ethiopië en Niger financiert. Daarbij zullen potentiële migranten ook worden gewezen op hun rechten en op de mogelijkheden om de EU legaal binnen te komen.

Bijstand verlenen aan kwetsbare migranten

De EU moet meer doen om gesmokkelde migranten bijstand en bescherming te bieden, met name als die tot kwetsbare groepen behoren, zoals vrouwen en kinderen. De Commissie zal in 2016 een raadpleging en een effectbeoordeling starten in verband met de **mogelijke herziening van Richtlijn 2004/81/EG**⁹ betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

Ondernemers helpen migrantensmokkel te voorkomen

Voor de bedrijfstakken die het meest te maken hebben met smokkel, zijn preventieve maatregelen nodig. Om ondernemers in de meest risicogevoelige sectoren, namelijk vervoer en scheepvaart, in staat te stellen passende maatregelen te nemen, is het van cruciaal belang **met de betrokken partijen partnerschappen te sluiten**.

De Commissie zal in 2017 een **handboek voor de preventie van migrantensmokkel** presenteren, waarin wellicht ook gedragscodes voor chauffeurs en exploitanten van handels- en vissersschepen zullen worden opgenomen. Verder zullen er beste praktijken in worden beschreven op het gebied van veiligheidsmaatregelen en adequate controles waarmee overheden en ondernemers clandestiene migratie kunnen voorkomen. Ook zal de Commissie nagaan of er **richtsnoeren inzake migrantensmokkel** zouden kunnen worden ontwikkeld **voor grensautoriteiten en consulaire diensten**.

Zorgen voor doeltreffender terugkeer om smokkel onaantrekkelijk te maken

Om potentiële migranten te weerhouden van pogingen de EU te bereiken door gebruik te maken van de diensten van smokkelaars, moet hen duidelijk worden gemaakt dat zij snel worden teruggebracht naar hun land van herkomst als zij geen recht van verblijf hebben in de EU. Om migranten aan te trekken, maken smokkelnetwerk er momenteel misbruik van dat betrekkelijk weinig terugkeerbesluiten worden uitgevoerd (in 2013 werd 39,2 % van de terugkeerbeslissingen uitgevoerd).

Het **EU-systeem voor de terugkeer van onregelmatige migranten** of van personen van wie de asielaanvraag is afgewezen, moet worden verbeterd, met volledige inachtneming van de normen en waarborgen voor een waardige en menselijke

⁹ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PB L 261/1 van 6.8.2004, blz. 19).

terugkeer, overeenkomstig de EU-terugkeerrichtlijn¹⁰. Op basis van de lopende evaluatie, die dit jaar moet worden afgerond, zal de Commissie een **wijziging van de rechtsgrondslag van Frontex** voorstellen om de rol van het agentschap op het gebied van terugkeer te versterken.

Er dient voor de handhaving van terugkeerbesluiten beter gebruik te worden gemaakt van het **Schengeninformatiesysteem (SIS)**. De Commissie zal het SIS in 2015-2016 evalueren. Daarbij zal zij onderzoeken of het mogelijk en evenredig is om de terugkeerbesluiten van de lidstaten in het SIS te registreren, teneinde de traceerbaarheid te vergroten. Dat zou de autoriteiten van de lidstaten in staat stellen om na te gaan of er ten aanzien van een aangehouden onregelmatige migrant in een andere lidstaat een terugkeerbesluit is genomen. Ook zal de Commissie overwegen om de autoriteiten van de lidstaten ertoe te verplichten om alle inreisverboden in het SIS te registreren, zodat deze in de hele EU kunnen worden gehandhaafd (in het huidige SIS-rechtskader is dit facultatief). Het registreren van alle inreisverboden in het SIS zou helpen voorkomen dat onregelmatige migranten voor wie een bepaalde lidstaat een inreisverbod heeft uitgevaardigd, het Schengengebied opnieuw binnenkomen via een andere lidstaat.

Om de duurzaamheid van de terugkeer te waarborgen, zal de Commissie **landen van herkomst en doorreis technische ondersteuning** bieden zodat zij de terugkeerders beter kunnen integreren. Ook dient de EU meer in het werk te stellen om derde landen ertoe te bewegen hun onregelmatig in Europa verblijvende onderdanen terug te nemen; het betreft een internationale verplichting. De Commissie zal zo nodig voorstellen onderhandelingen over EU-overnameovereenkomsten te openen met de landen van herkomst van de meeste onregelmatige migranten. De overeenkomst van Cotonou met de ACS-landen omvat een specifieke verplichting inzake overname¹¹.

Om onregelmatige migratie en de uitbuiting van migranten minder aantrekkelijk te maken, zal de Commissie **harder optreden tegen de tewerkstelling van onregelmatige migranten**. Zij er door betere opsporing en meer inspecties voor zorgen dat er vaker sancties worden verbonden aan de tewerkstelling van onregelmatige migranten. Samen met de lidstaten zal de Commissie streefcijfers vaststellen voor het aantal inspecties dat jaarlijks moet worden verricht in de economische sectoren waarin illegale tewerkstelling het meest voorkomt¹², zoals bouw, land- en tuinbouw, huishoudelijk en schoonmaakwerk, catering en horeca.

Specifieke acties

- Voorlichtings- en preventiecampagnes over de risico's van smokkel houden in derde landen
- Een raadpleging starten (in 2016), alsmede een effectbeoordeling van de eventuele herziening van Richtlijn 2004/81/EG betreffende verblijfstitels

¹⁰ Overweging 29 van Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

¹¹ Overeenkomstig artikel 13 van de overeenkomst van Cotonou moet iedere ACS-staat eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie verblijven, op verzoek van die lidstaat zonder verdere formaliteiten overnemen. Iedere lidstaat van de Europese Unie verbindt zich ertoe eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een ACS-staat verblijven op verzoek van die staat zonder verdere formaliteiten over te nemen.

- Een handboek over de preventie van migrantensmokkel ontwikkelen (in 2017)
- Richtsnoeren ontwikkelen voor grensautoriteiten en consulaire diensten
- Het EU-rechtskader inzake SIS evalueren om te onderzoeken hoe de efficiëntie van terugkeer kan worden vergroot en onregelmatige migratie kan worden beperkt
- Voorstellen om overnameonderhandelingen te openen met de belangrijkste landen van herkomst van onregelmatige migranten
- Streefcijfers vaststellen voor het aantal inspecties dat jaarlijks moet worden verricht in de economische sectoren waarin illegale tewerkstelling het meest voorkomt

4. BETER SAMENWERKEN MET DERDE LANDEN

Om migrantensmokkel te kunnen stoppen en een einde te maken aan straffeloosheid door zaken doeltreffend te onderzoeken en vervolgen, is het essentieel dat er langs de hele smokkelroute nauw wordt samengewerkt met derde landen. Deze maatregel sluit aan bij de niet-aflatende inspanningen van de EU om **de achterliggende oorzaken van onregelmatige migratie aan te pakken**, in samenwerking met de landen van herkomst en doorreis. Het accent moet liggen op de ondersteuning van grensbeheer, jeugd en werkgelegenheid, en mobiliteit.

De EDEO en de Commissie zullen **bilaterale en regionale samenwerkingskaders** met relevante partners starten of verbeteren, met een bijzonder accent op praktische maatregelen ter bestrijding van migrantensmokkel, onder meer door de processen van Rabat, Khartoem, Boedapest en Praag, de ACS-EU-dialoog, de dialoog tussen de EU en Afrika inzake migratie en mobiliteit, en de migratietop in Malta. Waar nodig worden specifieke werkgroepen opgericht, zoals voor Niger. Er dient optimaal gebruik te worden gemaakt van de mechanismen voor politieke dialoog in het kader van de overeenkomst van Cotonou tussen de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en de EU, en het Europese nabuurschapsbeleid, alsook van relevante multilaterale kaders. Onregelmatige immigratie is een uitdaging waaraan zowel de EU als Turkije het hoofd moet bieden en het is dan ook van cruciaal belang dat zij hierbij samenwerken.

De EU dient partnerlanden aan te moedigen om toe te treden tot het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het **VN-Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht**. De Commissie zal projecten financieren om derde landen te ondersteunen bij het vaststellen van wetgeving die in overeenstemming is met het protocol.

Derde landen helpen bij capaciteitsopbouw

Aangezien zwakke rechtshandavingscapaciteiten een belemmering zijn voor informatie-uitwisseling en samenwerking, alsook voor het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten die verband houden met smokkel, is de **overdracht van vaardigheden en hulpmiddelen** van essentieel belang.

De Commissie en de EDEO zullen de financiële en technische bijstand aan derde landen uitbreiden om de ontwikkeling te bevorderen van **nationale en regionale strategieën** tegen migrantensmokkel, van anticorruptiebeleid waarbij ook migrantensmokkel wordt aangepakt, en van **systemen voor geïntegreerd grensbeheer**. Daarbij gaat het onder meer om risicoanalyse, gezamenlijke

grenscontroles en -patrouilles, en betere beveiliging van paspoorten, identiteitsbewijzen en andere reisdocumenten. Ook moet de capaciteit van grensautoriteiten om frauduleuze identiteitsbewijzen op te sporen, worden versterkt. Meer werk maken van grensbeheer bij GVDB-missies en -operaties, zoals EUCAP Sahel Niger en EUCAP Sahel Mali, kan helpen deze doelstellingen te verwezenlijken. De verschillende EU-instrumenten moeten doeltreffend en eventueel nog intensiever worden gecoördineerd, onder meer door middel van gezamenlijke programmering en EU-trustfondsen.

De Commissie zal zorgen voor aanzienlijke financiering om derde landen te helpen de **politiële en strafrechtelijke aanpak** van smokkel te versterken. Daarbij zal worden geprobeerd zowel de capaciteiten van afzonderlijke landen te verbeteren als de onderlinge samenwerking te bevorderen door middel van informatie-uitwisseling, gezamenlijke regionale opleiding en gezamenlijk onderzoek. Ook zal de Commissie voorzien in financiële en technische ondersteuning voor het starten of verbeteren van het **verzamenen, delen en analyseren van gegevens** over migrantensmokkel door de landen van herkomst, doorreis en bestemming.

Samenhang en impact van EU-optreden in derde landen vergroten

Door samen te werken en middelen, expertise en elkaars sterke punten te combineren, kan het EU-optreden tegen migrantensmokkel in het buitenland meer impact krijgen. Alleen als er wordt gezorgd voor **meer samenhang** tussen de externe acties van de EU, de lidstaten en belanghebbenden, kan de impact worden geoptimaliseerd en dubbel werk worden voorkomen.

In prioritaire derde landen van herkomst en doorreis dient **EU-samenwerking en -coördinatie op het gebied van migrantensmokkel** te worden opgezet door te zorgen voor regelmatig contact tussen netwerken van migratieverbindingsfunctionarissen, Europese migratieverbindingsfunctionarissen, verbindingsfunctionarissen van EU-agentschappen, EU-delegaties van lidstaten, GBVB-missies en -operaties, alsmede internationale organisaties als de IOM, de UNHCR, de UNODC en Interpol. Dergelijke platforms zouden het ook mogelijk moeten maken het interne en het externe EU-beleid inzake de bestrijding van migrantensmokkel volledig met elkaar in overeenstemming te brengen.

Door de ondersteuning die de EU of de lidstaten derde landen bieden bij de bestrijding van migrantensmokkel, **gezamenlijk of gecoördineerd te plannen**, op basis van een inventarisatie van de acties in belangrijke landen en regio's, moet het mogelijk worden de middelen optimaal te gebruiken.

Specifieke acties

- Starten of verbeteren van bilaterale en regionale samenwerkingsverbanden
- Projecten financieren om derde landen te ondersteunen bij het opzetten van strategieën ter bestrijding van migrantensmokkel, het verbeteren van de politie en strafrechtelijke respons, en het ontwikkelen van geïntegreerd grensbeheer
- EU-samenwerkingsplatforms op het gebied van migrantensmokkel opzetten in relevante derde landen en regio's
- Het gebruik van EU-financiering optimaliseren door middel van gezamenlijke of gecoördineerde planning

