



Bruxelles, den 27.5.2015
COM(2015) 285 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2015 - 2020)

I. INDLEDNING

I **den europæiske dagsorden for migration**, som Europa-Kommissionen vedtog den 13. maj 2015, udpeges **bekæmpelse af smugling af migranter som en prioritet** med henblik på at forebygge kriminelle netværks udnyttelse af migranter og mindske incitamentet til ulovlig migration. Der fastsættes også i dagsordenen et mål om at omdanne smugling af migranter fra at være en aktivitet med "lav risiko og stort afkast" til en aktivitet med "stor risiko og lavt afkast" for kriminelle.

Også i **den europæiske dagsorden om sikkerhed**, som Kommissionen vedtog den 28. april 2015, fremhæves samarbejde både inden for EU og med tredjelande med henblik på at bekæmpe smugling af migranter som en prioritet i bekæmpelsen af organiserede kriminelle netværk.

Denne **handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter** beskriver de specifikke foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre de to omtalte dagsordener på dette område, og indarbejder de vigtigste foranstaltninger, som allerede er fastlagt i dagsordenerne.

Hensynsløse kriminelle netværk tilrettelægger rejser for et stort antal migranter, der er desperate efter at komme til EU. De tjener godt, samtidig med at de sætter migranternes liv på spil. For at få størst mulig profit støver smuglere ofte hundredvis af migranter sammen om bord på synkefærdige både – bl.a. små gummibåde eller udtjente fragtskibe – eller lastbiler. **Utallige migranter drukner til søs, bliver kvalt i containere eller omkommer i ørkenen**. Ifølge Den Internationale Organisation for Migration¹ (IOM) skønnes over 3 000 migranter at have mistet livet i Middelhavet i 2014. Ca. 1 700 menes at være druknet i løbet af de første fire måneder af 2015. Migranternes menneskerettigheder tilsidesættes oftest på det groveste gennem misbrug og udnyttelse.

Ulovlig migration ad søvejen, især ad de centrale og østlige Middelhavsruiter, er **steget voldsomt i det seneste år** med næsten 225 000 migranter i 2014 – næsten tre gange så mange som i 2013². Det samme gælder de risici, som migranterne står overfor, når de skal krydse Middelhavet. Der er set lignende stigninger på andre migrationsruiter, f.eks. i det vestbalkanske område, i 2014, hvorfra det højeste antal ulovlige migranter rejste ind i EU siden 2007³.

Smuglere behandler migranter som en vare svarende til narkotika og våben, som de smugler ad samme ruiter. De ændrer hurtigt smuglerruterne afhængigt af sikkerhedssituationen i transitlandene eller i retshåndhævelsesindsatsen. De misbruger også procedurerne for lovlig indrejse og lovligt ophold. Busselskaber har f.eks. åbent gjort reklame over for statsborgere i Kosovo for muligheden for at misbruge velfærdssystemet og tilbagesendelsesbistanden i EU.

Der er **rigtig gode penge at tjene på smugling af migranter**, og de kriminelle netværk trives takket være den lave risiko for at blive afsløret og straffet. **Selv om der ikke findes oplysninger om, hvor meget menneskesmuglingsnetværk tjener globalt, viser**

¹ Den Internationale Migrationsorganisation: *Fatal Journeys - Tracking Lives Lost during Migration*, 2014.

² Data fra Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (FRONTEX) 2015.

³ Idem.

enkeltstående sager, at der er tale om store summer. I bare ét tilfælde, hvor der var 360 migranter om bord på fragtskibet Ezadeen, da det blev opdaget den 1. januar 2015 som led i den fælles operation Triton, menes smuglerne at have tjent 2,5 mio. EUR.

II. EUROPA SKAL SÆTTE HÅRDERE IND OVER FOR SMUGLING AF MIGRANTER

Det er meget vigtigt at have et **stærkt samarbejde på EU-plan** samt med oprindelses- og transitlande uden for EU, strategiske partnere, internationale organisationer og civilsamfundet, hvis man skal optrevle smuglernes aktiviteter, bringe smuglerne for retten og beslaglægge deres aktiver.

Denne første EU-handlingsplan indeholder konkrete foranstaltninger til **bekæmpelse og forebyggelse af smugling af migranter**, samtidig med at den sikrer beskyttelse og overholdelse af menneskerettighederne. Den bygger på en tværfaglig tilgang, hvor aktører og organisationer på lokalt, regionalt, nationalt og internationalt plan inddrages. Den dækker alle faser af og former for smugling af migranter og alle migrationsruter.

Handlingsplanen bør ses i lyset af den indsats, EU i øvrigt gør for at **afhjælpe de dybereliggende årsager til ulovlig migration** i samarbejde med oprindelses- og transitlande og for at forhindre det tab af menneskeliv, som menneskesmuglere og menneskehandlere forårsager. Den bør også ses i sammenhæng med de igangværende bestræbelser på at fastlægge en operation som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) med det formål systematisk at identificere, opbringe og destruere skibe, der anvendes af smuglere.

Smuglernetværk kan svækkes, hvis færre mennesker efterspørger deres tjenester. Det er også grunden til, at det er så vigtigt at åbne op for **sikrere og lovlige måder** at komme ind i EU på. Sideløbende med den indsats, der gøres for at slå ned på smugling af migranter, skal der også gøres en stor indsats for at **få sendt migranter, der ikke har ret til at opholde sig i EU, tilbage** til deres hjemland. En effektiv tilbagesendelsespolitik har en stor afskrækkende virkning, da migranter sandsynligvis ikke er lige så villige til at betale smuglere store summer for at bringe dem til EU, hvis de ved, at de hurtigt vil blive sendt hjem igen.

Denne handlingsplan **fokuserer på smugling af migranter**. Menneskehandel, som er en anden forbrydelse⁴, selv om den har tæt forbindelse til menneskesmugling, behandles på EU-plan i en særskilt strategi⁵.

Gennemførelsen af foranstaltningerne i denne plan vil blive sat i værk straks og vil ske i samordning med andre relaterede strategier på EU-plan⁶. Der vil blive truffet yderligere foranstaltninger i løbet af de næste år for at sætte ind over for denne forbrydelse, som hele tiden ændrer karakter.

⁴ Forskellen mellem de to er, at migranterne i førstnævnte tilfælde frivilligt deltager i den ulovlige migrationsproces ved at betale for en menneskesmuglers ydelser med henblik på at krydse en international grænse, mens de i det andet tilfælde er ofre, der er tvunget til ekstreme former for udnyttelse, der kan være knyttet til grænsepassage. De to fænomener er ikke lette at adskille, da personer, der starter deres rejser på frivillig basis, samtidig er sårbare over for netværk, der udnytter mennesker arbejdsmæssigt eller seksuelt.

⁵ EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016, COM(2012) 286 final af 19.6.2012.

⁶ EU's strategi for maritim sikkerhed, EU's strategi for internetsikkerhed og EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016.

1. EN ØGET INDSATS FRA DE RETSHÅNDHÆVENDE OG DØMMENDE INSTANSERS SIDE

Hvis smugling af migranter skal gøres til en aktivitet med stor risiko og lavt afkast, er det afgørende at få ødelagt de kriminelle gruppers forretningsmodel og bringe forbryderne for retten. Det forudsætter, at medlemsstaterne får større kapacitet til at efterforske forbrydere i de netværk, der smugler migranter, og at EU-agenturerne får større mulighed for at yde støtte. Det kræver også en større koordination mellem de retshåndhævende og de dømmende instanser i EU, og at de forskellige agenturer inddrages.

Kommissionen vil i 2016 fremsætte forslag med henblik på dels at **forbedre de gældende EU-retsregler om bekæmpelse af smugling af migranter**⁷, som definerer den lovovertrædelse, det er at hjælpe med til ulovlig indrejse og ulovligt ophold, dels at styrke strafferammen. Den ønsker at sikre, at der findes hensigtsmæssige strafferetlige sanktioner, uden at der dog af denne grund skal være risiko for, at det kan gøres strafbart at yde hjælp til migranter i nød.

Identifikation, opbringning og destruktion af skibe

Hvis man vil forhindre og slå ned på smugling af migranter ad søvejen, skal der gøres en systematisk indsats for at **identificere, opbringe og destruere skibe**, som påtænkes anvendt af smuglere. Der vil blive udarbejdet en **liste over de former for skibe**, som man har mistanke om vil blive anvendt i Middelhavet. Det omfatter f.eks. registrerede fartøjer, som er udtjente og skal sendes til skrot. De relevante EU-agenturer og medlemsstaternes myndigheder bør fastsætte **risikokriterier** med henblik på at identificere sådanne skibe og sikre, at de systematisk overvåges ved hjælp af Eurosur og samtlige agenturers kapaciteter.

Når menneskerne om bord er bragt i sikkerhed, bør både, som anvendes eller er bestemt til at blive anvendt af smuglere, systematisk bugseres ind til land eller destrueres på havet. Kommissionen og de relevante EU-agenturer, navnlig Frontex, vil yde medlemsstaterne finansiel og teknisk støtte til at **bugserer bådene ind til kysten og få dem skrottet**. Disse bestræbelser skal ses i sammenhæng med indførelsen af en **FSFP-operation**, som skal bidrage til at optrevle netværk, der smugler migranter.

Smuglere skal fratages deres fortjeneste

Det er meget vigtigt at foretage **proaktive finansielle efterforskninger** med henblik på at beslaglægge og inddrive kriminelle aktiver og bekæmpe hvidvaskning af penge, hvis man vil svække de kriminelle netværk, der er involveret i smugling af migranter. EU bør øge samarbejdet med de finansielle efterretningskontorer og andre relevante netværk, der beskæftiger sig med finansielle strømme, inden for smugling af migranter.

Som beskrevet i den europæiske dagsorden om sikkerhed bør de retshåndhævende myndigheder have kapacitet til at sætte fokus på finansieringen af de organiserede kriminelle gruppe, der er involveret i smugling af migranter. De nationale kontorer for

⁷ I 2002 vedtog EU regler for at slå hårdt ned på smugling af migranter, den såkaldte "smuglerpakke", som består af direktiv 2002/90/EF om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold og rammeafgørelse 2002/946/RIA om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold.

inddrivelse af aktiver og Camden Assets Recovery Inter-agency Network bør gøre det til en prioritet at gå efter de penge, der har tilknytning til netværk, der smugler migranter. Kommissionen vil med støtte fra de relevante EU-agenturer indlede et samarbejde med finansielle institutioner, såsom banker, pengeoverførselsformidlere og udstedere af kreditkort, om sporing af aktiver, der har tilknytning til smuglere af migranter. EU bør endvidere øge sit samarbejde med tredjelande væsentligt, således at **udbytte fra strafbare forhold** kan opspores og **konfiskeres** i migranternes oprindelses- og transitlande.

Større operationelt samarbejde om bekæmpelse af smugling af migranter

Der bør oprettes **ét kontaktpunkt om smugling af migranter** i hver medlemsstat for at øge det operationelle samarbejde, koordineringen og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne og med EU-agenturerne.

Kommissionen vil nedsætte en **kontaktgruppe** om smugling af migranter **bestående af repræsentanter for EU-agenturer** med det formål at styrke det operationelle samarbejde og informationsudvekslingen mellem de relevante EU-agenturer.

Sideløbende hermed vil EU-agenturernes kapacitet til at imødegå smugling af migranter blive øget. Eurojust bør nedsætte en **tematisk gruppe om smugling af migranter** med det formål at styrke og formalisere samarbejdet mellem nationale anklagere og øge den gensidige retshjælp.

Det er meget vigtigt at yde støtte til **kapacitetsopbygningen** med henblik på at hjælpe medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder med at nedbringe smuglingen af migranter, og det samme gælder brugen af **fælles efterforskningshold** og gensidig bistand i sager om smugling af migranter. Eurojust kan yde et stort bidrag ved at finansiere de fælles efterforskningshold og yde støtte til gensidig retshjælp i straffesager.

Kommissionen vil i samarbejde med relevante EU-agenturer, navnlig Cepol og Europol, samt Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere **kortlægge uddannelsesbehovet** på EU-plan og nationalt niveau med henblik på en mere målrettet kapacitetsopbygning. Dette bør omfatte skræddersyet uddannelse af dommerstanden, de retshåndhavende myndigheder, grænsevagter og konsulære myndigheder om samarbejde på tværs af grænser med henblik på bekæmpelse af smugling af migranter. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder vil se på de aspekter, der vedrører grundlæggende rettigheder, navnlig for så vidt angår smuglede migranter.

De foranstaltninger til bekæmpelse af smugling af migranter, der træffes som led i **EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet**, vil blive optrappet, herunder det grænseoverskridende samarbejde om dokumentfalsk, proformaægteskaber og andre former for misbrug af procedurer for lovlig indrejse og lovligt ophold.

Specifikke foranstaltninger

- Revision af EU-lovgivningen om smugling af migranter i 2016
- Oprettelse af en liste over mistænkelige skibe og overvågning af disse skibe
- Støtte til medlemsstaterne til at få både, som formodes at skulle anvendes af smuglere, bugseret ind til kysten, eller til at få disse både destrueret til havs
- Indledning af et samarbejde med finansielle institutioner med henblik på at fremme finansiell efterforskning

- Oprettelse af ét kontaktpunkt om smugling af migranter i hver medlemsstat
- Nedsættelse af en kontaktgruppe om smugling af migranter bestående af repræsentanter for EU-agenturer
- Nedsættelse af en tematisk gruppe om smugling af migranter i Eurojust-regi

2. BEDRE INDSAMLING OG UDVEKSLING AF OPLYSNINGER

Hvis der skal sættes effektivt ind over for smuglernetværk, er det vigtigt at indsamle og udveksle oplysninger om metoder, smuglernetværkenes økonomiske modeller, forbindelser mellem menneskehandel og andre forbrydelser og om finansielle overførsler.

På nuværende tidspunkt findes der kun sporadisk viden om smugling af migranter, fordi der er tale om en forbrydelse, der foregår i det skjulte og hurtigt ændrer karakter. Netværkenes måde at fungere på afhænger i høj grad af, hvilken region der er tale om, og under hvilke omstændigheder migranterne betaler. Det er derfor afgørende at få områdespecifikke oplysninger. De kriminelle organisationer, der er involveret i smugling af migranter, kan drive både lovlig og ulovlig virksomhed, men manglende forskning og dokumentation gør det vanskeligt at få et klart billede af disse forbindelser.

EU-agenturenes kapacitet til at indsamle, udveksle og analysere oplysninger om smugling af migranter bør styrkes. Der bør gøres bedre brug af de risikoanalyser, Frontex foretager af ruter, der benyttes til smugling af migranter. Som led i de øjeblikkelige foranstaltninger, der er varslet i den europæiske dagsorden for migration, bør Europols fokus på smugling af migranter og dets **fælles operationelle hold (JOT) MARE** styrkes, således at det bliver EU's informationsknodepunkt for sager om smugling af migranter ad søvejen. Inden for rammerne af JOT MARE bør der udsendes et operationelt hold ad hoc med henblik på at øge indsamlingen af oplysninger og den operationelle kapacitet. Frontex og den foreslåede nye FSFP-operation EUNAVFOR MED bør knyttes tæt til holdet, navnlig ved hjælp af effektive informationsudvekslingsordninger.

Øget indsamling og udveksling af oplysninger i tredjelande

EU-delegationernes kapacitet på migrationsområdet bør styrkes ved at udsende europæiske migrationsforbindelsesofficerer til de vigtigste lande. Disse bør indgå i det eksisterende netværk af indvandringsforbindelsesofficerer og knytte forbindelser med de relevante EU-agenturer. Kommissionen vil i 2016 evaluere den **gældende EU-lovgivning om indvandringsforbindelsesofficerer⁸** og **overveje, om den bør revideres** med henblik på at øge deres evne til at indhente og udveksle relevante oplysninger.

Samarbejdet med Interpols regionale bureauer i de vigtige afrikanske lande bør styrkes for at øge udvekslingen af politiplysninger om smugling af migranter. Efterretningsfællesskabet mellem Afrika og Frontex bør videreudvikles som en platform for informationsudveksling og fælles analysearbejde med tredjelande. Det bør overvejes at lancere lignende platforme i andre vigtige regioner.

Eksisterende værktøjer til indsamling af oplysninger skal udnyttes fuldt ud

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 377/2004 af 19. februar 2004 om oprettelse af et netværk af indvandringsforbindelsesofficerer. EUT L 64 af 2.3.2004, s. 1.

EU bør videreudvikle overvågningen af de områder, der ligger før grænserne, med henblik på at få identificeret smuglere tidligt og forhindre illegale afsendelser af migranter, bl.a. ved hjælp af Frontex' værktøjer såsom Eurosur. Nu, hvor der er undertegnet en aftale mellem Frontex og EU's satellitcenter Satcen, bør muligheden for at benytte satellitbilleder udnyttes fuldt ud. **EU's IT-systemer** (f.eks. SIS II og VIS) og det europæiske netværk til bekæmpelse af dokumentfalsk bør benyttes til at opnå bedre risikoanalyser og afsløre tilfælde af ulovlig indrejse og ulovligt ophold ved hjælp af lookalike-dokumenter, falske eller forfalskede dokumenter eller ombytning af nationalitet.

Samarbejdet mellem relevante EU-netværk, EU-agenturer og Interpol bør styrkes. Det bør overvejes at foretage en opgradering af værktøjer, som gør det muligt at **udveksle oplysninger om falske identiteter** og rejsedokumenter, såsom Interpols Dial-Doc og Frontex' referencehåndbog for grænsevagter og retshåndhævende instanser, og at sikre en mere udbredt anvendelse af heraf.

Den **brændpunktstilgang**, som blev introduceret i den europæiske dagsorden for migration, bør sætte EU-agenturerne i stand til at yde væsentlig støtte på stedet til udsatte medlemsstater og derved bekæmpe smugling af migranter. Europol bør i samarbejde med Frontex og Eurojust udsende fælles mobile hold, der kan yde operationel støtte og støtte i form af oplysninger på stedet til de udsatte medlemsstater. Uddannede debriefings- og screeningshold vil blive anvendt mere bredt til at udspørge migranter, der ankommer til EU's ydre grænser. Den **koncentration og samkøring** af oplysninger, der derved opnås, burde understøtte undersøgelserne.

På grundlag af det pilotprojekt, der gennemføres af Det Europæiske Asylstøttekontor, bør der endvidere udarbejdes standardprocedurer for indsamling af oplysninger om hjælp til ulovlig migration på et hensigtsmæssigt stadium i proceduren for behandling af asylansøgninger i fuld overensstemmelse med såvel europæiske og internationale menneskerettigheder og europæisk og international flygtningeret.

Kommissionen vil uddybe henstillingerne til medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder med hensyn til indsamling af oplysninger om smugling, der er indhentet fra ulovlige migranter, der er blevet pågrebet, i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Disse vil indgå i den **håndbog om tilbagesendelse**, som Kommissionen vil forelægge i 2015.

Overvågning af internetindhold og udvikling af videngrundlaget

Menneskesmuglere benytter internettet til at tiltrække migranter. Europol vil hjælpe de nationale myndigheder med at finde frem til og om nødvendigt stille krav om, at **internetindhold, der benyttes af menneskesmuglere**, fjernes i overensstemmelse med national lovgivning. Der bør med dette for øje etableres et tættere samarbejde med internetudbydere og sociale medier. Eurojust vil spille en vigtig rolle med hensyn til at fremme udvekslingen af bedste praksis og indkredse vanskeligheder vedrørende indsamling og anvendelse af elektroniske beviser i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning, der vedrører smugling af migranter, under hensyntagen til de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger.

Det er afgørende, at der forskes i og udarbejdes risikoanalyser af **forbindelserne mellem smugling og andre forbrydelser**, hvis der skal rettes op på den manglende viden på området, især for så vidt angår handel med mennesker, alvorlig udnyttelse af arbejdskraft, narkotika og andre varer samt terrorisme. Der bør ses nøje på

forbindelserne mellem smugling af migranter og finansielle forbrydelser i samarbejde med Den Finansielle Aktionsgruppe.

Kommissionen vil med støtte fra de relevante EU-agenturer udvide den **indsamling af kriminalitetsstatistikker**, som Eurostat allerede foretager regelmæssigt, således at den også kommer til at omfatte data om smugling af migranter.

Specifikke foranstaltninger

- Udsendelse af europæiske indvandringsforbindelsesofficerer til vigtige EU-delegationer
- Evaluering i 2016 og eventuel revision af EU-lovgivningen om indvandringsforbindelsesofficerer
- Styrkelse af JOT MARE som EU's informationsknudepunkt om smugling af migranter
- Videreudvikling af efterretningsfællesskabet mellem Afrika og Frontex
- Øget overvågning af området før de ydre grænser med fuld inddragelse af Eurosur
- Større støtte fra Europol til kortlægning af internetindhold, der anvendes af smuglere
- Medtagelse af data om smugling af migranter i Eurostats regelmæssige indsamling af kriminalitetsstatistikker

3. BEDRE FOREBYGGELSE AF MENNESKESMUGLING OG ØGET BISTAND TIL SÅRBARE MIGRANTER

Det er vigtigt at gøre **opmærksom på de risici, der er for menneskesmugling** og ulovlig migration, hvis man vil forhindre potentielle migranter, herunder dem i særlig sårbare situationer, såsom børn, i at foretage farlige rejser også fra transitlande. Vidnesbyrd fra migranter bekræfter, at menneskesmuglere benytter sociale medier til at udbrede oplysninger om, hvilke tjenester de udbyder. Det er derfor med hjælp fra diasporasamfundene i EU vigtigt at få oplysninger ud i medierne, som **modbeviser smuglernes løgne**.

Kommissionen vil indlede oplysningskampagner og forebyggende kampagner i vigtige oprindelses- og transitlande for migranter i samarbejde med EU-Udenrigstjenesten og de pågældende lande, når den har vurderet virkningen af de kampagner, den i øjeblikket finansierer i Etiopien og Niger. Kampagnerne vil også oplyse potentielle migranter om deres rettigheder og om mulighederne for lovlig indrejse i EU.

Bistand til sårbare migranter

EU bør gøre en større indsats for at yde bistand og beskyttelse til migranter, der er blevet smuglet ind, navnlig sårbare grupper som børn og kvinder. Kommissionen vil i 2016 indlede en høring og foretage en konsekvensanalyse af en **eventuel revision af direktiv 2004/81/EF**⁹ om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, og til migranter, som er blevet smuglet ind i EU, og som samarbejder med de kompetente myndigheder.

⁹ Rådets direktiv 2003/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, EUT L 261 af 6.8.2004, s. 19–23.

Virksomheder skal have hjælp til at forhindre smugling af migranter

De forebyggende foranstaltninger bør rettes mod de virksomheder, der mærker smugling mest. Det er vigtigt at **etablere partnerskaber med erhvervsdrivende** i de mest udsatte sektorer – transport og shipping – hvis de skal kunne træffe hensigtsmæssige foranstaltninger.

Kommissionen vil i 2017 udarbejde en **håndbog om forebyggelse af smugling af migranter**, herunder eventuelt en adfærdskodeks for styrmænd og operatører af handelsskibe og fiskerfartøjer. Den vil beskrive bedste praksis for, hvordan sikkerhedsforanstaltninger kan fremmes, og for, hvordan det sikres, at den kontrol, som foretages af offentlige institutioner og erhvervsdrivende med henblik på at forhindre ulovlig migration, er tilstrækkelig. Kommissionen vil også undersøge mulighederne for at udarbejde **retningslinjer om smugling af migranter til grænsemyndigheder og konsulære tjenester**.

Tilbagesendelser skal blive et mere effektivt middel til at afværge smugling

Hvis man vil forhindre potentielle migranter i at nå til EU med menneskesmugleres hjælp, skal det gøres klart for dem, at de hurtigt vil blive sendt tilbage til deres hjemland, hvis de ikke har ret til lovligt ophold i EU. I øjeblikket benytter smuglernetværk sig af, at forholdsvis få afgørelser om tilbagesendelse håndhæves, til at tiltrække migranter (39,2 % af afgørelser om tilbagesendelser blev håndhævet i 2013).

EU's system til at tilbagesende ulovlige migranter eller dem, hvis asylansøgning er blevet afvist, **skal forbedres** under fuld overholdelse af de standarder og garantier, der sikrer en værdig og human tilbagesendelse i overensstemmelse med EU's tilbagesendelsesdirektiv¹⁰. Som annonceret i den europæiske dagsorden for migration og på grundlag af den igangværende evaluering, som afsluttes i år, vil Kommissionen foreslå en **ændring af Frontex' retsgrundlag, således at dets rolle i forbindelse med tilbagesendelser styrkes**.

Der skal gøres bedre brug af **Schengeninformationssystemet (SIS)** til at håndhæve afgørelser om tilbagesendelse. Kommissionen vil evaluere SIS i 2015-2016. Den vil i den forbindelse undersøge muligheden for og rimeligheden af at indføre medlemsstaternes afgørelser om tilbagesendelse i SIS for at gøre dem lettere at finde frem til. Derved vil medlemsstaternes myndigheder kunne se, om en pågrebet ulovlig migrant er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet i en anden medlemsstat. Kommissionen vil også overveje at gøre det obligatorisk for medlemsstaternes myndigheder at indføre alle indrejseforbud i SIS, således at de kan håndhæves i hele EU – ifølge det gældende SIS-regelværk er dette i dag frivilligt. En indførelse af alle indrejseforbud i SIS ville være med til at forhindre, at ulovlige migranter, som allerede er omfattet af et indrejseforbud, der er udstedt af én medlemsstat, rejser ind i Schengenområdet igen gennem en anden medlemsstat.

Kommissionen vil desuden yde migranternes **oprindelses- eller transitlande teknisk støtte** til opbygningen af deres kapacitet til at integrere tilbagevendte personer, således at det sikres, at tilbagesendelserne er holdbare. EU bør også gøre en større indsats for at overbevise tredjelande om at tage deres statsborgere, der opholder sig ulovligt i Europa, tilbage i overensstemmelse med deres internationale forpligtelse.

¹⁰ Betragtning 29 i direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98-107.

Kommissionen vil foreslå, at der om nødvendigt indledes forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler med de lande, hvorfra den ulovlige migration er størst. Cotonouaftalen med AVS-landene¹¹ indeholder allerede en specifik forpligtelse vedrørende tilbagetagelse.

Kommissionen vil **sætte hårdere ind over for beskæftigelse af ulovlige migranter** for derigennem at skabe mindre incitament til ulovlig migration og udnyttelse af migranter. Den vil øge håndhævelsen af sanktioner for at beskæftige ulovlige migranter ved at forbedre afsløringen heraf og øge inspektionerne. Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne fastlægge mål for antallet af inspektioner, der skal udføres hvert år inden for de økonomiske sektorer, der er mest præget af ulovlig beskæftigelse¹², såsom byggesektoren, landbrugssektoren, gartnerisektoren, sektoren for husarbejde/rengøringsarbejde og sektoren for catering- og hospitalsydelser.

Specifikke foranstaltninger

- Informationskampagner og forebyggende kampagner i tredjelande om de farer, der er forbundet med smugling
- Indledning af en høring i 2016 og en konsekvensanalyse om en eventuel revision af EU's direktiv 2004/81/EF om opholdstilladelser
- Udarbejdelse af en håndbog om smugling af migranter i 2017
- Udarbejdelse af retningslinjer til grænsemyndigheder og konsulære tjenester
- Evaluering af gældende EU-retsregler om SIS med henblik på at undersøge mulighederne for at gøre tilbagesendelser mere effektive og reducere ulovlig migration
- Forslag om at indlede forhandlinger om tilbagetagelse med de lande, hvorfra der kommer flest ulovlige migranter
- Fastsættelse af mål for antallet af inspektioner, der skal foretages hvert år i de økonomiske sektorer, hvor beskæftigelsen af illegale indvandrere er størst

4. STYRKET SAMARBEJDE MED TREDJELANDE

Et tæt samarbejde med tredjelande langs hele smuglerruten er en forudsætning for at kunne slå ned på smugling af migranter og ved hjælp af effektiv efterforskning og retsforfølgning få bugt med straffriheden. Dette bør ses i sammenhæng med en vedholdende indsats fra EU's side for at **gøre noget ved de dybere liggende årsager til ulovlig migration** i samarbejde med oprindelses- og transitlande. Der bør være fokus på støtte til grænseforvaltning, ungdom og beskæftigelse og mobilitet.

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen vil indlede et bilateralt eller regionalt samarbejde med relevante partnere – eller udvide et eksisterende samarbejde – med fokus på praktiske foranstaltninger til at forhindre smugling af migranter, herunder ved hjælp af Rabatprocessen, Khartoumprocessen, Budapestprocessen, Pragprocessen, dialogen mellem AVS og EU, migrations- og mobilitetsdialogen

¹¹ I henhold til Cotonouaftalens artikel 13 skal hver af AVS-staterne på en af Den Europæiske Unions medlemsstaters anmodning og uden yderligere formaliteter acceptere tilbagevenden og tilbagetagelse af eventuelle statsborgere, som befinder sig ulovligt på denne medlemsstats område. Hver af Den Europæiske Unions medlemsstater skal på en AVS-stats anmodning og uden yderligere formaliteter acceptere tilbagevenden og tilbagetagelse af eventuelle statsborgere, som befinder sig ulovligt på denne stats område.

mellem EU og Afrika og Maltatopmødet om migration. Der vil om nødvendigt blive nedsat særlige arbejdsgrupper, såsom den der planlægges nedsat om Niger. Der bør gøres fuld brug af de politiske dialoger som led i Cotonouaftalen mellem Afrika, Vestindien og Stillehavslændene og EU samt af EU's naboskabspolitik og andre relevante multilaterale samarbejdsrammer. Samarbejdet mellem EU og Tyrkiet, som begge har et problem med ulovlig migration, er meget vigtigt.

EU bør opfordre partnerlandene til at blive part i FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og **FN-protokollen om bekæmpelse af smugling af migranter til lands, ad søvejen og ad luftvejen**. Kommissionen vil yde støtte til projekter, der går ud på at hjælpe tredjelande med at håndhæve lovgivning i overensstemmelse med protokollen.

Kapacitetsopbygning i tredjelande

Da en ringe kapacitet til at håndhæve lovgivning vanskeliggør informationsudveksling og samarbejde samt efterforskning og retsforfølgelse af menneskesmugling i tredjelande, er det afgørende at få **overført færdigheder og ressourcer**.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil øge den finansielle og tekniske bistand til tredjelande for at støtte udarbejdelsen af **nationale og regionale strategier** til bekæmpelse af smugling af migranter, udarbejdelsen af politikker for bekæmpelse af korruption, som vedrører smugling af migranter, og indførelsen af **integreede grænseforvaltningssystemer**. Dette kunne omfatte risikoanalyser, fælles grænsekontrol og grænsepatruljering, større sikkerhed indbygget i pas, identitetsdokumenter og andre rejsedokumenter, og bør øge grænsemyndighedernes kapacitet til at afsløre falske identitetsdokumenter. Styrkelsen af FSFP-missioner og FSFP-operationer, såsom EUCAP Sahel Niger og EUCAP Sahel Mali, om grænseforvaltning vil bidrage til at nå disse mål. Det skal sikres, at de forskellige EU-værktøjer koordineres effektivt, herunder ved hjælp af fælles programmering og EU-trustfonde.

Kommissionen vil yde væsentlig finansiell støtte som hjælp til at styrke tredjelandes **retshåndhævende og dømmende instansers indsats** over for menneskesmugling. Formålet er at øge kapaciteten i de enkelte lande samt at skabe et samarbejde mellem dem ved hjælp af informationsudveksling, fælles regional uddannelse og fælles efterforskning. Kommissionen vil også yde finansiell og teknisk støtte til at starte eller forbedre indsamlingen, udvekslingen og analysen af data om smugling af migranter mellem oprindelses-, transit- og bestemmelseslande.

EU's indsats i tredjelande skal være mere sammenhængende og have større virkning

Ved at handle sammen og kombinere midler, ekspertise og de forskellige styrker kan EU's indsats mod smugling af migranter i udlandet få en større virkning. Hvis man vil opnå størst mulig effekt og undgå dobbeltarbejde, er det en forudsætning, at der skabes **større sammenhæng** mellem EU-medlemsstaternes eksterne foranstaltninger og de relevante berørte parter.

Der bør etableres et EU-samarbejde og sikres en EU-koordination i forbindelse med smugling af migranter i de vigtigste oprindelses- og transitlande ved regelmæssigt at samle netværkene af indvandringsforbindelsesofficerer, europæiske migrationsforbindelsesofficerer, medlemsstaternes diplomatiske repræsentationer, FSFP-missioner og FSFP-operationer og internationale organisationer såsom IOM, UNHCR, UNODC eller Interpol. Sådanne platforme bør også sikre, at der er

overensstemmelse mellem EU's interne og eksterne politik vedrørende smugling af migranter.

Ved hjælp af en fælles eller koordineret planlægning af EU's og medlemsstaternes støtte til tredjelande med henblik på bekæmpelse af smugling af migranter bør det på grundlag af en kortlægning af foranstaltningerne i vigtige lande og regioner være muligt at sikre en optimal anvendelse af ressourcerne.

Specifikke foranstaltninger

- Etablering eller styrkelse af bilaterale eller regionale samarbejdsrammer
- Finansiering af projekter med det formål at hjælpe tredjelande med at udarbejde strategier om smugling af migranter, øge de retshåndhævende og dømmende instansers indsats og udvikle en integreret grænseforvaltning
- Etablering af EU-samarbejdsplatforme om smugling af migranter i relevante lande og regioner uden for EU
- Bedre udnyttelse af EU-midler ved hjælp af fælles og koordineret planlægning