



Brussel, 29.9.2021
COM(2021) 591 final

**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)

Inleiding

Een krachtige Europese respons op migrantensmokkel binnen en buiten de EU is een essentieel onderdeel van de brede aanpak van migratie, zoals uiteengezet in het nieuwe migratie- en asielpact¹. Migrantensmokkel is een grensoverschrijdende criminele activiteit die het leven van migranten in gevaar brengt, blijk geeft van gebrek aan respect voor het menselijk leven en de menselijke waardigheid uit winstbejag en de migratiebeheerdoelstellingen van de EU en de grondrechten van de betrokkenen ondermijnt.

Hoewel er op EU-niveau vooruitgang is geboekt met de nodige structuren, zoals de oprichting van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol en de versterking van de operationele samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties van de EU-lidstaten, de betrokken EU-agentschappen en de partnerlanden, wat tot de ontmanteling van een aantal criminele netwerken heeft geleid, blijft migrantensmokkel een ernstig probleem dat voortdurend, eensgezind en collectief verder moet worden aangepakt.

De Europese Raad heeft in zijn conclusies van 24-25 juni 2021² het belang van de strijd tegen mensensmokkelaars bevestigd, zijn ernstige bezorgdheid geuit over de ontwikkelingen op sommige migratieroutes die dringend om actie vragen en oproepen tot een volledige-routeaanpak om deze aan te pakken, onder meer door het uitroeien van migrantensmokkel en mensenhandel. Naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van 24-25 mei 2021³ en in antwoord op de toenemende rol van overheidsactoren bij het faciliteren van irreguliere migratie en het gebruik van mensen om druk uit te oefenen aan de buitengrenzen van de EU, hebben de EU en haar lidstaten uiting gegeven aan hun vaste voornemen en zijn ze gezamenlijk opgetreden om op deze bedreigingen te reageren en de buitengrenzen van de EU doeltreffend te beschermen tegen de instrumentalisering van migratie voor politieke doeleinden.

Het opvoeren van de respons op migrantensmokkel is een gemeenschappelijke uitdaging voor de EU, haar lidstaten en de partnerlanden. Dit vergt een volledige-routeaanpak, waarbij internationale samenwerking en coördinatie met onze partners en tussen de lidstaten worden gecombineerd om het bedrijfsmodel van mensensmokkelaars te ontwrichten.

Samenwerking met partnerlanden om de prikkels voor het ondernemen van gevaarlijke reizen te verminderen, houdt in dat deze landen worden ondersteund bij het hele scala van migratiegerelateerde aspecten, waarbij bescherming wordt geboden aan personen die dat nodig hebben, de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie worden aangepakt, kansen op werk worden gecreëerd, fatsoenlijk werk wordt bevorderd, legale migratie en veilige legale routes naar Europa worden bevorderd, en de capaciteit van deze landen op het gebied van grens- en migratiebeheer wordt versterkt. De daadwerkelijke terugkeer en duurzame re-integratie van personen zonder legaal recht van verblijf in de EU draagt ook bij tot het verminderen van de stimulansen voor irreguliere migratie en biedt mensen die naar hun land

¹ COM(2020) 609 final.

² Bijeenkomst van de Europese Raad (24 en 25 juni 2021) – Conclusies, Raadsdocument EUCO 7/21 van 25 juni 2021.

³ Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (24 en 25 mei 2021) – Conclusies, Raadsdocument EUCO 5/21 van 25 mei 2021.

van herkomst terugkeren de kans op een nieuwe start⁴. De mogelijkheid voor irreguliere migranten om een baan te vinden in de informele economie is een van de belangrijkste drijfveren voor irreguliere migratie. De daadwerkelijke uitvoering van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers⁵ is belangrijk om irreguliere migratie te ontmoedigen en de rechten van irreguliere migrerende werknemers te beschermen. Samen met dit vernieuwde EU-actieplan presenteert de Commissie haar beoordeling van de stand van de uitvoering, vergezeld van een reeks maatregelen die nodig zijn om het doeltreffender te maken, waarbij de nadruk ligt op sancties tegen werkgevers, maatregelen ter bescherming van de rechten van irreguliere migranten en inspecties⁶.

Het vernieuwde EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) – waarin rekening is gehouden met de resultaten van gerichte raadplegingen van belanghebbenden en een openbare raadpleging⁷ – bevat de belangrijkste pijlers en concrete acties die nodig zijn om mensensmokkel tegen te gaan en te voorkomen, en om ervoor te zorgen dat de grondrechten van migranten volledig worden beschermd. Het bouwt voort op en bevordert de verdere uitvoering en vernieuwing van de succesvolle acties die in het kader van het EU-actieplan 2015-2020 zijn gelanceerd⁸. Tegelijkertijd moet de EU, in samenwerking met de landen van herkomst en doorreis en in een geest van partnerschap en wederzijdse verantwoordelijkheid, krachtiger reageren op de nieuwe en zich ontwikkelende realiteit en praktijken die zich langs de migratieroutes voordoen.

Het vernieuwde EU-actieplan draagt bij tot de uitvoering van het nieuwe migratie- en asielpact (het nieuwe pact) door te streven naar het voorkomen van verlies van mensenlevens, het terugdringen van onveilige en irreguliere migratie, het faciliteren van ordelijk migratiebeheer en de totstandbrenging van een duurzaam EU-migratie- en asielbeleid. Door bij te dragen tot de ontwrichting van criminele ondernemingen, ondersteunt het ook de doelstellingen van de EU-strategie voor de veiligheidsunie⁹, alsook de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)¹⁰ en de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel (2021-2025), die in volledige synergie zullen worden uitgevoerd¹¹.

1. De situatie van de migrantensmokkel

Volgens het Europees Agentschap voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) **maakt meer dan 90 % van de irreguliere migranten die de EU bereiken**

⁴ COM(2021) 120 final.

⁵ Richtlijn 2009/52/EG (PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24).

⁶ COM(2021) 592 final.

⁷ Van 19 maart 2021 tot 11 juni 2021 heeft een openbare raadpleging plaatsgevonden.

⁸ COM(2015) 285 final.

⁹ COM(2020) 605 final.

¹⁰ COM(2021) 170 final.

¹¹ COM(2021) 171 final. Het belangrijkste verschil tussen migrantensmokkel en mensenhandel is dat in het eerste geval migranten vrijwillig instemmen met irreguliere migratie, door een smokkelaar te betalen voor zijn diensten bij het passeren van een internationale grens; in het tweede geval worden mensen verhandeld met het oog op uitbuiting, zijn zij slachtoffers die hulp en steun nodig hebben en zijn de activiteiten niet noodzakelijkerwijs grensoverschrijdend. De twee verschijnselen zijn vaak met elkaar verbonden, aangezien gesmokkelde personen het slachtoffer kunnen worden van mensenhandelaars die hen gebruiken voor arbeids-, seksuele of andere uitbuitingsdoeleinden. Daarom draagt het vernieuwde EU-actieplan bij tot zowel het ontwrichten van de activiteiten van mensenhandelaars als het bestrijden van smokkelnetwerken.

gebruik van mensensmokkelaars, hetzij tijdens een deel van hun reis, hetzij tijdens de volledige reis. Twee derde van hen voldoet niet aan de criteria om internationale bescherming te krijgen en zal uiteindelijk moeten worden teruggestuurd. De beperkende maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie hebben de migrantensmokkel complexer gemaakt. Dit heeft geleid tot een grotere betrokkenheid van criminele netwerken, hogere prijzen en uiteindelijk hogere winsten. In de eerste helft van 2021 steeg het aantal irreguliere grensoverschrijdingen met 59 % ten opzichte van dezelfde periode in 2020. Het is duidelijk dat migrantensmokkelaars zich snel hebben aangepast aan de nieuwe omstandigheden: na een aanvankelijke vertraging in maart en april 2020 werden de activiteiten snel hervat¹².

Criminele smokkelnetwerken – hoe zij werken

Mensensmokkelaars zetten **mensenlevens op het spel door migranten valse perspectieven voor te spiegelen en ernstige schade te berokkenen**. De grondrechten van migranten worden vaak ernstig geschonden en migranten zijn dikwijls niet in staat hulp te zoeken vanwege hun irreguliere status. Migrant – vooral die in kwetsbare situaties, zoals kinderen en niet-begeleide minderjarigen – krijgen te maken met geweld, afpersing, uitbuiting, verkrachting, mishandeling, diefstal, ontvoering en zelfs moord¹³. Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie zijn sinds 2014 meer dan 20 000 migranten omgekomen bij hun poging de Middellandse Zee over te steken, waarvan 1 369 in 2021.

Migrantensmokkel is een kernactiviteit voor criminele netwerken die **in stand worden gehouden door een aanhoudende vraag**. Verwacht wordt dat deze vraag zal aanhouden, aangewakkerd door verscheidene factoren: demografische groei met de daarmee gepaard gaande sociaal-economische problemen en een gebrek aan kansen op werk, discriminatie, instabiliteit, conflicten, milieuaantasting, klimaatverandering en de perceptie van de EU als een economisch, politiek, sociaal en ecologisch stabielere regio; desinformatie en het valse verhaal van mensensmokkelaars, waardoor migranten in de verleiding komen een hachelijke reis te ondernemen met beloften die niet stroken met de werkelijkheid. Daarnaast kunnen de economische, sociale, politieke en gezondheidsgevolgen van de pandemie op middellange en lange termijn een stimulans vormen voor irreguliere migratie naar Europa, waardoor de vraag naar mensensmokkelaars in stand wordt gehouden. In het verleden zijn landen die bijzonder getroffen waren door langdurige werkloosheid landen van herkomst geworden voor zowel migrantensmokkel als mensenhandel naar meer welvarende landen¹⁴. Bovendien kan een verzwakking van de economische omstandigheden in de EU de vraag naar goedkope arbeidskrachten op de zwarte markt doen toenemen. Dit vergroot de kans dat irreguliere migranten worden aangetrokken en doet het risico op arbeidsuitbuiting, inclusief gedwongen arbeid, toenemen.

Smokkelnetwerken zijn in staat **hun aanbod van illegale diensten snel aan te passen**. Zij functioneren op verschillende manieren, afhankelijk van de geografische locaties en de context waarin zij opereren. Zij bieden diverse diensten aan, waaronder verschillende

¹² Europees Centrum tegen migrantensmokkel, vijfde jaarlijks verslag – 2021 (Europol, 2021).

¹³ Wereldwijde studie over migrantensmokkel (Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, 2018).

¹⁴ Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC), onderzoeksverslag “How COVID-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America” (UNODC, 14 mei 2020).

vervoerswijzen, safehouses langs de route en frauduleuze reisdocumenten. In het luchtvervoer speelt fraude met identiteitskaarten en visa een belangrijke rol, terwijl migranten die over land reizen zich verstoppen in voertuigen of te voet grenzen oversteken.

Mensensmokkelaars maken gebruik van verschillende betalingssystemen, variërend van onlinemethoden tot ondergrondse banksystemen, waar geld wordt gestort en geïnd bij levering van de overeengekomen dienst. **Digitale mensensmokkel** vormt een nieuwe uitdaging voor rechtshandavings- en justitiële autoriteiten, aangezien mensensmokkelaars steeds vaker gebruikmaken van digitale diensten en instrumenten, zoals sociale media en mobiele apps voor werving, communicatie en geldovermakingen, het ophalen en overdragen van migranten, het verstrekken van routebegeleiding, het delen van foto's en video's van documenten en tickets en zelfs het controleren van rechtshandavingsactiviteiten.

Geschat wordt dat smokkelnetwerken met hun criminele activiteiten **aanzienlijke winsten** maken, die wereldwijd tussen 4,7 en 6 miljard EUR per jaar bedragen¹⁵. Hoewel de prijzen van smokkeldiensten lijken te variëren naargelang van de routes en de faciliterende diensten die worden verleend, is uit onderzoek naar gevallen van migrantensmokkel gebleken dat de prijzen van smokkeldiensten over het algemeen kunnen oplopen tot 20 000 EUR per persoon.

Het profiel, de organisatie en de activiteiten van mensensmokkelaars en smokkelnetwerken, alsmede het niveau van geleverde illegale diensten, verschillen aanzienlijk naargelang van de sociaal-economische, politieke en culturele context in de partnerlanden. Migrantensmokkel als illegale economische activiteit ondersteunt een **veel breder scala van activiteiten** in de landen van herkomst, doorreis en bestemming, van winkeleigenaren die reddingsvesten of reisbenodigdheden verkopen, voertuigverhuurders, eigenaars van vaartuigen en hotels in bepaalde vervoersknooppunten tot geldtransactiekantoren. Smokkelnetwerken zijn vaak afhankelijk van gevestigde banden binnen de gemeenschap, via welke de diensten van de mensensmokkelaars worden aanbevolen aan andere potentiële migranten en betalingen worden verzekerd¹⁶.

Structuren van de **georganiseerde criminaliteit** die in staat zijn geraffineerde operaties uit te voeren die het volledige scala van migrantensmokkel langs de gehele route bestrijken en met name de personen in de hogere echelons van deze criminele organisaties vormen een groot risico voor de veiligheid van Europa. Ongeveer 50 % van de netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel zijn **polycriminele** netwerken die ook betrokken zijn bij mensenhandel, drugshandel, accijnsfraude, illegale wapenhandel en het witwassen van geld¹⁷. Criminele netwerken organiseren steeds vaker schijnhuwelijken als onderdeel van geraffineerde fraudesystemen, waarbij zij winst maken door voornamelijk vrouwen in kwetsbare situaties te verleiden tot een activiteit die hun 'gemakkelijk geld' lijkt op te leveren, maar waarbij zij in plaats daarvan verstrikt raken in een web van uitbuiting en misbruik¹⁸.

¹⁵ Wereldwijde studie over migrantensmokkel (Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, 2018).

¹⁶ Typology of Migrant Smuggling: A holistic understanding (Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid, april 2021).

¹⁷ EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021 (Europol).

¹⁸ De prijzen variëren van 15 000 tot 20 000 EUR per gearrangeerde smokkelactiviteit met schijnhuwelijk (Verslag over nationale wetgeving en analyse van door Eurojust behandelde zaken inzake schijnhuwelijken (Eurojust, 2020)).

In sommige gevallen hebben deze netwerken banden met gewelddadige criminele organisaties en/of gewapende groepen, zoals in sommige gebieden van de Sahel, en betalen zij voor de veilige doorreis over delen van het grondgebied dat die organisaties/groepen controleren. In andere gevallen, zoals in Libië, lijken lokale milities zich steeds meer bezig te houden met mensensmokkel.

Ontwikkelingen op het gebied van irreguliere migratiestromen

Hoewel de routes snel kunnen veranderen als gevolg van verscherpte grensmaatregelen en -controles, rechtshandavingsactiviteiten of veiligheidsrisico's, zijn de smokkelhubs waar de vraag naar en het aanbod van smokkeldiensten samenkomen, doorgaans betrekkelijk stabiel. Gewoonlijk zijn dit hoofdsteden of belangrijke steden die gelegen zijn op kruispunten van belangrijke migratieroutes. Migrantensmokkelaars rekruteren potentiële migranten proactief, onder meer via desinformatiecampagnes over routes, risico's en omstandigheden in de landen van bestemming. Smokkelnetwerken gebruiken nog steeds hoofdzakelijk de drie routes door het Middellandse Zeegebied (de route door het westelijke, centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied) en de West-Afrikaanse route (ook vaak de Atlantische route genoemd) om irreguliere migranten de EU binnen te brengen. Geschat wordt dat 85 % tot 90 % van de migrantensmokkel naar de EU over zee plaatsvindt.

Op de **route door het centrale Middellandse Zeegebied** is het aantal aankomsten in Italië en Malta gestaag toegenomen ten opzichte van 2020. Op de **route door het westelijke Middellandse Zeegebied / Atlantische route** is Algerije uitgegroeid tot een belangrijke land van vertrek naar het Spaanse vasteland, terwijl de Canarische Eilanden langs de West-Afrikaanse route steeds meer in het vizier komen. Sinds augustus 2019 zien de Canarische Eilanden het aantal ontdekte irreguliere grensoverschrijdingen op zee geleidelijk toenemen en sinds augustus 2020 is de toename exponentieel. Op de **route door het oostelijke Middellandse Zeegebied** zijn de totale migratiestromen naar Griekenland en Bulgarije in de loop van de tijd weliswaar afgenomen, maar toch constant gebleven. De vraag naar migrantensmokkel door migranten die via de **Westelijke Balkan** reizen, blijft groot. Als gevolg van de reisbeperkingen die naar aanleiding van de COVID-19-pandemie zijn ingesteld, is het aantal migranten die in de Westelijke Balkan blijven in 2020 en 2021 toegenomen. Aanhoudende instabiliteit in landen als Syrië of Zuid-Sudan kan de **migratiedruk in stand houden of doen toenemen**¹⁹. De aanhoudende crisis in **Afghanistan** kan het risico van gedwongen ontheemding, migratiestromen in de regio en migrantensmokkel naar de EU verder doen toenemen. In overeenstemming met de conclusies van de Raad van 21 september 2021 zal de EU ook het initiatief nemen tot een regionaal politiek platform voor samenwerking met de directe buurlanden van Afghanistan teneinde de negatieve overloopeffecten in de regio te helpen voorkomen en de economische veerkracht, de regionale economische samenwerking en de humanitaire en beschermingsbehoeften te ondersteunen.

Mensensmokkel houdt niet op aan de buitengrenzen van de EU. Het aanbod van **faciliterende diensten voor niet-toegestane verplaatsingen binnen de EU** is divers. Smokkelnetwerken exploiteren nog steeds routes binnen de EU van Spanje, Italië of Griekenland naar Frankrijk, Duitsland en andere landen en faciliteren verplaatsingen van irreguliere migranten over land,

¹⁹ Strategisch prognoseverslag 2021 - COM(2021) 750 final.

te voet of in voertuigen, boten en vliegtuigen. Een veel voorkomende modus operandi is het verstoppertje van migranten in gesloten compartimenten of het gebruik van huurauto's. Mensensmokkelaars bieden hun diensten online aan en op plaatsen waar de meeste migranten aanwezig zijn, zoals in de buurt van opvangcentra. Mensensmokkelaars plegen documentfraude om reizen per vliegtuig te faciliteren en bieden soms diensten aan om de verblijfsstatus van migranten te legaliseren. Irreguliere migranten proberen vaak landen binnen de EU of het Verenigd Koninkrijk te bereiken waar zij familie, vrienden of diaspora hebben en waar zij denken de beste vooruitzichten te hebben om werk te vinden en in hun levensonderhoud te voorzien. Er zijn steeds meer aanwijzingen dat mensensmokkelaars niet-toegestane verplaatsingen van personen die internationale bescherming genieten, faciliteren.

Instrumentalisering van irreguliere migratie door overheidsactoren

Een zeer verontrustend verschijnsel dat recentelijk kan worden vastgesteld, is de **steeds grotere rol van overheidsactoren bij het kunstmatig creëren en het faciliteren van irreguliere migratie**, waarbij migratiestromen worden gebruikt als instrument voor politieke doeleinden²⁰.

Sinds juni 2021 is er sprake van een nieuwe en ernstige ontwikkeling die bedoeld is om de Europese Unie en haar lidstaten te destabiliseren, waarbij Belarus als vergelding voor EU-sancties de georganiseerde smokkel van migranten naar de EU per vliegtuig vanuit verschillende derde landen (voornamelijk vanuit Irak, maar ook vanuit de Republiek Congo, Kameroen, Syrië en andere landen) sponsort, meestal met een geldig visum of visumvrij. Belarus kondigde de opschorting aan van de in 2020 geratificeerde EU-overnameovereenkomst en weigerde irreguliere migranten die door Belarus waren gereisd terug te nemen. Migrantensmokkelaars hebben misbruik gemaakt van de situatie, met name van het optreden van de Belarussische autoriteiten, door illegale diensten aan te bieden en migranten online te begeleiden bij het illegaal bereiken van Belarus en het op irreguliere wijze oversteken van de EU-buitengrens naar Litouwen, Letland of Polen.²¹

Georkestreerde pogingen om irreguliere migratie voor politieke doeleinden te gebruiken²² wijzen op een steeds zorgwekkender verschijnsel dat door de EU en haar lidstaten gezamenlijk zou moeten worden aangepakt.

²⁰ Ibid.

²¹ Verklaring van de hoge vertegenwoordiger namens de Europese Unie van 30 juli 2021 over de instrumentalisering van migranten en vluchtelingen door het regime (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/07/30/belarus-declaration-of-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-instrumentalisation-of-migrants-and-refugees-by-the-regime/>);

Verklaring van het Sloveense voorzitterschap over de situatie aan de buitengrenzen van de EU met Belarus (ipcr-presidency-statement-final_18-8-2021.pdf (europa.eu)).

²² Verklaring van de Raad Buitenlandse Zaken van 6 maart 2020.

2. Voortbouwen op de verwezenlijkingen van het eerste EU-actieplan (2015-2020)

Een hernieuwde Europese strijd tegen migrantensmokkel moet een antwoord bieden op hardnekkige problemen en tegelijk de problemen aanpakken die in het huidige landschap de kop opsteken. Nieuwe acties moeten geworteld zijn in de verwezenlijkingen van het EU-

In 2020 hebben acties in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) geleid tot 2 110 internationale onderzoeken, 2 280 aanhoudingen, waarvan 16 “high-value targets”, de identificatie van 27 en de ontmanteling van 14 criminele netwerken, 2 350 gevallen van documentfraude, en de inbeslagneming van 0,7 miljoen EUR aan contanten, alsmede voertuigen, vuurwapens en drugs. In het kader van deze acties werden 26 175 irreguliere migranten opgespoord.

Deze werkzaamheden zijn ondersteund door het Europees Centrum tegen migrantensmokkel. Sinds 2016 heeft dit centrum 175 onderzoeken ter plaatse in verband met migrantensmokkel ondersteund.

actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020), waarbij de uitvoering van de belangrijkste beleidsmijlpalen en het operationele kader tegen migrantensmokkel moet worden bevorderd.

In het EU-actieplan 2015-2020 is voor het eerst een brede en multidisciplinaire EU-aanpak vastgesteld om netwerken van migrantensmokkelaars om te vormen van operaties met een laag risico en hoog rendement tot operaties met een hoog risico en laag rendement en om ervoor te zorgen dat de grondrechten van migranten volledig worden geëerbiedigd en beschermd. Het actieplan bevatte concrete acties rond vier hoofdpijlers: het verbeteren van de respons van rechtshandavings- en justitiële autoriteiten op migrantensmokkel, het verzamelen en uitwisselen van informatie, het verbeteren van de preventie van migrantensmokkel en van de bijstand aan kwetsbare migranten, en het versterken van de samenwerking met partnerlanden. Er is vooruitgang geboekt bij de uitvoering van alle vier de pijlers.

De oprichting van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol in 2016 was een mijlpaal in de verbetering van de **samenwerking op het gebied van rechtshandhaving**. Het centrum biedt de lidstaten

operationele ondersteuning bij hun onderzoeken door rechercheurs uit de lidstaten bijeen te brengen, analyses te verstrekken en deel te nemen aan actiedagen, waarbij personeel van Europol operationele informatie over smokkelzaken aan een kruiscontrole onderwerpt. Voorts heeft het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) de criminele inlichtingen, de informatie-uitwisseling en de operationele samenwerking tussen de lidstaten en met externe partners verbeterd. Een van de prioriteiten is het ontwrichten van criminele netwerken langs de belangrijkste routes naar en binnen de EU, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar netwerken die met hun methoden mensenlevens in gevaar brengen (zoals het verstoppert van mensen in vrachtwagens en opleggers en het gebruik van niet-zeewaardige vaartuigen) en die onlinediensten aanbieden en documentfraude plegen.

Europol en Eurojust werken samen via het Europees Centrum tegen migrantensmokkel. Eurojust steunt de Empact-activiteiten van de lidstaten met betrekking tot specifieke modi operandi, zoals schijnhuwelijken en mensensmokkel over zee of door de lucht.

Het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) speelt een sleutelrol bij de versterking van de **justitiële respons op migrantensmokkel**. Eurojust heeft zijn steun voor activiteiten op dit gebied geleidelijk opgevoerd. In 2020 waren er 217 complexe zaken waarvoor grensoverschrijdende justitiële coördinatie nodig was. Eurojust ondersteunde het werk van 71 gemeenschappelijke onderzoeksteams²³ in verband met strafrechtelijke onderzoeken naar migrantensmokkelzaken. Een focusgroep over migrantensmokkel die is opgericht voor rechters en openbaar aanklagers, bevordert de identificatie van uitdagingen en de uitwisseling van beste praktijken en lessen uit het onderzoek naar en de vervolging van migrantensmokkelzaken.

Het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex, dat 30 Afrikaanse landen bestrijkt, ondersteunt de vergroting van de analytische, preventieve en operationele capaciteit in de strijd tegen migrantensmokkel, met name door middel van risicoanalysecellen. Op 9 februari 2021 heeft de uitwisseling van informatie tussen Gambia en Sierra Leone geleid tot de aanhouding van 13 jonge onderdanen van Sierra Leone, van wie 10 jonger waren dan 18 jaar, in een zaak van mensenhandel.

Het gezamenlijk operationeel team Mare (JOT Mare) dat in 2015 van start is gegaan, ondersteunt een intensievere uitwisseling van inlichtingen met het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en een nauwe samenwerking met de Internationale Criminele Politieorganisatie (Interpol), onder meer door de inzet van nationale deskundigen van de lidstaten bij Europol. Het verzamelt, analyseert, verbetert en verspreidt inlichtingenproducten en heeft tientallen onderzoeken ondersteund naar

criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel over zee en de daarmee gepaard gaande niet-toegestane verplaatsingen naar landen van bestemming. Met medewerking van Frontex en andere partners zijn meer dan 1 000 vaartuigen die verdacht werden van betrokkenheid bij migrantensmokkel opgenomen in de databanken van Europol.

De hotspotsaanpak is essentieel gebleken in de strijd tegen migrantensmokkel, waarbij EU-agentschappen – het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), Frontex, Europol en Eurojust – nauw samenwerken met de autoriteiten van de lidstaten die aan de buitengrenzen van de EU onder migratiedruk staan om hen te helpen hun verplichtingen uit hoofde van EU-wetgeving na te komen en inkomende migranten snel te identificeren, te registreren en hun vingerafdrukken te nemen. Frontex ondersteunde de identificatie en registratie van migranten die aan de buitengrenzen van de EU aankwamen en ondervroeg hen om informatie te verzamelen over smokkelnetwerken en de routes met het oog op het uitvoeren van risicoanalyses en strafrechtelijke onderzoeken. De betrokkenheid van Europol bij ondervragingen en de meer systematische toegang voor het verzamelen van informatie en inlichtingen hebben bijgedragen tot de identificatie van smokkelpraktijken, -netwerken en -routes.

De EU en haar lidstaten hebben de afgelopen jaren **missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB)** gemandateerd om

²³ Via gemeenschappelijke onderzoeksteams sluiten de autoriteiten van twee of meer staten een juridische overeenkomst met het oog op het verrichten van onderzoek, met deelneming van openbaar aanklagers, rechtshandavingsinstanties en rechters. Eurojust verleent operationele, juridische en financiële steun aan deze samenwerking. In de periode 2015-2020 zijn er 29 gemeenschappelijke onderzoeksteams opgezet.

veiligheidsproblemen in verband met irreguliere migratie aan te pakken, waarbij de samenwerking tussen GVDB- en EU-agentschappen is versterkt om interne en externe veiligheidskwesties aan elkaar te koppelen. Dit heeft geleid tot verschillende initiatieven²⁴ met Europol, Frontex en Eurojust op het gebied van informatie-uitwisseling²⁵. De activiteiten in het kader van het GVDB variëren van steun aan de autoriteiten van gastlidstaten bij hun inspanningen om irreguliere migratie te controleren en te voorkomen en daarmee samenhangende misdrijven te bestrijden²⁶ tot grensbeheer, bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel²⁷ en de aanpak van onveiligheid of een gebrekkige rechtsstaat als onderliggende oorzaak van irreguliere migratie²⁸. Voorts dragen IRINI²⁹ en ATALANTA³⁰, twee operaties van de EU-zeemacht, bij tot het ontworpen van het bedrijfsmodel van migrantensmokkel en mensenhandel.

De verordening betreffende het Europees netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen³¹, die in 2019 in werking is getreden, heeft het **verzamen en delen van informatie** versterkt door middel van een nieuw kader voor samenwerking en coördinatie tussen immigratieverbindingfunctionarissen die door de lidstaten, de Commissie en EU-agentschappen worden ingezet in derde landen. Het Information Clearing House van Europol heeft de basis gelegd voor een snellere uitwisseling en verwerking van informatie van Frontex, Interpol en GVDB-missies. Het verbetert het inlichtingenbeeld van migrantensmokkel vanuit landen van herkomst en doorreis. De EU-eenheid voor de melding van internetuitingen bij Europol heeft de autoriteiten beter in staat gesteld om kwaadwillige inhoud op het internet en op sociale media te onderzoeken en om inhoud die door smokkelnetwerken wordt gebruikt op te sporen en te laten verwijderen. De verdere ontwikkeling van het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex, met risicoanalysecellen in Gambia, Ghana, Niger, Nigeria en Senegal, heeft het verzamelen en uitwisselen van informatie versterkt.

²⁴ Voorbeelden zijn de uitwisseling van operationele informatie via het Information Clearing House van Europol en de criminaliteitsinformatiecel, die aanvankelijk in het kader van operatie Sophia werd opgericht, in samenwerking met Frontex en Europol. Terwijl dit initiatief een gestructureerde en innovatieve uitwisseling van operationele informatie mogelijk maakte, wisselen andere GVDB-missies alleen strategische informatie uit met agentschappen, vaak volgens een ad-hoc-aanpak (zo werkten de missie van de Europese Unie voor de opbouw van capaciteit (EUCAP) in de Sahel en de missie van de Europese Unie voor bijstandverlening inzake grensbeheer (EUBAM) aan Libië samen met Eurojust).

²⁵ Verdere voorstellen voor meer samenwerking op het gebied van migrantensmokkel tussen het GVDB en de agentschappen met bevoegdheid inzake JBZ (justitie en binnenlandse zaken) staan in het miniconcept over mogelijke civiele GVDB-inspanningen om veiligheidsproblemen in verband met irreguliere migratie aan te pakken, dat in november 2020 met de lidstaten is gedeeld.

²⁶ EUCAP Sahel Niger en EUBAM Libya.

²⁷ EUCAP Sahel Mali en EUBAM Rafah.

²⁸ Adviesmissie van de Europese Unie voor de hervorming van de civiele veiligheidssector in Oekraïne (EUAM Ukraine), rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo (EULEX KOSOVO), EUAM Iraq, EUCAP Somalia, politiemissie van de Europese Unie voor de Palestijnse Gebieden (EUPOL COPPS) en EUAM RCA.

²⁹ Met operatie IRINI wordt uitvoering gegeven aan het door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties opgelegde wapenembargo. De operatie draagt bij tot het indammen van de wapenstroom naar Libië en tot het scheppen van de voorwaarden voor een permanent staakt-het-vuren. De operatie draagt ook bij tot de ontworpen van het bedrijfsmodel van mensensmokkel- en mensenhandelnetwerken.

³⁰ Operatie ATALANTA is gericht op piraterijbestrijding voor de Somalische kust. De operatie verstrekt ook informatie aan Interpol en Europol over alle opgespoorde criminele en mensensmokkelactiviteiten, met inbegrip van migrantensmokkel.

³¹ Verordening (EU) 2019/1240 (PB L 198 van 25.7.2019, blz. 88).

Wat de verbeterde **preventie van migrantensmokkel en bijstand aan kwetsbare migranten** betreft, heeft de Commissie in de belangrijkste partnerlanden voorlichtings- en

In 2019-2020 werd in Niger een voorlichtings- en bewustmakingscampagne gevoerd om een geïnformeerde besluitvorming over migratie te bevorderen. De campagne bestond uit directe betrokkenheid van de gemeenschap via een-op-een-migratieadvies en grootschaligere gemeenschaps-evenementen, alsmede online en mediacampagnes. 10 580 personen uit meer dan 20 landen van herkomst die Niger zijn doorgereisd, hebben deelgenomen aan persoonlijke consultaties. 7 502 van hen hebben gemeld dat zij zich meer bewust waren van de belangrijkste risicogebieden.

bewustmakingscampagnes opgezet om potentiële migranten te informeren over de risico's van mensensmokkel en irreguliere migratie en om het verhaal van mensensmokkelaars te weerleggen. Er werden campagnes gelanceerd in de Westelijke Balkan, Afrika en Azië³². Op basis van de informatie die tijdens eerdere campagnes is verkregen en een studie die de Commissie over dit onderwerp heeft uitgevoerd³³, werkt de Commissie aan een toolkit met goede praktijken en aanbevelingen voor het onderzoek naar en de opzet van campagnes, de uitvoering ervan en de werkmethoden.

In het kader van het vierde onderdeel van het actieplan

Het gemeenschappelijke onderzoeksteam in Niger is in 2016 met zijn werkzaamheden begonnen. Tot 27 mei 2021 ondersteunde het de aanhouding van 554 verdachten en 338 rechtszaken, alsmede de identificatie van 50 nationale en 138 internationale criminele netwerken.

In 2020 werd begonnen met de uitvoering van een nieuw gemeenschappelijk operationeel partnerschap met Ivoorkust. De Franse autoriteiten zijn begonnen met opleidings- en begeleidingsactiviteiten om gespecialiseerde onderzoekseenheden op het gebied van migrantensmokkel en mensenhandel te versterken.

2015-2020 heeft de Commissie steun verleend voor bilaterale en regionale operationele samenwerking tegen migrantensmokkel voor een **sterkere en nauwere samenwerking met partnerlanden** langs de belangrijkste migratieroutes. Deze samenwerking omvatte steun voor rechtshandhaving en justitiële samenwerking, capaciteitsopbouw op het gebied van grensbeheer alsmede voorlichtings- en bewustmakingscampagnes.

Regionale en nationale **gemeenschappelijke operationele partnerschappen**³⁴ faciliteerden gezamenlijke acties en zorgden voor capaciteitsopbouw voor rechtshandavings- en justitiële autoriteiten in partnerlanden, waarbij de uitwisseling van beste praktijken en informatie werd

³² Afghanistan, Albanië, Bangladesh, Ethiopië, Ghana, Guinee, Ivoorkust, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Senegal, Somalië, Sudan, Gambia, Tunesië en de Westelijke Balkan.

³³ Onderzoek naar beste praktijken op het gebied van bewustmakingscampagnes over irreguliere migratie (Europese Commissie, april 2021).

³⁴ Gemeenschappelijke operationele partnerschappen zijn flexibele samenwerkingskaders voor de bestrijding van georganiseerde criminele netwerken die zich bezighouden met migrantensmokkel en mensenhandel en die zijn toegesneden op de behoeften van het partnerland. Een of meer lidstaten werken samen met de wetshandavings-, justitiële en andere bevoegde autoriteiten van een partnerland, in samenwerking met EU-agentschappen en internationale organisaties. De steun kan bestaan uit opleiding, mentorschap, uitwisseling van informatie en het verschaffen van uitrusting.

ondersteund. Het gemeenschappelijk operationeel partnerschap Noord-Afrika, dat met EU-financiering wordt uitgevoerd door Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Duitsland, Nederland en Interpol, werkt samen met de bevoegde autoriteiten van Afrikaanse landen, regio's en organisaties, met focus op Ivoorkust, Guinee, Tunesië, Nigeria alsmede landen in de Hoorn van Afrika en het Afripol. Er zijn gemeenschappelijke operationele partnerschappen en gemeenschappelijke onderzoeksteams opgezet met Mali, Mauritanië, Niger, Senegal, Gambia, Turkije en de Westelijke Balkan, en er is steun verleend voor het opzetten van een netwerk van gemeenschappelijke operationele partnerschappen in West- en Centraal-Afrika³⁵.

Op **regionaal niveau** steunde het gezamenlijke actieplan van Valletta de verbetering van migratiegovernance tussen Europa en **Afrika**. De ministeriële conferentie van juli 2020 tussen de EU, haar lidstaten en Noord-Afrikaanse partners ³⁶ bevestigde de wederzijdse vastberadenheid om migrantensmokkel te voorkomen en te bestrijden. Op 10 en 11 mei 2021 werd een seminar op hoog niveau georganiseerd waaraan werd deelgenomen door EU- en Afrikaanse partners³⁷. Tijdens dit seminar herbevestigden de deelnemers hun toezegging om problemen in verband met het tegengaan van irreguliere migratie en migrantensmokkel, de instelling van instrumenten voor terugkeer en overname alsook reguliere migratie en mobiliteit gezamenlijk aan te pakken. Sinds 2018 ondersteunt het Niamey-proces de samenwerking tussen de EU, haar lidstaten en landen in West- en Noord-Afrika om migrantensmokkel en mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Daarnaast heeft het regionaal operationeel centrum in Khartoem (ROCK), dat in 2019 met steun van de EU is opgericht, de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en de uitwisseling van informatie ondersteund, waarbij 245 inlichtingenrapporten zijn opgesteld. Deze samenwerking heeft tot 19 aanhoudingen geleid. De EU investeert ook aanzienlijke bedragen in de ondersteuning van partnerlanden, met name in de nabuurschap van de EU, zodat zij hun grensbeheer kunnen verbeteren en beter in staat zijn opsporings- en reddingsoperaties te land en ter zee uit te voeren.

De deelname van partners in de **Westelijke Balkan** aan het operationele actieplan van Empact inzake facilitering van irreguliere migratie draagt bij tot het ontwrichten van georganiseerde criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel en bij misbruik van legale migratiekanalen, inclusief het gebruik van frauduleuze documenten. In het kader van het door de EU gefinancierde project ter bestrijding van zware criminaliteit op de Westelijke Balkan zijn vijf gemeenschappelijke onderzoeksteams opgericht en zijn sinds 2017 115 strafrechtelijke onderzoeken ondersteund (die in 37 gevallen tot vervolging hebben geleid), waarvan er 14 verband hielden met mensenhandel en migrantensmokkel.

De Verklaring **EU-Turkije** van 2016 draagt bij tot het doorbreken van het bedrijfsmodel van migrantensmokkelaars door meer grenscontroles door de Turkse autoriteiten, en tot het voorkomen van nieuwe zee- of landroutes voor irreguliere migratie. Als onderdeel van de verklaring zijn Turkije en de EU overeengekomen de maatregelen tegen migrantensmokkelaars verder op te voeren. Voorts zijn zij overeengekomen de terugkeer van

³⁵ Via het Fonds voor interne veiligheid – Politie is 12,9 miljoen EUR aan EU-bijdragen verstrekt, terwijl via het noodtrustfonds van de EU voor Afrika 27,9 miljoen EUR is verstrekt.

³⁶ Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Mauritanië.

³⁷ Met deelname van Afrikaanse staten, lidstaten, de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden, de Commissie van de Afrikaanse Unie, EU-agentschappen en internationale organisaties.

irreguliere migranten vanuit de Griekse eilanden te vergemakkelijken en tegelijkertijd meer mogelijkheden te creëren voor de hervestiging van Syriërs vanuit Turkije in de EU. De EU verwacht van Turkije dat het alle elementen van de Verklaring EU-Turkije uitvoert. De volledige uitvoering ervan zal ook een thema zijn in het kader van de dialoog EU-Turkije op hoog niveau over migratie en veiligheid in oktober 2021.

Wat de landen van de **zijderoute** betreft, is in het kader van een door de EU gefinancierd regionaal programma dat door het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) wordt uitgevoerd steun verleend voor het onderzoek naar en de vervolging van 184 migrantensmokkelzaken. Dit heeft tot 80 onderzoeken en 69 rechtszaken geleid³⁸.

3. Vernieuwing van de Europese strijd tegen migrantensmokkel

Hoewel de EU de afgelopen jaren belangrijke stappen voorwaarts heeft gezet in de strijd tegen mensensmokkelaars, blijven er uitdagingen bestaan en zijn er nieuwe bijgekomen die versterkte acties en een vernieuwde brede aanpak vereisen. Dit geldt voor zowel onze samenwerking met partnerlanden als het werk binnen de EU en elk van haar lidstaten bij het bestrijden van criminele netwerken, het stimuleren van samenwerking en het ondersteunen van het werk van rechtshandavingsinstanties om migrantensmokkel aan te pakken.

Het vernieuwde EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) berust op de volgende belangrijke actiepijlers: (1) versterkte samenwerking met partnerlanden en internationale organisaties, (2) uitvoering van de wettelijke kaders en bestraffing van mensensmokkelaars die binnen en buiten de EU actief zijn, (3) voorkoming van uitbuiting en waarborging van de bescherming van migranten, (4) versterking van de samenwerking en ondersteuning van het werk van rechtshandavingsinstanties en de rechterlijke macht om te reageren op nieuwe uitdagingen en (5) verbetering van de kennis over de modi operandi van mensensmokkelaars.

3.1 Versterkte samenwerking met partnerlanden en internationale organisaties

Het nieuwe pact onderstreept het belang van de ontwikkeling van brede, evenwichtige, op maat gesneden en wederzijds voordelige migratiepartnerschappen met belangrijke landen van herkomst en doorreis om gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken en gedeelde kansen te benutten. Migratiepartnerschappen zijn erop gericht de governance en het beheer van migratie te verbeteren, vluchtelingen en gastgemeenschappen in partnerlanden te ondersteunen, economische kansen te creëren, fatsoenlijk werk te bevorderen, de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken³⁹, de samenwerking op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie te intensiveren, legale trajecten te ontwikkelen en vaardigheden en talent naar Europa aan te trekken. Het tegengaan van migrantensmokkel vormt een belangrijk onderdeel van deze partnerschappen.

De EU heeft reeds succesvolle samenwerkingskaders opgezet met partnerlanden die bijdragen tot de bestrijding van irreguliere migratie en mensensmokkel. De acties en inspanningen tot dusver zijn echter versnipperd en mensensmokkel blijft een verschijnsel dat zowel de EU als

³⁸ De wereldwijde actie tegen mensenhandel en migrantensmokkel – Azië en het Midden-Oosten (GLO.ACT), die acties in Afghanistan, Bangladesh, Iran, Irak en Pakistan omvat.

³⁹ COM(2021) 56 final.

de partnerlanden steeds meer zorgen baart. Er is een meer gecoördineerde en gestructureerde aanpak nodig om synergieën te versterken, de doeltreffendheid van bestaande instrumenten te maximaliseren, nieuwe uitdagingen aan te pakken, mensensmokkel te voorkomen en ervoor te zorgen dat onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen daadwerkelijk worden uitgevoerd. In overeenstemming met het nieuwe pact zou de EU derhalve moeten voortbouwen op de bestaande samenwerkingskaders en samen met derde landen of regio's langs migratieroutes naar de EU **specifieke en op maat gesneden operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel** moeten ontwikkelen. Deze operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel zouden een integrerend deel moeten vormen van de brede migratiepartnerschappen van de EU met landen van herkomst en doorreis en zouden regionale en internationale samenwerking moeten ondersteunen.

Op internationaal niveau vereist de strijd tegen migrantensmokkel een voortdurende actieve samenwerking met de Verenigde Naties (VN), Interpol, andere internationale en regionale organisaties alsmede andere donoren. De EU zou haar **actieve samenwerking met de VN en gespecialiseerde VN-agentschappen**, met name **UNODC**, en de VN-werkgroep inzake migrantensmokkel, moeten voortzetten⁴⁰.

Daarnaast is een gestructureerde en gecoördineerde aanpak nodig om te zorgen voor een doeltreffende en snelle repons op door overheidsactoren gefaciliteerde irreguliere migratie, die ook in multilaterale en internationale fora zou moeten worden besproken.

3.1.1 Operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel

Om het transnationale karakter van migrantensmokkel over de EU-grenzen heen doeltreffend te bestrijden, is nauwere samenwerking met de belangrijkste partnerlanden van herkomst en doorreis nodig op zowel bilateraal als regionaal niveau. Als onderdeel van de brede partnerschappen van de EU zal deze samenwerking worden vertaald in op maat gesneden operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel die gebaseerd zijn op permanente uitwisseling en wederzijds voordelige samenwerking tussen de EU en de partnerlanden. De acties zullen gericht zijn op het **versterken van de wettelijke, operationele, strategische en beleidskaders** in de partnerlanden en op het vergroten van **het effect en de duurzaamheid van, alsmede de eigen verantwoordelijkheid voor, de inspanningen om migrantensmokkel aan te pakken**.

Synergieën en consistentie met andere beleidsmaatregelen en acties moeten worden bevorderd en gewaarborgd, ook op het gebied van veiligheid (bijv. grensbeveiliging, bestrijding van georganiseerde criminaliteit), ontwikkelingssamenwerking (bijv. onderwijs en opleiding, gemeenschapsontwikkeling, duurzame en inclusieve economische ontwikkeling) en goed bestuur (bijv. bestrijding van corruptie).

⁴⁰ Overeenkomstig de gezamenlijke mededeling over het versterken van de bijdrage van de EU aan op regels gebaseerd multilateralisme - JOIN(2021) 3 final.

De operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel omvatten **sommige of elk van de volgende onderdelen**, aangepast aan de behoeften van partnerlanden of -regio's en gericht op de versterking van de operationele samenwerking door voortdurende uitwisselingen, die de volgende gerichte steun zullen bieden:

- Hulp bij het opzetten van solide **rechtskaders** – of de versterking van bestaande rechtskaders – op basis van het VN-Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht. Indien partnerlanden nog geen partij zijn bij het VN-protocol, zal de EU, in samenwerking met het UNODC, er bij hen op aandringen en hen steunen om het protocol te ratificeren. Dit is een belangrijke stap om migrantensmokkel doeltreffend te ontmoedigen en te vervolgen, zodat mensensmokkelaars in de landen van herkomst voor hun misdrijven kunnen worden aangehouden en gestraft. Robuuste rechtskaders zijn evenzeer noodzakelijk voor een doeltreffende samenwerking met lidstaten en EU-agentschappen, waaronder Europol, Frontex en Eurojust.
- Zorgen voor de uitvoering van de rechtskaders door het ontwikkelen van empirische onderbouwde **beleidsregels, strategieën en actieplannen** op nationaal, regionaal en continentaal niveau. Het zal essentieel zijn het partnerland en regionale en continentale organisaties te ondersteunen bij het verzamelen, analyseren en onderzoeken van gegevens als input voor besluitvormers.
- **Opbouwen van de operationele capaciteit** van nationale en lokale autoriteiten in partnerlanden om irreguliere migratie te voorkomen en te ontmoedigen, onder meer, waar nodig, door voort te bouwen op bestaande structuren ⁴¹ of door speciale coördinatiecentra op te richten. De capaciteit van partnerlanden zou ook moeten worden versterkt bij het verlenen van bijstand aan mensen in een kwetsbare situatie, met name kinderen en vrouwen, die mogelijk aan geweld, uitbuiting, misbruik en mensenhandel zijn blootgesteld.
- Ondersteunen van de **grensbeheer**capaciteit van partnerlanden om irregulier vertrek en irreguliere doorreis te voorkomen.
- Verlenen van operationele steun aan **rechtshandavingsinstanties en justitiële samenwerking** om de capaciteit en eigen verantwoordelijkheid in partnerlanden te creëren en te versterken, waarbij het gebruik van moderne onderzoeksinstrumenten en -technieken wordt versterkt en de coördinatie en samenwerking tussen bevoegde nationale autoriteiten wordt gefaciliteerd. Hierbij zou moeten worden voortgebouwd op de resultaten van en de ervaring met de huidige gemeenschappelijke operationele partnerschappen en gemeenschappelijke onderzoeksteams.
- Versterken van de samenwerking met partnerlanden op het gebied van **identiteits- en documentfraude** om er mee voor te zorgen dat minder visa worden afgegeven op basis van gestolen en/of vervalste identiteitsdocumenten. Dit zou het gebruik moeten bevorderen van nieuwe technologieën voor het opsporen van documentfraude, het controleren van de afgifte en aflevering van paspoorten, het moderniseren en automatiseren van de burgerlijke stand, alsook mogelijke opleidingsactiviteiten.

⁴¹ Zoals de verklaring van Niamey, de samenwerking met Afripol, de follow-up van de top van Valetta en de processen van Rabat, Khartoem, Boedapest en Praag.

- Verbeteren van preventie- en bewustmakingsactiviteiten door middel van gerichte **voorlichtings- en bewustmakingscampagnes** in gemeenschappen van herkomst en doorreis (onder meer in vluchtelingen- en opvangkampen in doorreislanden en in de diaspora in de EU) over de risico's van irreguliere migratie en mensensmokkel en over relevante alternatieven, waarbij het door criminele netwerken gepropageerde valse verhaal wordt weerlegd.
- Verlenen van steun, waar nodig, om **veiligheidsproblemen** die verband houden met migrantensmokkel aan te pakken, waarbij synergieën worden bevorderd met acties ter bestrijding van alle vormen van criminaliteit, terrorisme en gewelddadig extremisme.
- Permanente dialoog en gecoördineerde betrokkenheid bij de landen van herkomst en doorreis die worden geconfronteerd met **het nieuwe verschijnsel van instrumentalisering van migratie door overheidsactoren**.

De Commissie zal samen met de hoge vertegenwoordiger en de lidstaten systematisch voor samenwerking bij de aanpak van migrantensmokkel ijveren, als een kwestie van wederzijds belang in de betrekkingen van de EU met partnerlanden. Zij zullen partnerlanden en -regio's helpen met het **bepalen van de werkelijke behoeften** bij het voorkomen en bestrijden van migrantensmokkel, rekening houdend met de specifieke situatie, met inbegrip van de sociaal-economische aspecten van mensensmokkel voor lokale gemeenschappen. Op basis van die behoeften zullen operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel **worden ontwikkeld als een samenhangend kader dat de hierboven aangegeven relevante componenten** omvat.

De Commissie zal samen met de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten en partnerlanden deze operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel opzetten en uitvoeren, waarmee zij bevestigen dat zij vastbesloten zijn gemeenschappelijke doelen tegen migrantensmokkelaars na te streven. Daartoe zal de Commissie ook **per route conferenties op hoog niveau organiseren met partnerlanden** om de bestaande uitdagingen te analyseren, samenwerking te bevorderen, aanbevelingen van technische werkgroepen te bekrachtigen en de balans op te maken van de vooruitgang die is geboekt tegen netwerken van migrantensmokkelaars. Er zal prioriteit worden gegeven aan het opzetten van operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel langs de **route door het oostelijke Middellandse Zeegebied / de Westelijke Balkan, op basis van een volledige-routeaanpak die de landen van de Zijderoute omvat, en in Noord- en West-Afrika**, in samenwerking met de partnerlanden of -regio's.

De autoriteiten van de lidstaten zouden door het bundelen van kennis en middelen in de geest van **Team Europa** een centrale rol moeten spelen bij het opzetten en uitvoeren van operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel. De lidstaten beschikken over de operationele capaciteit en de kennis om partnerlanden de nodige bijstand te verlenen en zouden lopende activiteiten die in partnerlanden worden uitgevoerd ter ondersteuning van de strijd tegen mensensmokkel moeten voortzetten.

EU-agentschappen, met name Europol, Frontex en Eurojust, zouden overeenkomstig hun mandaat bijstand moeten verlenen, onder meer door de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken, technische ondersteuning, capaciteitsopbouw en opleidingen te bieden en verbindingsfunctionarissen in te zetten. Afhankelijk van de betrokken partnerlanden of regio's en de geconstateerde behoeften, kunnen EU-agentschappen nieuwe overeenkomsten sluiten

(bijv. Frontex-statusovereenkomsten of werkafspraken met bevoegde autoriteiten); indien dergelijke overeenkomsten of afspraken al bestaan, zou de uitvoering ervan de doelstellingen van de nieuwe operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel ten volle moeten ondersteunen. Waar nodig zal ook rekening worden gehouden met bijdragen van Interpol.

De operationele activiteiten van **missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid** kunnen de autoriteiten van het gastland ondersteunen. Zij zouden kunnen worden gemachtigd om strategisch advies te verstrekken over de opstelling of hervorming van rechtskaders, strategieën en actieplannen en om capaciteit op het gebied van grensbeheer, samenwerking met rechtshandavings- en justitiële autoriteiten, identiteits- en documentfraude enz. op te bouwen.

Om het succes van de nieuwe operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel te verzekeren, dient de EU te zorgen voor adequate financiering die is afgestemd op de ambitie en doelstellingen van het vernieuwde EU-actieplan en deze ondersteunt en in actie vertaalt. Verscheidene financiële instrumenten zullen op complementaire wijze steun verlenen voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van de partnerschappen: het **instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld (NDICI)** en het **instrument voor pretoetredingssteun III voor de periode 2021-2027**, het **Fonds voor interne veiligheid**, het **Fonds voor asiel, migratie en integratie** en het **instrument voor grensbeheer en visa**, alsook andere relevante budgetten, rekening houdend met nationale strategieën van partners en ervoor zorgend dat zij eigen verantwoordelijkheid nemen. De **operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel** zullen informatie verstrekken voor de strategische en beleidsgestuurde programmering van de externe financiering en uitvoering van de programmeringsdocumenten van instrumenten. Van de totale begroting van 79,5 miljard EUR van het NDICI – Europa in de wereld zal ongeveer 10 % worden besteed aan acties die rechtstreeks gericht zijn op specifieke uitdagingen in verband met migratie en gedwongen ontheemding, met inbegrip van acties tegen mensensmokkel.

3.1.2 Respons op de instrumentalisering van irreguliere migratie door overheidsactoren

De recente ontwikkelingen aan de buitengrens van de EU met Belarus zijn de nieuwste voorbeelden van zeer zorgwekkende gebeurtenissen en tonen aan dat **nauwe samenwerking en voortdurende waakzaamheid** cruciaal zijn voor de bescherming van de buitengrenzen en het voorkomen van en reageren op irreguliere migratie die door overheidsactoren wordt gefaciliteerd. Lidstaten, EU-instellingen en EU-agentschappen (met name Frontex, het EASO en Europol) hebben snel gereageerd op de zich snel ontwikkelende gebeurtenissen aan de oostgrens van de EU en hebben steun verleend aan de landen die rechtstreeks onder druk staan, met name via het Uniemechanisme voor civiele bescherming. Het gebruik van het **EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie** verschafte alle betrokken belanghebbenden het meest recente situationele bewustzijn en zorgde voor een tijdige en gecoördineerde operationele respons. Daarnaast verleent de Commissie ook financiële noodhulp om Litouwen te helpen kortetermijnbehoeften aan te pakken teneinde menswaardige opvangvoorzieningen te waarborgen voor migranten die voor politieke

doeleinden worden gebruikt en om steun op middellange termijn te bieden voor de bescherming van de buitengrens om georkestreerde irreguliere migratie tegen te gaan.

Deze gebeurtenissen tonen aan door een gezamenlijke inzet partnerlanden waarvan de burgers door deze systemen van overheidsactoren zijn gebruikt, bereid kunnen zijn **samen te werken met de EU** om deze modus operandi een halt toe te roepen door een constructieve en brede dialoog aan te gaan ten voordele van alle partijen. In dit verband hebben de dialoog en samenwerking van de EU met Irak positieve resultaten opgeleverd, waardoor minder pogingen worden ondernomen om de EU op irreguliere wijze te bereiken en vrijwillige terugkeer wordt vergemakkelijkt.

Voorbeelden zoals dit van een gecoördineerd optreden van de EU om situaties van georkestreerde migratiedruk aan haar buitengrenzen aan te pakken, tonen aan dat nauwe samenwerking en solidariteit tussen lidstaten alsook een permanente en brede dialoog en gecoördineerde samenwerking met landen van herkomst en doorreis op het gebied van het voorkomen van irreguliere migratie, het aanpakken van het nieuwe verschijnsel van instrumentalisering van migratie en het vergemakkelijken van terugkeer, tot concrete resultaten kunnen leiden.

Om gezamenlijk en doeltreffend op de uitdagingen van dit nieuwe verschijnsel te reageren en de bescherming van de buitengrenzen van de EU te waarborgen, heeft de EU **een versterkt instrumentarium** nodig waarin alle operationele, juridische, diplomatieke en financiële instrumenten waarover zij beschikt strategisch worden gebundeld.

EU-agentschappen – met name Frontex, Europol en het EASO, ook in samenwerking met Interpol en andere internationale actoren – moeten in staat zijn hun resources en middelen snel in te zetten en moeten snel **operationele steun** kunnen bieden om de buitengrenzen van de EU te beschermen, inlichtingen en operationele informatie te verzamelen en migranten bij te staan die het slachtoffer zijn geworden van instrumentalisering van migratie door overheidsactoren. De respons op het gebruik van irreguliere migratie door overheidsactoren moet aan bod komen en verder worden versterkt in de **dialoog met partnerlanden**, met name van de operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel. Waar passend en toepasselijk kan het gebruik van beperkende maatregelen in het kader van de **wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten** worden overwogen om personen, entiteiten en organen aan te pakken die betrokken zijn bij de instrumentalisering van migratie door overheidsactoren en die verantwoordelijk zijn voor, betrokken zijn bij of geassocieerd worden met ernstige schendingen van de mensenrechten. Daarnaast zou de EU **consequente maatregelen moeten nemen op diverse beleidsterreinen** die van belang zijn in de betrekkingen met het betrokken derde land, waarbij zij, waar nodig, gerichte actie onderneemt op het gebied van visa, handel, ontwikkeling, financiële bijstand enz. De gedeeltelijke **opschorting van de visumversoepelingsovereenkomst met Belarus**, die de Commissie vandaag samen met dit vernieuwde EU-actieplan goedkeurt, is een concreet voorbeeld van dergelijke maatregelen.

Zoals voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de staat van de Unie 2021 heeft aangekondigd, zal de Commissie *“in het kader van haar werkzaamheden in Schengenverband nieuwe antwoorden geven op dergelijke agressie en ervoor zorgen dat wij onze buitengrenzen eensgezind beschermen”*. In dit verband zal de Commissie overwegen het rechtskader van de EU te versterken met het oog op een gemeenschappelijke aanpak om de buitengrenzen en de

wezenlijke belangen van de EU en haar lidstaten beter te beschermen, waarbij de grondrechten steeds ten volle worden geëerbiedigd.

Bovendien zal het van essentieel belang zijn een gemeenschappelijke basis te vinden voor het beheer van migratie in alle omstandigheden, zodat tegenstanders niet blijven hameren op het ontbreken van een gemeenschappelijk doeltreffend en billijk systeem. Het nieuwe pact bevat alle elementen – inclusief een specifiek instrument om in tijden van crisis tijdelijke afwijkingen van de normale procedures mogelijk te maken – die nodig zijn om de lidstaten in staat te stellen de verschillende soorten uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd het hoofd te bieden. Het is derhalve van essentieel belang dat de Raad en het Europees Parlement snel vooruitgang boeken met de onderhandelingen over het pact.

Kernacties

- De Commissie zal samen met de hoge vertegenwoordiger en de lidstaten operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel opzetten met partnerlanden langs migratieroutes, als onderdeel van de brede, evenwichtige, op maat gesneden en wederzijds voordelige migratiepartnerschappen in het kader van het nieuwe pact.
- De Commissie zal regionale samenwerking bevorderen evenals samenwerking met relevante internationale organisaties, zoals het UNODC en Interpol.
- De Commissie, de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten en de agentschappen van de Unie zullen alle operationele, juridische, diplomatieke en financiële instrumenten waarover zij beschikken, inzetten en verder ontwikkelen om te reageren op de instrumentalisering van irreguliere migratie door overheidsactoren.

3.2 Bestrafing van migrantensmokkelaars en voorkoming van de uitbuiting van migranten

Om het faciliteren van irreguliere migratie te bestrijden, moeten de methoden voor het bestraffen van migrantensmokkelaars, met name zij die aan het hoofd staan van criminele netwerken, optimaal worden toegepast. Dit vereist een doeltreffende aanpak en verbetering van de uitvoering van de toepasselijke rechtskaders door de lidstaten en partnerlanden op basis van het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en, binnen de EU, het “hulpverleningspakket”⁴².

Het verlies van levens van migranten die naar en binnen Europa worden gesmokkeld en de verschillende vormen van schade en uitbuiting waaraan zij worden blootgesteld, zijn onaanvaardbaar. De grondrechten van migranten moeten te allen tijde worden gewaarborgd, te beginnen met mensen in een kwetsbare situatie. Migrant die ook slachtoffer zijn van een misdrijf, bevinden zich vaak in een kwetsbare situatie en kunnen moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot de rechter. Krachtens de richtlijn slachtofferrechten⁴³ hebben alle slachtoffers van misdrijven een reeks rechten, waaronder het recht op steun en bescherming,

⁴² Richtlijn 2002/90/EG van de Raad (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17) en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 1).

⁴³ Richtlijn 2012/29/EU (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

die onder alle omstandigheden zouden moeten worden gewaarborgd. De EU zou gesmokkelde migranten, met name kwetsbare groepen zoals kinderen en vrouwen, hulp en bescherming moeten bieden.

3.2.1 Sancties tegen mensensmokkelaars die op de migratieroutes actief zijn

Het **Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad** heeft betrekking op de voorkoming van, het onderzoek naar en de vervolging van mensensmokkel en op de bescherming van de rechten van personen die het slachtoffer zijn geworden van dergelijke misdrijven. Staten die partij zijn bij dit protocol⁴⁴ zijn verplicht om migrantensmokkel en andere vormen van activiteiten die dergelijke smokkel ondersteunen als strafbare feiten aan te merken, terwijl migranten niet strafrechtelijk mogen worden vervolgd omdat zij zijn gesmokkeld. Om migrantensmokkel aan te pakken, kunnen VN-sancties of autonome sancties van de EU een instrument bieden om sancties op te leggen aan verantwoordelijke personen of entiteiten, zoals een reisverbod of een bevrozing van financiële tegoeden of het verbod om tegoeden of economische middelen ter beschikking te stellen.

De EU zet de **door de VN overeengekomen sancties** om in EU-recht. In dit verband heeft het Comité van de Veiligheidsraad betreffende Libië op 7 juni 2018 zes mensenhandelaars en -smokkelaars die in Libië actief zijn, toegevoegd aan zijn sanctielijst van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan diverse maatregelen, waaronder een bevrozing van tegoeden en een reisverbod. Op 14 juni 2018 heeft de Raad van de EU deze maatregelen omgezet in EU-recht. De EU kan niet alleen op VN-niveau overeengekomen sancties omzetten, maar zo nodig ook gebruikmaken van de autonome instrumenten waarover zij zelf beschikt. Met de **wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten**⁴⁵, die op 7 december 2020 is aangenomen, beschikt de EU over een kader waarmee zij kan optreden tegen personen die zich schuldig hebben gemaakt aan, betrokken zijn geweest bij of in verband worden gebracht met ernstige schendingen van de mensenrechten, waar ook ter wereld. Deze nieuwe sanctieregeling heeft onder meer betrekking op mensenhandel, alsook op schendingen van de mensenrechten door migrantensmokkelaars voor zover deze schendingen wijdverbreid of stelselmatig zijn of anderszins aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid in het licht van de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid⁴⁶.

Binnen de EU wordt in het **hulpverleningspakket** het strafbare feit van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf omschreven en worden de bijbehorende strafrechtelijke sancties vastgesteld. Krachtens het hulpverleningspakket zijn de lidstaten verplicht passende sancties op te leggen aan eenieder die een onderdaan van een derde land opzettelijk helpt bij de binnenkomst in of de doorreis door een EU-land of, uit

⁴⁴ Per 18 februari 2021 waren er 150 partijen bij het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, waaronder de EU (vertegenwoordigd door de Europese Commissie) en haar lidstaten, met uitzondering van Ierland.

⁴⁵ Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad (PB L 410 van 7.12.2020, blz. I/1) en Besluit (GBVB) 2020/1999 van de Raad (PB L 410 van 7.12.2020, blz. I/13).

⁴⁶ Uiteengezet in artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

winstbejag, bij het verblijf in dat land. Het hoofddoel is te reageren op **criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor migrantensmokkel**. In de in 2017 uitgevoerde evaluatie van het hulpverleningspakket⁴⁷ werd geconcludeerd dat de doeltreffendheid ervan bij het bereiken van de doelstellingen nog steeds niet optimaal is. Er werd geoordeeld dat bepaalde aspecten van het instrument kunnen worden verduidelijkt, zoals de definitie van het strafbare feit door meer rechtszekerheid te bieden over het onderscheid tussen strafrechtelijke en humanitaire hulpverlening. De doeltreffendheid van andere belangrijke aspecten van het pakket, zoals de algemene onderlinge aanpassing van het strafrechtelijk kader van de lidstaten⁴⁸, kreeg echter positieve en neutrale beoordelingen. Hoewel de bepalingen van het hulpverleningspakket globaal zijn omgezet door alle lidstaten die eraan gebonden zijn⁴⁹, konden de effecten ervan op het werkelijke niveau van vervolging en veroordeling niet worden geëvalueerd bij gebrek aan degelijke, volledige en vergelijkbare gegevens. Om de kennisbasis voor de uitvoering ervan te verbeteren, zouden de lidstaten de kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens die aan het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat) worden verstrekt, moeten verbeteren. De Commissie zal de uitwisseling van beste praktijken ondersteunen en richtsnoeren verstrekken via de nationale contactpunten inzake migrantensmokkel.

De richtlijn die deel uitmaakt van het hulpverleningspakket biedt lidstaten de mogelijkheid om **humanitaire hulp die niet wettelijk verplicht is vrij te stellen van strafbaarstelling**. Om in te spelen op het steeds moeilijker klimaat voor niet-gouvernementele organisaties en individuen bij het verlenen van bijstand aan migranten, onder meer in het kader van opsporings- en reddingsoperaties op zee, heeft de Commissie richtsnoeren verstrekt⁵⁰ waarin wordt verduidelijkt dat bij wet voorgeschreven humanitaire bijstand (bijvoorbeeld in het kader van opsporings- en reddingsoperaties) nooit strafbaar kan worden gesteld, heeft zij lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, verzocht gebruik te maken van de mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen (niet bij wet voorgeschreven) humanitaire bijstand en activiteiten die tot doel hebben illegale binnenkomst of doorreis te faciliteren en staat zij toe dat (niet bij wet voorgeschreven) humanitaire bijstand van strafbaarstelling wordt uitgesloten.

Als follow-up van de evaluatie van het hulpverleningspakket heeft de Commissie een proces van **regelmatig overleg met het maatschappelijk middenveld en EU-agentschappen** geïnitieerd, waaronder het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Eurojust, om kennis op te bouwen en bewijsmateriaal te verzamelen teneinde de problemen in verband met de interpretatie en toepassing van de richtlijn hulpverlening vast te stellen. Via de nationale contactpunten inzake migrantensmokkel zal de Commissie samenwerken met de lidstaten om de handhaving van de richtlijn te verbeteren.

De Commissie gaat ook nauwer **toezien op de uitvoering** van het *acquis* om ervoor te zorgen dat er passende, doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden vastgesteld en om tegelijkertijd te voorkomen dat het verlenen van humanitaire bijstand aan migranten in

⁴⁷ SWD(2017) 117 final.

⁴⁸ Enerzijds door een gemeenschappelijke definitie vast te stellen van het strafbare feit, dat onder de richtlijn valt, en anderzijds door minimumvoorschriften vast te stellen voor sancties, aansprakelijkheid van rechtspersonen en rechtsmacht, die onder het kaderbesluit vallen.

⁴⁹ Alle lidstaten, met uitzondering van Denemarken en Ierland. Overeenkomstig Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1745 van de Raad (PB L 393 van 23.11.2020, blz. 3) zal Ierland het hulpverleningspakket in werking stellen en toepassen, op voorlopige basis, vanaf uiterlijk 1 januari 2022.

⁵⁰ C(2020) 6470 final.

nood wordt bestraft. De Commissie zal nauw contact opnemen met de nationale autoriteiten van de lidstaten om informatie te verzamelen over de uitvoering van het hulpverleningspakket en zal in geval van inbreuken op het EU-recht inbreukprocedures inleiden. De Commissie is voornemens om in 2023 **verslag uit te brengen over de uitvoering van het hulpverleningspakket**, inclusief over de uitvoering van de richtsnoeren van 2020. Indien nodig zal de Commissie voorstellen het rechtskader te herzien teneinde ervoor te zorgen dat de EU is toegerust om het door dit EU-actieplan gecreëerde beleidskader uit te voeren, zodat kan worden gereageerd op de voortdurend veranderende uitdagingen op dit gebied.

3.2.2 Voorkoming van uitbuiting en waarborging van de bescherming van gesmokkelde migranten

Gesmokkelde migranten lopen een groot risico om tijdens hun reis om het leven te komen of schade op te lopen. Hun grondrechten worden vaak ernstig geschonden door misbruik en uitbuiting. Het is essentieel dat **bescherming en bijstand** wordt geboden aan gesmokkelde kwetsbare migranten. Hierbij dient bijzondere aandacht te gaan naar kinderen en vrouwen, onder meer in het kader van de EU-strategie voor de rechten van slachtoffers (2020-2025)⁵¹, de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel (2021-2025) en de EU-strategie voor de rechten van het kind⁵². De bescherming van grondrechten in politieke en gerechtelijke procedures moet worden gewaarborgd, met bijzondere aandacht voor gevallen waarin migranten het slachtoffer van mensenhandel zijn.

Migrantten lopen het risico vermist te raken tijdens hun reis en gezinnen lopen het risico gescheiden te raken⁵³. De lidstaten en partnerlanden zouden met financiële steun van de EU moeten voorkomen dat gezinnen tijdens hun migratietraject worden gescheiden en zouden zoekmechanismen voor vermiste migranten moeten ontwikkelen. Deze werkzaamheden zouden moeten voortbouwen op de activiteiten die reeds worden uitgevoerd door het Internationaal Comité van het Rode Kruis en de nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, alsmede andere relevante internationale organisaties en maatschappelijke organisaties.

Bij aankomst op het grondgebied van de EU zouden mensen met **speciale behoeften** als prioritair moeten worden aangemerkt en worden verwezen naar passende ondersteuning door de juiste instanties. De rol van de toekomstige screening vóór binnenkomst⁵⁴, met de steun van EU-agentschappen, met name Frontex en het EASO, is in dit verband belangrijk. In de tussentijd blijven EU-agentschappen de lidstaten ondersteunen, met name bij de procedures voor identificatie en verwijzing, overeenkomstig de richtlijn opvangvoorzieningen⁵⁵ en de richtlijn asielprocedures⁵⁶.

⁵¹ COM(2020) 258 final.

⁵² COM(2021) 142 final.

⁵³ Tussen 2015 en 2018 hebben nationale Rode Kruis-verenigingen samen met het Internationaal Comité van het Rode Kruis opsporingsverzoeken van families in Europa en landen van herkomst verzameld om te zoeken naar bijna 60 000 onderdanen van derde landen die op irreguliere wijze naar of door Europa reisden. Hieruit blijkt dat een aanzienlijk aantal personen vermist is geraakt of van hun familie is gescheiden, ook na aankomst in de EU.

⁵⁴ COM(2020) 612 final.

⁵⁵ Richtlijn 2013/33/EU (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96).

⁵⁶ Richtlijn 2013/32/EU (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60).

Opvangcentra voor asielzoekers zijn het doelwit van mensensmokkelaars om mensen te werven die bereid zijn niet-toegestane verplaatsingen binnen de EU te ondernemen of die het slachtoffer kunnen worden van mensenhandel en uitbuiting. Migrantensmokkelaars brengen hen naar landen van bestemming, hetzij clandestien, hetzij wanneer zij in het bezit zijn van asieldocumenten. Om migrantensmokkel en mensenhandel binnen de EU te voorkomen, zouden asielautoriteiten en andere betrokken instanties van de lidstaten meer toezicht moeten uitoefenen in en rond opvangcentra. Bovendien zouden de autoriteiten van de lidstaten en het EASO informatie over de risico's van mensensmokkel moeten opnemen in het voorlichtingsmateriaal dat zij aan asielzoekers en andere migranten moeten verstrekken.

Een derde van de migrantenkinderen die in de EU aankomen, zijn niet-begeleide minderjarigen. Zij vormen een zeer kwetsbare groep die met verschillende risico's wordt geconfronteerd, waaronder mensenhandel. Sommige niet-begeleide minderjarigen raken vermist na hun aankomst in de EU, voordat zij door de asielautoriteiten worden geregistreerd⁵⁷. Opvangcentra worden door mensenhandelaars gebruikt om potentiële slachtoffers te zoeken en vervoer te regelen naar de bestemmingen waar de kinderen en andere kwetsbare personen zullen worden uitgebuit⁵⁸. De **richtlijn ter bestrijding van mensenhandel**⁵⁹ voorziet in bindende voorschriften om mensenhandel te voorkomen, criminel doeltreffend te vervolgen en de slachtoffers te beschermen. In de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel (2021-2025) wordt het plan van de Commissie uiteengezet om de uitvoering van deze richtlijn te ondersteunen en wordt gewezen op de noodzaak van een evaluatie. Op basis van de resultaten van de evaluatie zal de Commissie overwegen om het plan te herzien. Tegelijkertijd blijft de Commissie de lidstaten ondersteunen bij de uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, met name wat de genderspecifieke en kindgevoelige aspecten betreft.

De **richtlijn slachtofferrechten** voorziet in een reeks bindende rechten voor alle slachtoffers van strafbare feiten en hun familieleden. De rechten van slachtoffers moeten op niet-discriminerende wijze gelden voor alle slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus⁶⁰. De Commissie zal ook een studie laten verrichten naar de uitvoering van de **richtlijn betreffende de verblijfstitel**⁶¹, waarin regels zijn vastgesteld voor verblijfstitels die worden afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of mensensmokkel en die met de bevoegde autoriteiten samenwerken.

De mogelijkheid voor irreguliere migranten om een baan te vinden in de informele economie en zo middelen te verwerven waarmee familieleden in het land van herkomst in hun levensonderhoud kunnen voorzien, is een van de belangrijkste drijfveren voor irreguliere migratie. De daadwerkelijke uitvoering van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers is belangrijk om irreguliere migratie te ontmoedigen en de rechten van irreguliere migrerende werknemers te beschermen. Dit gebeurt door sancties op te leggen aan werkgevers die irreguliere migranten zonder verblijfsrecht in dienst nemen, ervoor te zorgen dat er doeltreffende mechanismen zijn om niet-betaald loon in te vorderen, klachten in te dienen,

⁵⁷ Voor aanvullende informatie wordt verwezen naar het "INFORM Report 2020" van het Europees migratienetwerk https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_eu_inform_uam_2020_en_0.pdf

⁵⁸ Europol.

⁵⁹ Richtlijn 2011/36/EU (PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1).

⁶⁰ Artikel 1, lid 1, van Richtlijn 2012/29/EU (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

⁶¹ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad (PB L 261 van 6.8.2004, blz. 19).

strafbare feiten aan te geven en doeltreffende inspecties uit te voeren in de economische sectoren waar het risico op illegale tewerkstelling het grootst is. Daartoe presenteert de Commissie samen met dit vernieuwde actieplan haar beoordeling, die vergezeld gaat van een reeks maatregelen om **de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers doeltreffender te maken**.

Kernacties

De Commissie zal:

- via de nationale contactpunten inzake migrantensmokkel en andere bevoegde nationale autoriteiten met de lidstaten samenwerken om de handhaving en uitvoering van het hulpverleningspakket te verbeteren, en indien nodig inbreukprocedures inleiden;
- in 2023 verslag uitbrengen over de uitvoering van het hulpverleningspakket en verdere actie overwegen;
- de bescherming van migranten verbeteren door de uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en de richtlijn betreffende de verblijfstitel te versterken;
- de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers doeltreffender maken, in samenwerking met de lidstaten, betrokken agentschappen en belanghebbenden.

De Raad en de lidstaten zouden:

- migrantensmokkelaars moeten bestraffen door VN-sancties om te zetten en, waar nodig, gebruik te maken van de wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten.

De lidstaten zouden:

- het hulpverleningspakket volledig moeten uitvoeren en passende sancties moeten opleggen aan migrantensmokkelaars, met bijzondere aandacht voor “high-value targets”;
- de identificatie van migranten die bescherming nodig hebben, met name kinderen en niet-begeleide minderjarigen, moeten verbeteren door de procedures voor identificatie en verwijzing toe te passen overeenkomstig het *acquis* en met de steun van EU-agentschappen;
- de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel volledig moeten uitvoeren, met de steun van de Commissie en met financiële bijstand van de EU, overeenkomstig de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel (2021-2025).

3.3 Versterking van de samenwerking en ondersteuning van de werkzaamheden van rechtshandavingsinstanties en de rechterlijke macht

Migrantensmokkelaars passen zich snel aan veranderende omstandigheden aan, zoals tijdens de COVID-19-pandemie is gebleken. Om succesvol te zijn, moeten de kaders voor samenwerking met rechtshandavings- en justitiële autoriteiten flexibel zijn en worden aangepast aan de veranderende omstandigheden, op basis van versterkte **operationele samenwerking en de uitwisseling van informatie**.

Er moet worden voortgebouwd op de operationele activiteiten die in het kader van het EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020) zijn uitgevoerd en de samenwerking tussen nationale autoriteiten en met EU-agentschappen moet verder worden versterkt. EU-agentschappen, waaronder het EASO, Frontex, Europol en Eurojust, zouden de strategische uitwisseling van informatie tussen agentschappen en de analyse ervan moeten intensiveren. Zij zouden in een vroeg stadium van migrantensmokkelzaken moeten samenwerken om hun complementaire mandaten te gebruiken ter ondersteuning van nationale autoriteiten, voortbouwend op de succesvolle gezamenlijke opstelling van strategische analyseverslagen door het EASO, Frontex en Europol. Om digitale smokkel te bestrijden, effectief financieel onderzoek te verrichten, doeltreffend vermogensbestanddelen te ontnemen en documentfraude te bestrijden, zouden rechtshandavingsinstanties en justitiële autoriteiten nieuwe gerichte acties moeten ontwikkelen om de operationele samenwerking en de informatie-uitwisseling te verbeteren.

3.3.1 Verbetering van de operationele samenwerking van rechtshandavingsinstanties tegen migrantensmokkel

Rechtshandavingsonderzoeken mogen niet uitsluitend gefocust zijn op de aanhouding van kleine criminelen. Het is cruciaal dat de **ontmanteling van structuren van de georganiseerde criminaliteit** wordt opgeschaald en dat de aandacht wordt toegespitst op groepen die een groter risico voor de veiligheid van Europa vormen en op personen in de hogere echelons van criminele organisaties. Onderzoeken zouden moeten gericht zijn op dergelijke criminele netwerken die in de hele EU actief zijn en zouden hun bedrijfsmodellen moeten ontworpen. Dit zou moeten leiden tot een groter aantal onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen, met name van “high-value targets”.

Voortbouwend op de succesvolle acties van de afgelopen jaren zouden de lidstaten en operationele partners optimaal gebruik moeten maken van de gespecialiseerde diensten van het **Europees Centrum tegen migrantensmokkel** van **Europol** en zouden zij informatie van immigratieverbindingfunctionarissen, gemeenschappelijke operationele partnerschappen en missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid moeten delen via het **Information Clearing House**⁶². Als de lidstaten het gebruik van de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Siena), waarbij Europol betrokken is, consolideren, kan een gefragmenteerd inlichtingenbeeld worden voorkomen. In overeenstemming met de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025) zal de Commissie de onderhandelingen over samenwerking tussen Europol en partnerlanden intensiveren om de uitwisseling van persoonsgegevens voor onderzoeksdoeleinden te vergemakkelijken⁶³.

De operationele taskforces van Europol blijven de inspanningen van de lidstaten en operationele partners ondersteunen en bundelen bij gemeenschappelijke onderzoeken naar geïdentificeerde “high-value targets”, ook uit partnerlanden. Om het inlichtingengestuurde, gecoördineerde optreden tegen in de EU actieve criminele netwerken te versterken, zouden de

⁶² Het Information Clearing House verwerkt informatie van diverse gerelateerde acties om het inlichtingenbeeld over georganiseerde migrantensmokkel vanuit landen van herkomst en doorreis te verbeteren.

⁶³ Met Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Nieuw-Zeeland, Tunesië en Turkije.

lidstaten het werk van de in 2019 opgerichte gezamenlijke verbindingstaskforce voor de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel moeten ondersteunen.

Het **Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact)** is een belangrijk instrument om dit EU-actieplan uit te voeren en de samenwerking tussen nationale en Europese actoren te intensiveren. Empact, dat wordt gesteund via het Fonds voor interne veiligheid en de Empact-enveloppe van de Europol-begroting, heeft de bestrijding van migrantensmokkel als een van zijn prioriteiten voor 2022-2025. Bij het vaststellen van de specifieke acties voor deze prioriteit, zouden de lidstaten en EU-agentschappen een multidisciplinaire en geïntegreerde aanpak moeten volgen voor alle relevante EU-criminaliteitsprioriteiten in de cyclus 2022-2025 die worden ingebed in nationale en EU-strategieën en -acties.

Om de coördinatie op nationaal niveau tussen alle betrokken diensten, zoals rechtshandhaving, arbeidsinspectie en diensten die opvangcentra beheren, te verbeteren, zouden de lidstaten hun inzet voor het werk van **nationale contactpunten inzake migrantensmokkel** moeten hernieuwen. Het door de Commissie opgerichte netwerk van nationale contactpunten zal de uitwisseling van beste praktijken bevorderen om nationale strategieën van de lidstaten ter bestrijding van mensensmokkel te ontwikkelen. In dezelfde geest zal het **Europees netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen (ILO-netwerk)** steun blijven verlenen aan capaciteitsopbouw en operationele uitwisselingen in en met partnerlanden in de strijd tegen migrantensmokkel.

De succesvolle acties van het **gezamenlijk operationeel team Mare** bij het uitvoeren van gecoördineerde en inlichtingengestuurde acties tegen personen die irreguliere migratie faciliteren zouden moeten worden voortgezet, met gebruikmaking van de informatie van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur)⁶⁴ – dat nu een grotere rol speelt bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit – en de gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur⁶⁵. **Frontex** zou zijn versterkte analytische capaciteiten op maritiem gebied moeten gebruiken door ten volle gebruik te maken van zijn mandaat om informatie te verstrekken over de buitengrenzen en over het gebied vóór de grens⁶⁶. Frontex zou de rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten en Europol moeten blijven bijstaan door een geactualiseerd profiel te verstrekken van verdachte vaartuigen die moeten worden gemonitord, geïdentificeerd, in beslag genomen en, zodra de desbetreffende strafrechtelijke onderzoeken zijn afgerond, verwijderd, en door informatie over dergelijke vaartuigen uit te wisselen met Europol.

Met het nieuwe pact heeft de Commissie een naadloze procedure aan de buitengrens voorgesteld, die bestaat uit een screening vóór binnenkomst, een asielgrensprocedure en een snelle terugkeerprocedure, zodat processen die nu nog losstaan van elkaar, worden geïntegreerd. De nieuwe **screening vóór binnenkomst**⁶⁷ zal nauwere samenwerking tussen

⁶⁴ Verordening (EU) 2019/1896 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1) en Uitvoeringsverordening (EU) 2021/581 van de Commissie (PB L 124 van 12.4.2021, blz. 3).

⁶⁵ De gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur is een EU-initiatief dat tot doel heeft Europese en nationale maritieme bewakingssystemen interoperabel te maken.

⁶⁶ Het geografische gebied buiten de buitengrenzen dat relevant is voor het beheer van de buitengrenzen door middel van risicoanalyse en situationeel bewustzijn.

⁶⁷ COM(2020) 612 final.

alle betrokken nationale autoriteiten en EU-agentschappen bevorderen, ook voor het verzamelen van informatie en inlichtingen over mensensmokkel. Voorts zal de herziene Eurodac-verordening⁶⁸, door de registratie van illegale binnenkomst en illegaal verblijf verplicht te stellen en door de mogelijkheid te bieden informatie over irreguliere migranten op te slaan en te doorzoeken, irreguliere migranten beperken in hun mogelijkheden om na het overschrijden van de buitengrenzen niet-toegestane verplaatsingen binnen de EU te ondernemen. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op de onderhandelingen over de screeningverordening voort te zetten en de Eurodac-verordening met voorrang goed te keuren.

3.3.2 Versterking van de justitiële samenwerking tegen migrantensmokkel

Om netwerken van migrantensmokkelaars te ontwrichten en de daders voor de rechter te brengen, moeten justitiële autoriteiten in een vroeg stadium van het onderzoek bij migrantensmokkelzaken worden betrokken. Net als de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, zou ook de justitiële respons op migrantensmokkel moeten gericht zijn op het aanpakken en ontmantelen van criminele netwerken met een hoog risico en hoge waarde die in de gehele EU actief zijn.

Om dit doel te bereiken, is een nauwe samenwerking tussen justitiële autoriteiten vereist. Er worden echter relatief weinig migrantensmokkelzaken naar Eurojust verwezen⁶⁹. De lidstaten zouden meer gebruik moeten maken van de **ondersteuning die Eurojust biedt**, met name voor **gemeenschappelijke onderzoeksteams** en operationele instrumenten, zoals coördinatievergaderingen en coördinatiecentra voor de uitwisseling van informatie over specifieke zaken. De “Focus Group for Prosecutors on Migrant Smuggling” die in 2020 binnen Eurojust is opgericht, zal de uitwisseling van informatie tussen mensen uit de praktijk over bestaande uitdagingen, trends en mogelijke oplossingen versterken, onder meer door misbruik van administratieve procedures, zoals schijnhuwelijken, aan te pakken. De focusgroep biedt een discussieforum voor rechters en openbaar aanklagers uit de lidstaten en de landen die een samenwerkingsovereenkomst met Eurojust hebben.

Voorts zouden Eurojust en justitiële autoriteiten, ter ondersteuning van de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en het gerechtelijk apparaat, deel moeten uitmaken van de gezamenlijke verbindingstaskforce voor de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel. Eurojust en de justitiële autoriteiten zouden meer moeten deelnemen aan Empact. Daarnaast zou Eurojust nauwer moeten worden betrokken bij de informatie-uitwisselingsactiviteiten van het Information Clearing House van Europol. Om justitiële samenwerking met Eurojust mogelijk te maken, overeenkomstig de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025), zal de Commissie onderhandelingen beginnen over samenwerkingsovereenkomsten tussen Eurojust en derde landen⁷⁰.

Asiel- en opvangdiensten kunnen helpen bij het onderzoek naar en de vervolging van mensensmokkel door migranten informatie te verstrekken, door tijdens asielgesprekken

⁶⁸ COM(2016) 132 final en COM(2020) 614 final.

⁶⁹ Hoewel het aantal bij Eurojust geregistreerde zaken in de periode 2017-2020 een stijgende tendens vertoonde, blijft het absolute aantal ervan onder dat van de meeste andere criminaliteitsgebieden (Eurojust).

⁷⁰ Algerije, Argentinië, Armenië, Bosnië en Herzegovina, Brazilië, Colombia, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Tunesië en Turkije.

indicatoren in verband met mensensmokkelactiviteiten te onderzoeken of door observaties door opvangdiensten. Deze informatie zou zo nodig aan de parketten moeten worden verstrekt. De uitwisseling van informatie tussen asiel- en opvangdiensten en de nationale parketten zou moeten worden versterkt door een geharmoniseerde aanpak, die wordt ondersteund door Eurojust en waarbij ook de lidstaten betrokken zijn⁷¹.

3.3.3 Aanpak van nieuwe uitdagingen op het gebied van digitale smokkel, financieel onderzoek en documentfraude

Een vernieuwde respons van rechtshandavings- en justitiële autoriteiten op migrantensmokkel moet snel kunnen worden aangepast aan het voortdurend veranderende criminele landschap. Er moet met name iets worden gedaan aan digitale smokkel en documentfraude. Ook op het gebied van financieel onderzoek en de ontneming van vermogensbestanddelen is actie vereist.

Sociale media moeten beter worden gemonitord om op elk moment een duidelijk, realtime beeld te hebben van de dynamiek van migrantensmokkel. Dit zou helpen om te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en om trends op middellange termijn te voorspellen. Het zou van toepassing zijn op het monitoren van de activiteiten van criminele netwerken en van algemene ontwikkelingen in partnerlanden die van invloed zijn op toekomstige migratiestromen naar de EU. **Frontex** zou zijn monitoringcapaciteiten moeten inzetten op sociale media om de risicoanalyse met betrekking tot toekomstige irreguliere migratiestromen te verbeteren, rekening houdend met gegevensbeschermingsoverwegingen. Frontex zou op dit gebied ook moeten samenwerken met derde landen, onder meer door informatie-uitwisseling en capaciteitsopbouw.

Om migrantensmokkelnetwerken die betrokken zijn bij digitale smokkel te ontwrichten, moeten rechtshandavings- en justitiële autoriteiten beter in staat worden gesteld om **hun online aanwezigheid** en hun gebruik van moderne technologieën voor communicatiedoeleinden doelgerichter te maken met de steun van de **EU-eenheid voor de melding van internetuitingen bij Europol**. Er zouden gespecialiseerde opleidingen moeten worden gegeven, onder meer met de steun van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) en het Europees netwerk voor justitiële opleiding, en er zou voor moeten worden gezorgd dat onderzoekseenheden kunnen beschikken over technische apparatuur en software.

Het **pakket elektronisch bewijsmateriaal**⁷² zal nationale rechtshandavings- en justitiële autoriteiten de instrumenten verschaffen die zijn aangepast aan de specifieke kenmerken van de digitale wereld. Het pakket bevat sterke waarborgen. Zodra het is aangenomen, zal het pakket het onderzoek naar en de vervolging van alle strafbare feiten waarvoor elektronisch bewijsmateriaal beschikbaar is efficiënter maken.

Voorts kan Eurojust de lidstaten ondersteunen door het verzamelen van elektronisch bewijsmateriaal te vergemakkelijken en te waarborgen, met name wanneer dit verband houdt

⁷¹ Factsheet over het gerechtelijk gebruik van informatie na de debriefing van migranten aan buitengrenzen (Factsheet on the judicial use of information following the debriefing of migrants at external borders) (Eurojust, 2021).

⁷² COM(2018) 225 final en COM(2018) 226 final.

met versleutelde communicatiemiddelen. Eurojust zou de uitwisseling van beste praktijken met betrekking tot het **verzamen van elektronisch bewijsmateriaal** moeten bevorderen, vooral zolang het pakket elektronisch bewijsmateriaal niet is aangenomen. De samenwerking van Europol en Eurojust met derde landen op dit gebied zou moeten worden versterkt om internationale onderzoeken te ondersteunen en doeltreffende vervolging te waarborgen.

Migrantensmokkel levert grote winsten uit criminele activiteiten op, wat het hoofddoel van dergelijke activiteiten is. Om deze netwerken tegen te gaan door te voorkomen dat deze winsten worden gebruikt om criminele activiteiten te versterken, zou elk onderzoek naar een migrantensmokkelzaak een **financieel onderzoek** moeten omvatten om criminele vermogensbestanddelen te traceren, in beslag te nemen en terug te vorderen. Dit gebeurt niet regelmatig genoeg. Financiële onderzoeken om ‘het geld te volgen’ moeten parallel aan bestaande reguliere onderzoeken naar verdachten, modi operandi en routes lopen. Het gebruik van ongereguleerde financiële kanalen en banden tussen criminele netwerken en legale bedrijfsstructuren bemoeilijken deze aanpak.

Overeenkomstig de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025) zouden de procedures voor financieel onderzoek en ontneming van vermogensbestanddelen op nationaal, Europees en internationaal niveau moeten worden verbeterd. De **lidstaten zouden met name systematisch financiële onderzoeken moeten verrichten en vermogensbestanddelen moeten ontnemen** in onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, met de steun van Europol's Europees Centrum voor financiële en economische criminaliteit en Eurojust. De risicoanalyse van Europol in samenwerking met derde landen en internationale organisaties (bijv. Interpol) zou de acties van de lidstaten moeten ondersteunen en sturen. Er zou systematischer gebruik moeten worden gemaakt van de bijstand van Eurojust⁷³ bij de coördinatie en samenwerking tussen lidstaten en met derde landen, onder meer door gebruik te maken van beste praktijken en aanbevelingen voor grensoverschrijdende opsporing, bevrozing, confiscatie en verwijdering van vermogensbestanddelen⁷⁴.

De afgelopen jaren is voortdurend vastgesteld dat er bij binnenkomst in het Schengengebied gebruik wordt gemaakt van vervalste visa. Tussen 2016 en 2019 zijn aan grensdoorlaatposten 32 029 onderdanen van derde landen ontdekt die bij binnenkomst in de EU of het Schengengebied gebruik maakten van frauduleuze documenten⁷⁵. Migrantensmokkelaars regelen onderliggende documenten voor de visumaanvraagprocedures en verstrekken de irreguliere migranten vervolgens echte visa die door de ambassades van de lidstaten zijn afgegeven om de illegale binnenkomst in het Schengengebied via luchtroutes te vergemakkelijken. De digitalisering van visumprocedures, die in het nieuwe pact is aangekondigd en volgend jaar zal worden gepresenteerd, zal de veiligheid van de huidige visumprocedure en -stickers verder versterken en de risico's op vervalsing en fraude aanzienlijk beperken. Een betere ondersteuning van de lidstaten bij de aanpak van **identiteits- en documentfraude**, onder meer door bewustmakingsopleidingen voor consulaire personeel,

⁷³ Onder meer door de uitwisseling en vergemakkelijking van de uitvoering van beslissingen tot bevrozing en confiscatie, certificaten, inbeslagneming van vermogensbestanddelen, tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie en Europese onderzoeksbevelen.

⁷⁴ Volgens het verslag van 12 februari 2019 over de door Eurojust behandelde zaken op het gebied van de ontneming van vermogensbestanddelen.

⁷⁵ Frontex (gegevens per 20 september 2021).

is cruciaal voor de ontmanteling van deze netwerken. Ook binnen de EU is documentfraude problematisch. Migrantensmokkelaars bieden frauduleuze documenten aan, die kunnen worden gebruikt om de verblijfsstatus te legaliseren. De instanties die documenten afgeven en controleren moeten nauwer samenwerken, onder meer door controles uit te voeren in de databank voor gestolen of verloren reisdocumenten (SLTD) van Interpol. Daarnaast moeten er contacten worden gelegd met particuliere bedrijven in verband met de beveiligde productie van documenten en de inspectie van documenten.

Daartoe zouden de lidstaten **nieuwe informatiesystemen**⁷⁶ moeten gebruiken om vervalste documenten te identificeren. De rol van het expertisecentrum van Frontex voor de bestrijding van documentfraude zou moeten worden versterkt, onder meer door de inzet van deskundigen op het gebied van documentfraude in het kader van de operationele activiteiten van Frontex in de lidstaten en derde landen. In het kader van de operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel zou ook de samenwerking met partnerlanden ter bestrijding van identiteits- en documentfraude moeten worden voortgezet.

⁷⁶ Europees beeldopslagsysteem (FADO), het Frontex Interpol Electronic Document System (FIELDS), Profiling of False Identity Documents (PROF ID) en het forensisch laboratorium van Europol.

Kernacties

De lidstaten zouden:

- intensiever gebruik moeten maken van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol en van het Information Clearing House;
- meer gebruik moeten maken van de ondersteuning die Eurojust biedt bij grensoverschrijdende onderzoeken, via gemeenschappelijke onderzoeksteams;
- nationale strategieën ter bestrijding van mensensmokkel moeten ontwikkelen en daarbij ook profijt trekken van de beste praktijken die worden uitgewisseld via het netwerk van nationale contactpunten inzake migrantensmokkel;

De Commissie:

- zal in de eerste helft van 2022 een voorstel indienen voor de volledige digitalisering van visumprocedures;
- roept het Europees Parlement en de Raad op de onderhandelingen over de screeningverordening af te ronden en de Eurodac-verordening met voorrang goed te keuren;
- roept het Europees Parlement en de Raad op de onderhandelingen over het pakket elektronisch bewijsmateriaal af te ronden;
- roept Frontex op zijn capaciteit om aangewezen maritieme gebieden te monitoren en verdachte vaartuigen te identificeren, verder te versterken;
- roept Eurojust en justitiële autoriteiten op nog meer deel te nemen aan Empact, terwijl het Information Clearing House van Europol ervoor zou moeten zorgen dat informatie in verband met gerechtelijke onderzoeken en vervolgingen tijdig wordt uitgewisseld;
- roept Frontex, Europol en Eurojust op de samenwerking met partnerlanden bij de bestrijding van digitale smokkel en internationale onderzoeken en vervolgingen verder te ondersteunen;

De Commissie roept de lidstaten op om, met de steun van de EU-agentschappen Europol, Frontex, Eurojust en Cepol:

- de respons van rechtshandavings- en justitiële autoriteiten verder te versterken via Empact;
- krachtiger op te treden tegen nieuwe smokkeldiensten die online worden aangeboden;
- in migrantensmokkelzaken financieel onderzoek te verrichten en vermogensbestanddelen te ontnemen;
- de strijd tegen identiteits- en documentfraude op te voeren.

3.4 Breder kennisbasis

Onderzoek en gegevensverzameling zijn van primair belang om een beter inzicht te krijgen in migratietrends, de aard en omvang van criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel, het effect van beleid ter bestrijding van mensensmokkel, de rol en het belang van migrantensmokkelactiviteiten in lokale gemeenschappen, alsmede de verbanden tussen migrantensmokkel en andere criminele gebieden, zoals mensenhandel, drugshandel en

terrorisme. Technologische vooruitgang en innovatieve benaderingen die de preventie en bestrijding van migrantensmokkel ondersteunen, waaronder het gebruik van **artificiële intelligentie**⁷⁷, kunnen het mogelijk maken gegevens op efficiëntere wijze om te zetten in snel bruikbare informatie.

Horizon Europa, het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2021-2027), zou hiervoor moeten worden gebruikt, waarbij relevante onderzoeksbehoeften en -thema's in verband met het voorkomen en bestrijden van migrantensmokkel moeten worden geïdentificeerd.

Ook **zouden EU-agentschappen hun rol in onderzoek en innovatie moeten versterken**, waarbij de rol van het innovatiehubinitiatief van Europol en de deelname van Frontex aan de ontwikkeling en het beheer van onderzoeks- en innovatieactiviteiten, onder meer in samenwerking met het bedrijfsleven, worden gemaximaliseerd om mogelijkheden te vinden voor de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten voor het opsporen, voorkomen en bestrijden van migrantensmokkel. Om de kennis over migrantensmokkelactiviteiten te verbeteren, zouden EU-agentschappen nauwer moeten samenwerken met de **particuliere sector**, met name met de banksector, de verhuursector (inclusief autodelen), pakketdiensten, reisbureaus, luchtvaartmaatschappijen, geldovermakingsdiensten en onlinedienstverleners.

Europol en Frontex zouden moeten samenwerken om **gezamenlijk en regelmatig verslag uit te brengen over migrantensmokkel**, waarbij zowel het migratieperspectief als het rechtshandvangingsperspectief aan bod moet komen. Een dergelijk uitgebreid overzicht van het verschijnsel mensensmokkel zal van essentieel belang zijn om het effect van dit vernieuwde EU-actieplan te beoordelen en de nodige beleidsmaatregelen vast te stellen.

Kernacties

- Europol en Frontex zouden regelmatig gezamenlijke verslagen over migrantensmokkel moeten opstellen;
- De lidstaten, bijgestaan door de Commissie, en EU-agentschappen zouden de ontwikkeling van nieuwe technologieën, waaronder artificiële intelligentie, moeten ondersteunen om de kennisbasis inzake irreguliere migratie en migrantensmokkel te vergroten;
- EU-agentschappen, zoals Europol en Frontex, zouden met de particuliere sector moeten samenwerken om meer inzicht te krijgen in smokkelpraktijken.

4. Conclusie

Het voorkomen en bestrijden van migrantensmokkel is een belangrijke strategische doelstelling van het nieuwe migratie- en asielpact en van de EU-strategie voor de veiligheidsunie.

De Commissie, de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten, EU-agentschappen en EU-delegaties zullen samenwerken met partnerlanden, internationale organisaties en belanghebbenden die

⁷⁷ Zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie (COM(2021) 206 final).

bij het migratiebeleid betrokken zijn om alle aspecten van dit vernieuwde EU-actieplan uit te voeren. Dit moet ervoor zorgen dat acties op EU- en nationaal niveau goed worden opgezet en gecoördineerd om de preventie en bestrijding van migrantensmokkel te bevorderen en te ondersteunen.

Nauwe samenwerking met partnerlanden zal essentieel zijn voor de uitvoering van verschillende aspecten van dit EU-actieplan. Het nieuwe pact inzake migratie en asiel betekende een paradigmawisseling in de betrekkingen van de EU met internationale partners op het gebied van migratie. Daartoe zal de Commissie, in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger, prioritaire landen langs migratieroutes naar de EU benaderen en met hen operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel ontwikkelen met concrete instrumenten als onderdeel van brede, evenwichtige, op maat gesneden en wederzijds voordelige migratiepartnerschappen, die voortbouwen op vertrouwen en wederzijdse samenwerking. De Commissie, de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten en agentschappen van de EU zullen alle operationele, juridische, diplomatieke en financiële instrumenten waarover zij beschikken, inzetten om te reageren op de instrumentalisering van irreguliere migratie door overheidsactoren.

De Commissie zal de uitvoering van het vernieuwde EU-actieplan ondersteunen om ervoor te zorgen dat het bijdraagt tot de brede aanpak van migratie van het nieuwe pact. Zij zal dit doen in nauwe samenwerking met de nationale contactpunten inzake migrantensmokkel en EU-agentschappen, met name via de speciale deskundigengroep van de Commissie inzake migrantensmokkel en het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact). Voor de periode 2021-2027 zullen het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het instrument voor grensbeheer en visa, het Fonds voor interne veiligheid, het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld (NDICI) en het instrument voor pretoetredingssteun III de doeltreffende uitvoering ervan voor activiteiten binnen en buiten de EU ondersteunen. De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad regelmatig informeren over de uitvoering van het EU-actieplan en over de resultaten die in het kader van de acties zijn bereikt.