

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Nieuw EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025)"

(COM(2021) 591 *final*)

(2022/C 290/15)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Corapporteur: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Raadpleging	Europese Commissie, 1.12.2021
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	7.3.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.3.2022
Zitting nr.	568
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	212/0/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Migrantensmokkel is een grensoverschrijdende criminele activiteit die het leven van mensen in gevaar brengt, een schending van de grondrechten inhoudt en het ordelijke beheer van migratiestromen verstoort. De afgelopen twintig jaar is de mensensmokkel toegenomen ten gevolge van diverse factoren die mensen ertoe aanzetten hun land van herkomst te verlaten (o.a. mensenrechtenschendingen, geweld, conflicten, ongelijkheden en economische en milieufactoren), maar ook door het gebrek aan legale mogelijkheden om toegang te krijgen tot het grondgebied van vele landen. Als gevolg van de COVID-19-pandemie zijn er meer beperkingen gekomen en daardoor doen steeds meer mensen een beroep op illegale netwerken, wat grote risico's met zich meebrengt.

1.2. Van meet af aan is het Europese migratiebeleid er onder meer op gericht deze criminele activiteit te bestrijden, de uitbuiting van migranten door criminele netwerken te voorkomen en irreguliere migratie minder aantrekkelijk te maken. Het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) moet worden gezien als een instrument dat continuïteit en vooruitgang brengt in de strijd van de Europese Unie tegen mensenhandel.

1.3. Volgens Europol heeft meer dan 90 % van de personen die de Europese Unie op irreguliere wijze binnenkomen, in een bepaald stadium van hun reis een beroep gedaan op smokkelnetwerken. In het kader van de strijd tegen migrantensmokkel beschouwt de Europese Unie het als een prioriteit om met partnerlanden samen te werken om de prikkels voor het ondernemen van gevaarlijke reizen te verminderen, de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken, reguliere migratie en legale en veilige routes naar landen van de Europese Unie te bevorderen, het beheer van de gemeenschappelijke grenzen te versterken, aantrekkende factoren zoals irreguliere banen te reduceren en de terugkeer en re-integratie te faciliteren voor personen die op irreguliere wijze op het EU-grondgebied verblijven.

1.4. Het EESC is ingenomen met het nieuwe EU-actieplan en de alomvattende aanpak die daarin wordt voorgesteld om de werkzaamheden van de Europese Unie ter bestrijding van migrantensmokkel voort te zetten. Het is duidelijk dat mensensmokkel een criminele activiteit vormt waarbij het leven van migranten in gevaar wordt gebracht en hun rechten worden geschonden, misbruik wordt gemaakt van mensen die toegang willen krijgen tot het EU-grondgebied en de veiligheid in de EU wordt bedreigd.

1.5. Het EESC begrijpt dat de bescherming van de buitengrenzen een prioriteit is voor de Europese Unie, maar wijst erop dat daarbij altijd de mensenrechten moeten worden beschermd en de onschendbaarheid van het internationaal publiekrecht moet worden geëerbiedigd, en mensen moeten worden beschermd en de strafbaarstelling van daden van solidariteit moet worden vermeden. In ieder geval mag de strijd tegen migrantensmokkel nooit gericht zijn tegen de migranten zelf of tegen humanitaire hulp en bijstand ten behoeve van migranten.

1.6. Het EESC acht het van essentieel belang om migrantensmokkel te bestrijden door middel van een volledige-routeaanpak. Dit betekent dat de voorgestelde maatregelen tegen smokkelnetwerken moeten worden versterkt door de justitiële en politieke samenwerking te verbeteren, de samenwerking en de dialoog met buurlanden inzake de strijd tegen smokkelnetwerken op te voeren, sterker in te zetten op het voorkomen van uitbuiting en het beschermen van gesmokkelde migranten, en irreguliere tewerkstelling en arbeidsuitbuiting op een meer gecoördineerde en krachtige manier te bestrijden.

1.7. Het EESC is het ermeê eens dat er een einde moet worden gemaakt aan de vraag om de winsten van netwerken van mensensmokkel te treffen. Voorts waarschuwt het voor de ontwrichting die kan ontstaan wanneer alleen de aanbodzijde (netwerken) wordt aangepakt. In dit verband wijst het EESC erop dat het bestaan van legale, doeltreffende en veilige kanalen en de bescherming van het recht op asiel essentieel zijn om een groot deel van de illegale activiteiten een halt toe te roepen.

1.8. Het EESC veroordeelt ook ten stelligste dat migranten en asielzoekers worden ingezet om de EU te destabiliseren⁽¹⁾.

1.9. Het EESC wijst erop dat het beschermen van personen, het verstrekken van medische zorg⁽²⁾ en het betonen van solidariteit niet strafbaar mogen worden gesteld en dat deze handelingen niet op dezelfde wijze mogen worden behandeld als smokkelnetwerken en alleen moeten worden vervolgd als ze opzettelijk gepleegd zijn en met het oogmerk om rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen⁽³⁾. De clausule van verplichte vrijstelling van aansprakelijkheid moet uitdrukkelijk worden opgenomen indien er humanitaire motieven waren bij hulp- of bijstandsacties.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Migrantensmokkel is een grensoverschrijdende criminele activiteit die het leven van mensen in gevaar brengt, een schending van de grondrechten inhoudt en het ordelijke beheer van migratiestromen verstoort.

2.2. De afgelopen twintig jaar is de mensensmokkel toegenomen ten gevolge van diverse factoren die mensen ertoe aanzetten hun land van herkomst te verlaten (o.a. mensenrechtenschendingen, geweld, conflicten, ongelijkheden en economische en milieufactoren), maar ook door het gebrek aan legale mogelijkheden om toegang te krijgen tot het grondgebied van vele landen. Als gevolg van de COVID-19-pandemie zijn er meer beperkingen gekomen en daardoor doen steeds meer mensen een beroep op illegale netwerken, hetgeen veel risico's met zich meebrengt⁽⁴⁾.

2.3. Het belangrijkste verschil tussen migrantensmokkel en mensenhandel is dat bij migrantensmokkel mensen vrijwillig deelnemen aan het migratieproces door een smokkelaar te betalen voor hulp om een internationale grens te overschrijden, terwijl bij mensenhandel de betrokkenen slachtoffers zijn die worden verhandeld met het oog op arbeids- of seksuele uitbuiting of om hun organen weg te nemen, en die behoefte hebben aan bijstand en ondersteuning. Bij mensenhandel komt niet noodzakelijk een grensoverschrijdend aspect kijken. De twee verschijnselen zijn vaak met elkaar verbonden, aangezien slachtoffers van mensensmokkel ten prooi kunnen vallen aan mensenhandelaars die zich schuldig maken aan arbeids- of seksuele uitbuiting of andere vormen van uitbuiting.

2.4. Van meet af aan is het Europese migratiebeleid er onder meer op gericht deze criminele activiteit te bestrijden, de uitbuiting van migranten door criminele netwerken te voorkomen en irreguliere migratie minder aantrekkelijk te maken. In het migratie- en asielpact dat de Europese Commissie in 2020 heeft gepresenteerd, wordt opgemerkt dat de bestrijding van migrantensmokkel een prioriteit is en dat "de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis [...] [zal worden versterkt] om gevaarlijke reizen en irreguliere oversteken te voorkomen, onder meer door middel van op maat gemaakte partnerschappen tegen migrantensmokkel met derde landen".

2.5. Volgens Europol heeft meer dan 90 % van de personen die de Europese Unie op irreguliere wijze binnenkomen, in een bepaald stadium van hun reis een beroep gedaan op smokkelnetwerken.

2.6. Het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) moet worden gezien als een instrument dat continuïteit brengt in de strijd van de Europese Unie tegen mensenhandel. Migrantensmokkel moet niet alleen worden gezien als een migratieprobleem, maar ook als een bedreiging voor de veiligheid van de buitengrenzen van de EU. Goed beheer en passende bescherming van de buitengrenzen van de EU, met inachtneming van het internationale rechtskader en de grondrechten, is van cruciaal belang. De EU moet de gemeenschappelijke normen en procedures versterken en moet daarbij de mensenrechten en de internationale normen respecteren, om migrantensmokkel naar de EU te voorkomen.

⁽¹⁾ EESC-advies REX/554, in voorbereiding.

⁽²⁾ Verklaring van de Europese Vereniging van artsen (CPME) inzake de strafbaarstelling van daden van solidariteit. Zie ook het verslag van het Europees Parlement (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

⁽³⁾ Artikel 6 van het VN-protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, dat het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad aanvult.

⁽⁴⁾ Global Initiative (2021), The Global Illicit Economy.

2.7. In het kader van de strijd tegen migrantensmokkel beschouwt de Europese Unie het als een prioriteit om met partnerlanden samen te werken om de prikkels voor het ondernemen van gevaarlijke reizen te verminderen, de verschillende onderliggende oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken, reguliere migratie en legale en veilige routes naar landen van de Europese Unie te bevorderen, het beheer van de gemeenschappelijke grenzen te versterken en de terugkeer en re-integratie te faciliteren voor personen die op irreguliere wijze op het Europees grondgebied verblijven ⁽⁵⁾.

2.8. De strijd tegen mensensmokkel houdt ook in dat de toepassing van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers ⁽⁶⁾ moet worden versterkt, en dat moet worden begrepen dat irregulier werk irreguliere migratie aantrekt en in verband kan worden gebracht met migrantensmokkel. Wanneer er buitenlandse werknemers zijn die zich in de EU in een irreguliere situatie bevinden, betekent dit dat er irreguliere werkgevers zijn die illegale banen aanbieden die niet voldoen aan de minimumarbeidsvoorwaarden inzake onder meer salaris, werktijden, gezondheid en veiligheid.

2.9. In het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) wordt rekening gehouden met de resultaten van gerichte raadgevingen en een openbare raadpleging die tussen 19 maart en 11 juni 2021 is gehouden. Door bij te dragen tot het ontworpen van criminele ondernemingen ondersteunt het ook de doelstellingen van de EU-strategie voor de veiligheidsunie ⁽⁷⁾, de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025) ⁽⁸⁾ en de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel ⁽⁹⁾.

3. Opmerkingen over het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025)

3.1. Het EESC is ingenomen met het nieuwe EU-actieplan en de alomvattende aanpak die daarin wordt voorgesteld om de werkzaamheden van de Europese Unie ter bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel voort te zetten.

3.2. Het is duidelijk dat mensensmokkel een criminele activiteit vormt waarbij het leven van migranten in gevaar wordt gebracht en hun rechten worden geschonden, en misbruik wordt gemaakt van mensen die toegang willen krijgen tot het EU-grondgebied. De nodige mechanismen en instrumenten moeten worden ingevoerd om deze criminele activiteit te bestrijden.

3.3. Het EESC begrijpt dat de bescherming van de buitengrenzen ook een prioriteit is voor de Europese Unie, maar wijst erop dat daarbij altijd de mensenrechten moeten worden beschermd en de onschendbaarheid van het internationaal publiekrecht moet worden geëerbiedigd, en mensen moeten worden beschermd en de strafbaarstelling van daden van solidariteit moet worden vermeden. In ieder geval mag de strijd tegen migrantensmokkel nooit gericht zijn tegen de migranten zelf of tegen humanitaire hulp en bijstand ten behoeve van migranten, en nooit als voorwendsel worden gebruikt om het recht op asiel op EU- en internationaal niveau af te schaffen.

3.4. Het beschermen van personen, het verstrekken van medische zorg ⁽¹⁰⁾ en het betonen van solidariteit mogen niet strafbaar worden gesteld en deze handelingen mogen niet op dezelfde wijze worden behandeld als smokkelnetwerken en moeten alleen worden vervolgd als ze opzettelijk gepleegd zijn en met het oogmerk om rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen ⁽¹¹⁾. De clausule van verplichte vrijstelling van aansprakelijkheid moet uitdrukkelijk worden opgenomen indien er humanitaire motieven waren bij hulp- of bijstandsacties.

3.5. Het EESC acht het van essentieel belang om migrantensmokkel te bestrijden door middel van een volledige-routeaanpak, en te begrijpen dat het gebrek aan legale en veilige routes een van de redenen is waarom smokkelnetwerken kunnen gedijen.

3.6. Het EESC is ook van mening dat irregulier werk in verband kan worden gebracht met netwerken van mensensmokkelaars, die vaak in situaties van arbeidsuitbuiting uitmonden. Het EESC is derhalve van mening dat inspanningen moeten worden geleverd om de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers te verbeteren en irreguliere arbeid en arbeidsuitbuiting op een meer gecoördineerde en krachtigere manier te bestrijden.

⁽⁵⁾ PB C 517 van 22.12.2021, blz. 86.

⁽⁶⁾ Richtlijn 2009/52/EG.

⁽⁷⁾ COM(2020) 605 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 170 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁰⁾ Verklaring van de Europese Vereniging van artsen (CPME) inzake de strafbaarstelling van daden van solidariteit. Zie ook het verslag van het Europees Parlement (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

⁽¹¹⁾ Artikel 6 van het VN-protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, dat het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad aanvult.

3.7. Het EESC acht het noodzakelijk de voorgestelde maatregelen tegen smokkelnetwerken te versterken door de justitiële en politie samenwerking te verbeteren, de werkzaamheden van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) en Eurojust te ondersteunen en het verzamelen van informatie en de informatiecampagnes over de risico's van migrantensmokkel bij de bron te verbeteren.

3.8. Het EESC is tevreden dat deze geïntegreerde aanpak ook een betere samenwerking en dialoog met de buurlanden ter bestrijding van smokkelnetwerken omvat, maar waarschuwt voor een mogelijke negatieve impact op de samenwerking met deze landen, waardoor smokkelnetwerken uiteindelijk sterker zouden worden door oneigenlijk gebruik van concepten als terugkeer en re-integratie. In dit verband moet worden opgemerkt dat in de mededeling van de Commissie terecht wordt gewezen op de steeds groter wordende rol van overheidsactoren bij het kunstmatig voortbrengen en faciliteren van irreguliere immigratie om de EU te destabiliseren.

3.9. Het EESC acht het van essentieel belang dat de maatregelen ter voorkoming van uitbuiting en ter bescherming van gesmokkelde personen worden versterkt. In dit verband acht het EESC het noodzakelijk om proefprojecten te ontwikkelen in overeenstemming met de volledige-routeaanpak, waarbij overheidsdiensten en sociale actoren uit de landen van herkomst, doorreis en bestemming betrokken zijn.

3.10. Het EESC is van mening dat de ontwikkeling van operationele partnerschappen op het gebied van de bestrijding van mensensmokkel met derde landen van belang is, maar wijst erop dat de overeenkomsten in kwestie niet in strijd mogen zijn met de leidende beginselen van de Europese Unie en niet mogen worden afgesloten met landen waar systematisch mensenrechtenschendingen plaatsvinden.

3.11. Het EESC is van mening dat het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) erin slaagt de risico's in kaart te brengen van deze criminele activiteit en de snelheid waarmee smokkelnetwerken zich aan de omstandigheden aanpassen en nieuwe technologieën optimaal in hun voordeel gebruiken.

3.12. Het EESC is het ermee eens dat er een einde moet komen aan de vraag om de winsten van netwerken van mensensmokkel te treffen, zoals uiteengezet in het nieuwe actieplan. Het waarschuwt echter ook voor de ontwrichting die kan ontstaan wanneer alleen de aanbodzijde (netwerken) wordt aangepakt en wordt voorbijgegaan aan de noodzaak van structurele hervormingen om de vraag te verminderen. In dit verband wijst het EESC erop dat het bestaan van legale, doeltreffende en veilige kanalen en de bescherming van het recht op asiel essentieel zijn om een groot deel van deze illegale activiteiten een halt toe te roepen.

3.13. Het EESC vreest dat een betere preventie van mensensmokkel — een doelstelling die het deelt — een schending zou kunnen vormen van de mechanismen voor bijstand aan kwetsbare migranten. De afgelopen maanden hebben bepaalde partijen en regeringen steeds vaker stappen ondernomen om daden van solidariteit strafbaar te stellen. Het EESC wijst erop dat het beschermen van kwetsbare personen, het verstrekken van medische zorg⁽¹²⁾ en het betonen van solidariteit niet strafbaar mogen worden gesteld en dat deze activiteiten niet op dezelfde wijze mogen worden behandeld als smokkelnetwerken⁽¹³⁾.

3.14. Het EESC is van mening dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de slachtoffers van mensensmokkel, met name degenen die kwetsbaarder zijn, zoals (niet-begeleide) minderjarigen⁽¹⁴⁾, personen met een handicap en vrouwen⁽¹⁵⁾. Het Comité zou graag zien dat de Commissie een richtlijn inzake de bescherming van niet begeleide minderjarigen vaststelt waarmee het belang van het kind voorop komt te staan. Voorts moet het optreden van actoren uit het maatschappelijk middenveld, sociale entiteiten en ngo's die slachtoffers van mensensmokkel helpen en ondersteunen, worden beschouwd als humanitair optreden ter versterking van de EU-beginselen.

⁽¹²⁾ Verklaring van de Europese Vereniging van artsen (CPME) inzake de strafbaarstelling van daden van solidariteit. Zie ook het verslag van het Europees Parlement (2019) Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

⁽¹³⁾ De raad van deskundigen inzake ngo-recht van de conferentie van internationale ngo's van de Raad van Europa: Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States (2019).

⁽¹⁴⁾ PB C 429 van 11.12.2020, blz. 24.

⁽¹⁵⁾ Doelstelling 9 van het mondiaal pact inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie: de grensoverschrijdende strijd tegen migrantensmokkel opvoeren. Zie ook punt 25, c): ontwikkeling van genderresponsieve en kindvriendelijke samenwerkingsprotocollen langs migratieroutes, met stapsgewijze maatregelen om gesmokkelde migranten adequaat te identificeren en bij te staan.

3.15. Het EESC erkent dat het plan ook relevant is en dat het duidelijk de huidige problemen aanpakt van instrumentalisering van migranten, waarbij overheidsactoren onmiskenbaar betrokken zijn. Net als de Europese Raad ⁽¹⁶⁾ veroordeelt het EESC ten stelligste de instrumentalisering van migranten en asielzoekers met als doel te destabiliseren, zoals onlangs het geval was aan de grenzen met Marokko en met name Belarus ⁽¹⁷⁾.

3.16. Het EESC wijst erop dat de lidstaten er altijd aan gebonden zijn de internationale verplichtingen na te komen. Zo moeten zij, naast het volledige wetgevingskader van de EU, bijvoorbeeld ook het Verdrag van Genève van 1951 en het Protocol van New York van 1967 betreffende het recht op asiel naleven.

3.17. Het beeld dat migratie een bedreiging zou vormen en het discours dat migranten een gevaar zouden betekenen, hebben een ontmenselijkend effect en spelen enkel in het voordeel van degenen die van migranten misbruik willen maken voor geostrategische of nationale politieke doeleinden.

3.18. Het EESC betreurt dat de strijd tegen migrantensmokkel een grotere zorg is dan de strijd tegen mensenhandel, die de meest lucratieve criminele activiteit blijft en niet alleen een schending van de mensenrechten inhoudt, maar ook een reële bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, de economische groei en duurzame ontwikkeling ⁽¹⁸⁾.

Brussel, 23 maart 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ JOIN(2021) 32 final, Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border.

⁽¹⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/nl/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>

⁽¹⁸⁾ Bigio, J., & Vogelstein, R. B. (2021), Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century, Council on Foreign Relations.